"Quality Support Facilities in the field of decentralization, Local Governance & Local Development"

Lettre de contrat N°2013/330793

Fiche Pays: MALI

Rédigé par Josette Habas

Juin 2014

Ce projet est financé par
l'Union européenne

Ce projet est mis en œuvre par
IBF International Consulting

“Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur/du contractant/du partenaire organisateur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l‘avis de l'Union européenne.„

TABLE DES MATIÈRES

1 CONTEXTE 4

1.1 ELEMENTS DE SITUATION 4

1.1.1 Un Etat précaire 4

1.1.2 Un Etat décentralisé 5

1.2 LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION 6

1.2.1 Une entreprise radicale 6

1.2.2 Un dispositif très élaboré 7

1.3 ETAT DES LIEUX DECENTRALISES 9

1.3.1 Des acteurs locaux toujours fragiles 9

1.3.2 Un financement sous perfusion 10

1.3.3 A la recherche d'un appui technique 11

2 L'APPUI BUDGETAIRE SECTORIEL DE L'UNION EUROPEENNE A LA DECENTRALISATION: DU PARAD AU PARADDER 13

2.1 CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE 14

2.2 RESULTATS ESCOMPTES 14

2.2.1 Perspective globale 14

2.2.2 Démarche spécifique de l'Abs 15

2.2.3 Déclinaisons propres 17

2.3 INPUTS PREVUS ET APPORTES 19

2.3.1 Inputs financiers 19

2.3.2 Appuis institutionnels 22

2.3.3 Cadre de mise en œuvre et de suivi 22

3 CONCLUSIONS 23

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AB	Appui Budgétaire
ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ACCRM	Association des Conseils de Cercles et de Régions du Mali
ACDI	Coopération canadienne
ADERE	Programme d'Appui au Développement des Régions du Nord
AFD	Agence Française de Développement
AGETIC	Agence des Technologies de l'Information et de la Communication
AMM	Association des Municipalités du Mali
ANICT	Agence Nationale pour l'Investissement des Collectivités Territoriales
ARIANE	Programme d'Appui et de Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CADD	Cellule d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CCC	Centre de Conseil Communal
CCPDI	Commission de Coordination du Programme de Développement Institutionnel
CCT	Code des Collectivités Territoriales
CDI	Commissariat au Développement Institutionnel
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CFCT	Centre de Formation des Collectivités Territoriales
CGSP	Contrôle Général des Services Publics
CNO	Comité National d'Orientation des appuis techniques aux collectivités territoriales
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSRE	Comité de Suivi de la Réforme de l'Etat
CSCRP	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSLP III)
CT	Collectivité Territoriale
CTB	Coopération Technique Belge
DAT	Dotation d'Appui Technique
DCPND	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
DER	Développement Economique Régional
DNAT	Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DNCT	Direction Nationale des Collectivités Territoriales
DNI	Direction Nationale de l'Intérieur

DTA	Dispositions Techniques et Administratives
DUE	Délégation de l'Union Européenne
ENA	Ecole Nationale d'Administration
FED	Fonds Européen de Développement
FICT	Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales
FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Coopération internationale allemande, ex GTZ)
GT-DDI	Groupe Thématique Décentralisation et Développement Institutionnel
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
IDH	Indice de Développement Humain
MATCL	Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales
MF	Ministère des Finances
MO	Maîtrise (ou Maître) d'Ouvrage
MTFPRE	Ministère du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat
OISE	Outil Informatisé de Suivi-Evaluation (Base d'informations sur les CT)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
PAD-K II	Programme d'Appui à la Décentralisation de la région de Koulikoro-Phase II
PAGAM /GPF II	Plan d'Action Gouvernemental d'Amélioration et de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques II
PAG	Plan d'Action Gouvernemental 2013-18
PAP	Plan d'Actions Prioritaires 2012–17
PAPU	Plan d'Actions Prioritaires d'Urgence 2013-14
PARAD	Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
PARADDER	Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional
PDESC	Plan de Développement Economique, Social et Culturel
PDI	Programme de Développement Institutionnel
PNACT-III	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales – Phase III
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PO-PDI	Plan Opérationnel du Programme de Développement Institutionnel
PRED	Plan pour la Relance Durable du Mali 2013-2014
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SBC	State Building Contract
SCAP	Stratégie Commune Assistance Pays
SECOM	Service Commun inter-collectivités
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local
TF	Tranche Fixe
TV	Tranche Variable
UE	Union Européenne
USAID	U.S. Agency for International Developpement

1 CONTEXTE

1.1 ELEMENTS DE SITUATION

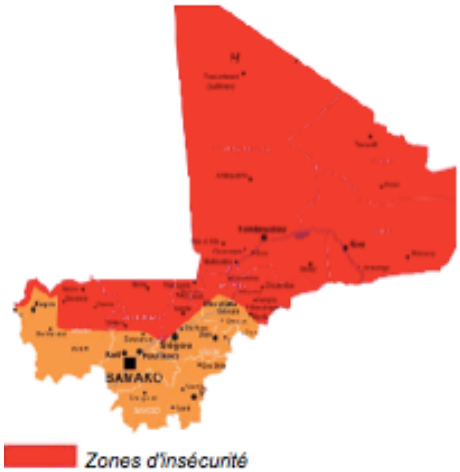
1.1.1 Un Etat précaire

=> Un pays sous tensions

Pays très pauvre et enclavé, le Mali connaît des conditions géographiques, économiques et sociales porteuses de contraintes.

Le Mali en chiffres
Superficie: 1 241 231 km² dont 65% en région désertique ou semi-désertique
IDH/PNUD: 182 sur 186 (2012, -1 / 2011)
Population: 17,307 millions hbts (projections 2014) dont: -65% < 25 ans -densité : 11,1 hbts/km² (moyenne 2010, 90 hbt/km^2 dans le delta central, <5 hbt/km^2 au nord) -croissance démographique : 3,6 % (projection 2014) -population urbaine 39% (2009)
Incidence pauvreté: 42,70 (2012, 41,70 en 2011)
Croissance économique: -1,20 (2012, 2,70 en 2011, 4,8% projection 2013)

De 2001 à 2010 la pauvreté s'est nettement réduite de 55,6 % en 2001 à 43,6.% en 2010[1]. Mais cette réduction est freinée par la forte croissance démographique. Celle-ci exerce un effet multiplicateur sur la demande en matière d'alimentation, de protection sociale, d'emploi et de services de base (éducation, santé, accès à l'eau)[2], au regard des moyens dont dispose l'État. Elle exacerbe le sous-emploi rural généralisé et le chômage urbain croissant (25 % en 2010)[3]. D'après les analystes, ces tensions ont leur part dans les événements de l'année 2012.



=> Crise et sortie de crise

La crise liée aux évènements de mars 2012, ainsi qu'à la guerre au Nord, entraîne des conséquences multidimensionnelles.

(i) Economiques et financières: le PIB a régressé en 2012 de 1,2%; le budget 2013 de l'Etat, s'est concentré sur le strict nécessaire[4]. Globalement, il est estimé que le contexte de développement prévalant jusqu'au début 2012 a radicalement changé. (ii) Institutionnelles: l'Etat et les institutions publiques se sont sinon totalement effondrés, tout au moins gravement délités. (iii) Les bailleurs internationaux ont cessé leur coopération, sauf pour les projets humanitaires et ceux touchant directement les populations.

Depuis l'adoption par le Parlement, le 29 janvier 2013, de la Feuille de route pour la transition des perspectives de sortie de crise se sont dessinées. Elles sont malgré tout étroitement conditionnées par une situation sécuritaire encore réduite. Les élections présidentielles et législatives se sont tenues dans des conditions satisfaisantes en juillet-août et en novembre-décembre

[1] La baisse du taux de pauvreté n'a pas réduit le nombre des pauvres, passé entre 2001 et 2010 d'env. 5,7 à 6,4 millions.

[2] Les Objectifs du Millénaire pour le Développement/OMD ne seront pas atteints.

[3] Malgré la croissance économique, le taux de chômage a augmenté dans la dernière décennie. 80% de la population active se retrouvent dans le secteur informel.

[4] Traitements des fonctionnaires, arriérés externes, secteurs sociaux, financement des élections et dépense de défense. Réduction de 23% des recettes de l'Etat par rapport à 2011 principalement liée à la suspension de l'aide internationale.

2013. Les élections locales quant à elles ont été reportées de mai à octobre 2014. L'aide a repris progressivement[5]. Un programme de développement accéléré des régions du Nord a été élaboré, plus une batterie de plans de priorités articulés sur le CSCRP III et destinés à parer au plus urgent[6]. Plus largement, dans ce contexte de sortie de crise sécuritaire et institutionnelle, une des préoccupations majeures des autorités devient "la **refondation des institutions** afin que les Maliens deviennent les acteurs de leur véritable développement", cette refondation constituant l'axe n°1 "Mise en place d'institutions fortes et crédibles" du Plan d'Action Gouvernemental/PAG 2013-18, qui réserve une place particulière à l'**approfondissement de la décentralisation** (couplé à la refondation des administrations publiques).

1.1.2 Un Etat décentralisé

La décentralisation au Mali, revendiquée comme une vieille tradition par les communautés locales, est à tout le moins une affaire **fondamentalement politique et de principe**, effective sur l'ensemble du territoire depuis 1999. Elle le structure en trois niveaux de collectivités, 703 Communes (dont 37 urbaines et 666 rurales[7]), 49 Cercles, 8 Régions[8] et 1 District (Bamako), enserrées dans une organisation classiquement déconcentrée, les régions et les cercles assurant par dédoublement fonctionnel la qualité de collectivité décentralisée et de circonscription administrative, sous l'autorité respectivement de gouverneurs et de préfets. Avec leurs élections prévues pour octobre 2014, les collectivités en sont à leur 4ème mandature.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE					
Dénomination / Nbre	**Collectivité territoriale**	**Circonscription administrative**	**Organe délibérant**	**Organe exécutif**	**Représentant de l'Etat**
Région 8 + 1*	X	X	X	X	Gouverneur
Cercle 49	X	X	X	X	Préfet**
Commune 703			X	X	

**District de Bamako*

***Assisté de sous-préfets résidant au niveau des ex-chefs lieux d'arrondissement*

Cette décentralisation présente la singularité qu'initiée en réponse à une crise de légitimité de l'Etat (coup d'Etat de mars 1991), elle redevient du fait des évènements de mars 2012, un **vecteur de réconciliation nationale**. Au-delà, elle apparaît depuis ses origines un élément voulu essentiel à la construction de cet Etat et de son développement. Principe constitutionnel depuis l'Indépendance, affirmé par la Conférence nationale de 1991, confirmé par la Constitution de 1992 (art. 97-8), elle représente un constant projet de société, porteur de deux objectifs: (i) la **réappropriation de la chose publique** par les citoyens (exercice du pouvoir à la base), dont participent la réaffirmation et la préservation de l'unité de l'Etat (Pacte National et règlement de la question du Nord[9]); (ii) en corollaire une **autre approche du développement**, dont les collectivités territoriales ont vocation à devenir des acteurs privilégiés.

[5] V. La Conférence des donateurs (Bruxelles 15 mai 2013) qui promet 3,25 Mds € sur 2 ans, également les Engagements de l'UE sur les zones post-conflit, août 2013.

[6] Plan d'Actions Prioritaires/PAP 2012–17, Plan d'Actions Prioritaires d'Urgence/PAPU 2013-14, Plan pour la Relance Durable du Mali/PRED 2013-2014.

[7] Avec une nette prédominance des petites communes (env. 56% < à 10 000 habitants).

[8] Les trois niveaux disposent d'une clause générale de compétence, avec une forme de spécification: le cercle assure la mise en cohérence entre la région et la commune, la région la mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire.

[9] La décentralisation a été un axe majeur du Pacte National passé en 1992 entre le gouvernement de transition et la rébellion.

Schématiquement, le processus est considéré comme entré depuis 2005 dans sa phase de consolidation. Avec la crise de 2012, **cette consolidation a vocation à se muer en reprise des réflexions**. (v. Etats Généraux de la Décentralisation, octobre 2013 et Stratégie et Plan d'Actions Prioritaires pour la mise en œuvre des Etats Généraux de la Décentralisation, février 2014). La crise, révélateur des défis profonds qui affectent l'Etat dans son ensemble, **questionne en particulier un processus de décentralisation**, ancien dans sa mise en œuvre (1999), encadré et appuyé *(v. ci-après § I-II 2 et § I-III 2),* mais dont il est légitime de considérer que **ses insuffisances ont globalement contribué à l'affaiblissement de la cohésion sociale.** Cette dernière conclusion appelle néanmoins un tempérament non négligeable. Dans nombre de cas au sein des régions affectées, que les fonctionnaires d'Etat avaient fuies, **les administrations communales ont continué à fonctionner et à rendre des services aux citoyens**. Au total, les communes relativement bien gérées ont moins souffert de la crise en termes de dégâts physiques et économiques. Sans compter la solidarité communes non-affectées – communes affectées en termes de support et d'appui.

1.2 LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

1.2.1 Une entreprise radicale

Malgré des moments de ralentissement, voire de stationnement après 2004, la politique d'ensemble connaît des évolutions à regarder sous trois angles, la décentralisation demeurant le déterminant de toute réforme.

=> Le volontarisme du démarrage
Le dessein politique de départ (refondation et unité de l'Etat) inspire (i) Une démarche systématique: mailler le territoire de collectivités, entièrement, en même temps et sur les trois niveaux (1999), **Immédiateté** tempérée par une progressivité dans le transfert des compétences et des ressources qui va devenir une des pierres d'achoppement de la réforme (lenteur et insuffisance des transferts). (ii) Combinée à une approche de **mobilisation sociale:** une intense stratégie de communication et de participation a présidé aux débuts de la réforme (1993-95)[10]. Cette participation, pourtant inscrite dans les lignes directrices de la politique nationale, s'avère actuellement un des points faibles du système *(v. ci-après § I-III 1).*

=> La connexion décentralisation – réforme de l'Etat
Au début de la réforme, l'Etat se caractérise par une **inadéquation générale à la décentralisation**, dans ses structures et ses procédures, marquées de centralisme et d'autorité, couplée, en matière de développement, avec la prédominance de stratégies sectorielles, y compris dans les domaines objets de transferts de compétences (éducation, santé et hydraulique). Ces déficiences **rendent indispensable une réforme de fond**, qui (i) adapte l'organisation de l'administration à l'évolution politico-institutionnelle; (ii) incite à une conception cohérente des politiques de développement et améliore la coordination de leur conduite. D'où l'adoption d'un Programme de Développement Institutionnel/PDI 2003-13, porteur d'un projet de réforme de l'Etat *(v. ci-après § I-II 2)*. A partir de là, les deux politiques sont conduites en principe de concert, avec plus ou moins de facilité dans la pratique….

=> Un changement d'échelle, l'option régionale
La fonction de mise en cohérence des stratégies de développement dévolue à la région, implique un déploiement de la politique de décentralisation en ce sens, après des années d'attention à la communalisation. **Avec les évènements de 2012, cette approche[11] devient cruciale et s'inscrit dans le Plan d'Action Gouvernemental/PAG 2013-18.** Il s'agit de donner un nouveau souffle au processus et de faciliter la sortie de la crise politico-institutionnelle, celle des régions du Nord en particulier. Toutefois, **la communalisation et la régionalisation participent d'un même système** et sont à envisager en complémentarité.

[10] Constitution sur tout le territoire d'un réseau de structures issues de la société civile, associées aux services déconcentrés, aux partis, aux acteurs du développement, aux autorités traditionnelles et aux médias, plus des concertations intervillageoises.
[11] Entamée dès 2011: élaboration d'outils, création de 2 régions supplémentaires au Nord (2011-2012) non encore effectives.

1.2.2 Un dispositif très élaboré

=> L'arsenal textuel

- *Une batterie de textes législatifs et règlementaires*: La décentralisation a fait l'objet d'une **démarche juridique générale**, avant même la mise en place des CT et sous la **forme systématisée de la codification**[12]. Ces textes véhiculent un **modèle uniforme**. Toutes les communes (quelle que soient leur dimension ou leur composante rurale ou urbaine) sont égales en droit, elles ont les mêmes organes et les mêmes compétences. Ce principe d'égalité se répercute sur les échelons cercles et régions.

- *La convergence des documents de stratégie:*

(i) L'articulation de la décentralisation et de la réforme de l'Etat à la stratégie nationale de développement ressort de documents de référence[13], d'une manifeste continuité d'inspiration sur la place qu'ils font au **cadre institutionnel comme pré-requis pour le développement**.

(ii) Décentralisation et réforme de l'Etat font l'objet de déclinaisons doctrinales spécifiques, croisées[14]: pour la décentralisation, le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation/DCPND 2006-15, mis en œuvre via le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales-Phase III/PNACT IIi 2010-14 pour la réforme de l'Etat, le Programme de Développement Institutionnel/ PDI 2003-13 et son Plan Opérationnel/ PO-PDI 2010-13. **L'ensemble de ces documents étant en cours de réactualisation:** le nouveau DCPND, qui doit intégrer le PNACT, sous forme d'un document unique accompagné d'un plan d'action, est en cours d'élaboration. Il devra comporter des liens forts avec le (nouveau) PDI.

DCPND: Objectifs
-Les populations participent davantage à la gestion des CT,
-La démocratie locale est renforcée,
-Les ressources financières des CT augmentent et deviennent plus prévisibles,
-Le fonctionnement des CT est mieux organisé et plus efficient,
-Les services rendus aux populations sous maîtrise d'ouvrage des CT sont plus utiles et plus durables,
-Les Régions contribuent mieux au développement économique territorial,
-Les services de l'Etat assistent et contrôlent plus efficacement les CT.
-Le pilotage stratégique du PNACT est assuré efficacement

PDI: Objectifs
-Adapter l'organisation administrative à l'évolution politico-institutionnelle, dont la décentralisation;
-Renforcer la gestion publique pour améliorer les services offerts aux populations;
-Mettre les préoccupations des usagers au cœur de l'action administrative;
-Assurer un pilotage adéquat et coordonné des politiques et actions de développement.

Le DCPND se veut un **instrument de mise en cohérence de l'action gouvernementale**.

Il vise à résorber et/ou éviter les incohérences décentralisation - politiques sectorielles, décentralisation - autres réformes de l'Etat et entre les programmes de développement de façon générale. Le **PDI** poursuit un **dessein global**, selon une **démarche transversale** (elle intéresse la plupart des ministères[15]) **et ouverte** (elle interpelle aussi les acteurs extérieurs à l'Etat). Combinés ces deux documents définissent une politique nationale d'ensemble, dans le cadre de laquelle doit se situer toute démarche d'appui.

[12] Loi du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités locales, Loi du 12 /04/1995 portant Code des Collectivités Territoriales (modifiée en 1998), complétées par une série de textes (env. plus d'une 20aine de lois et décrets).

[13] Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté/CSCRPIII 2012-2017, qui fait de la décentralisation associée à la déconcentration le 5ème domaine d'intervention de son axe 3 "Développement institutionnel et gouvernance"; Plan décennal de réalisation des OMD 2006-2015 (plus les textes spécifiques à la sortie de crise 2012-13, *v. plus haut § I-I 1*).

[14] Le PDi comporte un axe "Consolidation de la décentralisation".

[15] **Le Plan d'Action Gouvernemental d'Amélioration et de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques**/AGAM/GFP II 2011-15 constitue le volet "Finances Publiques" du PDI. Son 4ème axe stratégique porte sur le **renforcement des CT**.

=> Un montage institutionnel composite

-*Des instances multiples de coordination et de suivi*: **Le niveau formel de participation gouvernementale** à ces instances est élevé (présidences des différentes structures, forte représentation ministérielle). A l'inverse **la présence des élus locaux y est minoritaire**[16]. **Leur fonctionnement régulier n'a pas toujours été assuré,** et reste à réactiver depuis 2012, par ex**.** le CSRE, seul cadre national commun à la décentralisation et à la réforme de l'Etat s'est réuni deux fois depuis 2006. **Cette carence interpelle sur le niveau de pilotage et le portage politique effectif des réformes**. D'autant que le **dispositif reste fractionné,** chacun des secteurs intéressés voulant conserver un cadre propre, sous présidence distincte, d'où une redondance des structures génératrice de coûts de transaction.

CADRES COMMUNS A LA DÉCENTRALISATION ET LA REFORME DE L'ETAT		
Comité de Suivi de la Réforme de l'Etat/ CSRE	-Présidence: 1er Ministre -Membres: tous ministères concernés	Superviser la mise en œuvre des programmes de décentralisation et de réforme de l'Etat
Panel des bailleurs de fonds	-Présidence alternative CDI et DGCT -Membres: tous ministères concernés, PTF bi- et multilatéraux	Favoriser l'information et la coordination des bailleurs en matière de réforme de l'Etat et de décentralisation
RÉFORME DE L'ETAT		
Commission de Coordination du Programme de Développement Institutionnel /CCPDI	-Présidence: Ministère en charge de la réforme de l'Etat -Membres: représentants de l'Etat, des CT, du secteur privé, des syndicats et de la société civile	Veiller à la cohérence des politiques de réforme et à leur mise en œuvre par les acteurs concernés
DÉCENTRALISATION		
Comité National d'Orientation des appuis techniques aux CT/CNO *	-Présidence: MATCL -Membres: ANICT, DGCT, DNP, AMM, ARM, ministères sectoriels, OP, société civile	Coordonner, orienter, suivre et évaluer les appuis techniques nécessaires aux CT Participer à la CCPDI
***** Plus le Comité National des Finances Locales et la Commission Interministérielle de Transferts des Compétences		

- *Des acteurs ad hoc, objet de* ***"promotions institutionnelles"*** **demandées dans le cadre du dialogue politique***:* (I) La structure gouvernementale fait une place croissante à la décentralisation: le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales/MATCL s'est adjoint de 2010 à avril 2014 un Ministère délégué à la décentralisation, ainsi que la Direction Nationale d'Aménagement du Territoire/DNAT. Depuis avril 2014 **a été mis en place un Ministère de la Décentralisation et de la Ville**[17]. (ii) La Direction Générale des Collectivités Territoriales/DGCT (ex Direction Nationale, **érigée en Direction Générale en 2011**), au sein du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales/MATCL et depuis 2014 au sein du nouveau Ministère de la Décentralisation. Elle a pour mission de concevoir la politique de décentralisation et de participer à sa mise en œuvre. (iii) Le Commissariat au Développement Institutionnel/CDI, **récemment rattaché à la Primature** (septembre 2013, auparavant service du Ministère de la Fonction Publique), afin de lui assurer un positionnement à hauteur de ses responsabilités. Il a pour mission le pilotage des réformes institutionnelles et politiques désormais cruciales pour la sortie de crise.

[16] Les CT sont représentées (i) par le Haut Conseil des Collectivités Territoriales/**HCCT**, avec rôle consultatif, (ii) leurs associations catégorielles (Association des Municipalités du Mali/AMM, Association des Collectivités Cercles du Mali/ACCM), Association des Régions du Mali/ARM.

[17] De plus certains ministères se sont dotés de Cellules d'appui à la décentralisation et à la déconcentration/CADD.

1.3 ETAT DES LIEUX DECENTRALISES

1.3.1 Des acteurs locaux toujours fragiles

Après plus d'une décennie **les trois niveaux de CT existent**. En particulier l'enracinement des communes dans le paysage politique et institutionnel fait partie des acquis. Concrètement elles fonctionnent, assurent la délivrance des actes administratifs, votent leur budget, élaborent leurs Plans de Développement Economique, Social et Culturel/ PDESC, réalisent des infrastructures et offrent des services dans les secteurs sociaux et marchands. Malgré ces avancées et la réelle mutation institutionnelle, **la réforme ne répond pas encore aux ambitions.** Le bilan critique se concentre sur des thématiques communes aux CT et aux services de l'Etat.

=> Insuffisance généralisée des moyens et capacités

- *Du côté des collectivités,* la faiblesse de leurs ressources met en question la viabilité de nombre de petites communes et les possibilités de gestion de la plupart. La qualité des élus et du personnel administratif est généralement décriée (manque de rigueur dans le choix des personnes, bas niveau de formation, turn over élevé et non-capitalisation des expériences). Des efforts ont pourtant été engagés: création en 2007 du Centre de Formation des Collectivités Territoriales/CFCT, chargé de la formation des élus et agents, recrutement et titularisation de fonctionnaires territoriaux (sous réserve de la capacité des CT à financer leurs salaires). En résultent de multiples insuffisances dans leur gestion.

Lacunes gestionnaires…..
-**Programmations** (PDESC) réduites à un catalogue d'actions,
-**Budgets** irréguliers (erreurs d'imputation, omission de dépenses obligatoires, voire vote en déséquilibre),
-**Réalisations** (infrastructures et services) en marge des normes procédurales (règles de la comptabilité publique et de la passation des marchés) et techniques

- *Du côté des services déconcentrés de l'Etat,* malgré quelques initiatives de renforcement de leurs capacités, les représentants de l'Etat (Gouverneurs, Préfets et Sous/Préfets) n'ont que de faibles moyens pour leurs missions (coordination des services, contrôle des CT). En particulier, **ils n'exercent pas correctement le contrôle de légalité**, assurant aux CT une impunité de fait. Les services techniques rencontrent beaucoup de difficultés à exercer leur rôle d'appui-conseil (faible déconcentration des ministères, faible niveau de qualification et absence d'obligation de répondre aux sollicitations des CT). **Au total se voient affectées la fonctionnalité des CT, la crédibilité de l'Etat, donc la réforme dans son ensemble**.

=> Insuffisance de l'appropriation politique globale

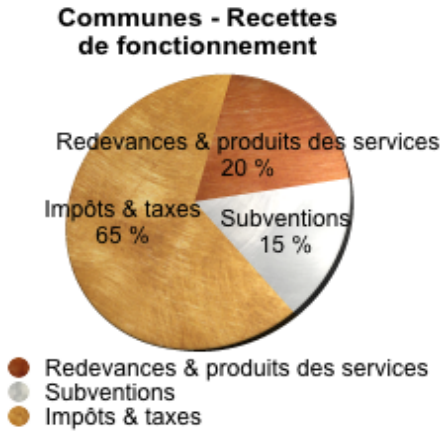
(i) *Du côté de l'appropriation citoyenne,* la **faible implication des citoyens** dans la vie des CT va de pair avec la **redevabilité lacunaire des élus**, par ex. le débat public sur le budget, l'information sur la gestion de l'exécutif et les délibérations du conseil ne sont pas dans les habitudes, non plus que les demandes de reddition de comptes par les habitants (pourtant capables de critiques). (ii) *Du côté de l'Etat,* sont dénoncés la faiblesse du portage politique, de concert avec un pilotage peu réactif, ainsi que des lenteurs quasi-structurelles dans les transferts de compétences et de ressources. (iii) *Du côté des dynamiques de développement local,* leur mise en cohérence par les élus, les services techniques déconcentrés, la société civile et le secteur privé présente de nombreuses insuffisances.

Nombre d'acteurs tendent à se renvoyer les responsabilités, plutôt qu'à les prendre en charge. **A la lumière de la crise, ce constat fournit sans doute une des clés de sa profondeur.**

1.3.2 Un financement sous perfusion

=> Des ressources propres subsidiaires

La faiblesse des ressources propres des CT demeure récurrente depuis les débuts de la décentralisation. Les promoteurs de la réforme avaient tablé sur l'hypothèse selon laquelle une fourniture accrue de services de proximité faciliterait l'émergence de potentiels contributifs. Les performances sont décevantes[18]. Les communes disposent en principe d'impôts (Taxe de Développement Régional et Local/TDRL, patente, taxes diverses) et de redevances. Sans l'adjonction de la (basse) dotation de fonctionnement du budget de l'Etat, ces ressources ne suffisent pas à couvrir les dépenses de fonctionnement de la majorité d'entre elles[19].



Le graphique ci-joint correspond à une moyenne nationale approchée (les disparités régionales sont importantes) sur les années ante-crise. L'insuffisance de mobilisation tient à des raisons techniques (obsolescence du système fiscal[20]), fonctionnelles (défaillances de la chaîne fiscale, aggravées par le manque de coordination services des impôts-CT) et humaines (incivisme fiscal des contribuables et des responsables locaux[21]). Les efforts d'équipement des communes sont en conséquence assurés principalement par des financements extérieurs.

=> Des ressources extérieures prédominantes

Paradoxe: Les financements extérieurs (Etat et PTF) apparaissent à la fois un appui indispensable pour les collectivités et la décentralisation en général, mais à terme un des **handicaps du processus de décentralisation**. Depuis 1999, le budget national procède sur financement intérieur à deux inscriptions (Subvention de fonctionnement aux CT, Appui à la mise en place des communes/ANICT destinée aux investissements) d'un montant limité (env. 0,3% du budget de l'Etat) et jusqu'à la crise peu évolutif. Surtout, les apports des PTF l'emportent de loin sur ceux de l'Etat (env.93% des subventions aux CT contre 7%).

ANICT: Réalisations
-Education: 8 520 salles de classe, 220 bâtiments d'administration scolaire, 206 logements scolaires
-Santé: 865 centres de santé, 65 dispensaires, 293 maternités
-Hydraulique: 240 forages, 571 puits à grand diamètre
-Equipements marchands: 248 banques de céréales, 464 marchés ruraux, 903 équipements divers
-Voirie et environnement: 182 bas-fonds aménagés, 287 pistes rurales

Le mécanisme créé en 2000, l'**Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales/ANICT** en charge du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales/FNACT, illustre le paradoxe.

Une véritable intégration à la dynamique de décentralisation: Institution nationale pérenne (à statut d'établissement public administratif), l'ANICT gère un mécanisme d'allocation de ressources provenant de l'Etat et des aides extérieures (aides-programmes et ABS), **avec inscription au budget des collectivités** pour la réalisation des investissements **entrepris sous leur maîtrise d'ouvrage,** à travers les cinq guichets du FNACT[22]. Elle intervient **dans le respect des principes de la décentralisation**, sur la base de procédures communes à toutes les collectivités et dans le cadre des structures (circuit Trésor) et procédures nationales de la comptabilité publique. La répartition des ressources s'opère par un système de droits de tirage, fondé sur le principe d'une péréquation financière entre les CT, en fonction de leur degré de développement, sur la base de critères définis au niveau national. L'Agence a obtenu d'**indéniables résultats,** en termes:

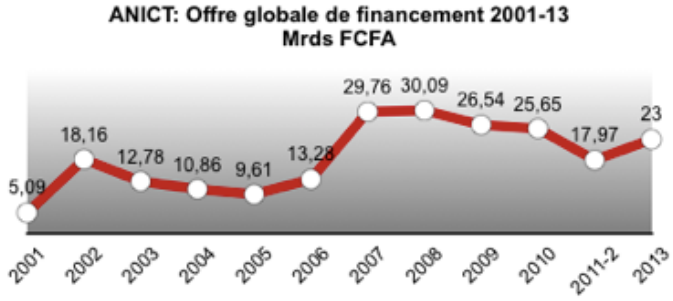
[18] Avant la crise, les ressources propres des CT (hors District de Bamako) représentaient un peu plus de 1 000 FCFA/hbt (env. 1,5 €).

[19] La loi de Finances 2010 a inscrit des crédits de l'éducation au titre du transfert de ressources de fonctionnement (rémunération des personnels) en faveur des CT pour env. 75 Mrds FCFA. Leur mise à disposition a posé des difficultés de divers ordres non résolues.

[20] Par ex. l'impôt le plus significatif, la TDRL, est un impôt de capitation, hérité du système colonial.

[21] Qui répugnent par ex. à établir des rôles identifiant tous les contribuables. Ils correspondraient au tiers du potentiel contributif réel.

[22] Investissements, appuis techniques, appui au fonctionnement, garantie des emprunts, dotation pour l'inter-collectivités.



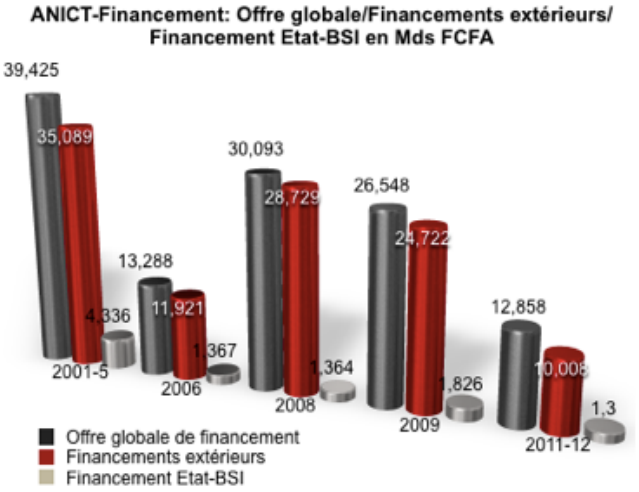
(i) de nombre de partenaires, de 3 (CE, AFD, FENU) en 2001, à une quinzaine avant la crise; (ii) de montant de l'offre globale de financement (contribution de l'Etat + contributions des PTF): partie de 5,093 Mrds de FCFA en 2001, elle a mobilisé au total **de 2001 à 2013 165 Mrds de FCFA** (251,54 M€); (iii) de la quantité et de la diversité des investissements réalisés: l'offre de financement a été consommée par les CT dans des proportions moyennes supérieures à 90%.

Des modalités d'intervention diversement performantes:

(I) Interface entre les PTF et les CT, l'ANICT joue vis à vis de celles-ci un **rôle de d'unificateur des différentes procédures des** PTF. En cela elle constitue un réel facteur de simplification du système.

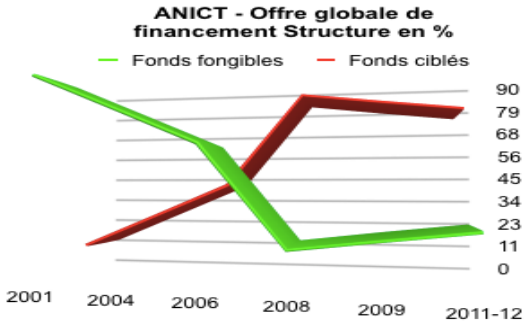
(ii) Le principe de l'annualité des dotations joint à leurs modalités complexes de calcul (ainsi qu'aux délais d'abondement de certains contributeurs) affectent les dotations d'un **déficit de prévisibilité pour les CT** quant aux montants et à la mise à disposition, d'où des problèmes de délais d'utilisation.

(iii) S'y ajoutent les faibles performances de la chaîne de la dépense publique.



La structure problématique de l'offre de financement:

(i) La **participation de l'Etat** y est restée constamment faible depuis les origines de l'ordre de **4,5 à 10%** selon les années (sous réserve des engagements tenus dans le cadre du State Building Contract de 2013, *v. ci-après Conclusions).*



(ii) **L'importance croissante des fonds ciblés** (sectoriels et/ou géographiques) par rapport aux fonds fongibles[23], passés de **13,64%** en 2001 **à 74,62%** en 2011-2, avec un pic de 82,17% en 2008, révélatrice d'un accroissement positif en soi des ressources à disposition, s'avère porteuse d'effets pervers au regard des principes de maîtrise d'ouvrage des CT et de péréquation. Le bailleur définissant le secteur et la localité de l'investissement, parfois aussi l'investissement lui-même, la maîtrise d'ouvrage des CT en est d'office limitée, au point extrême de transmuer celles-ci en **exécutantes de la politique nationale** (cas des fonds ABS éducation et santé "basculés" sur le FNACT). De surcroît, ces fonds ciblés entrainent des distorsions dans les modes de calcul des dotations, donc dans la péréquation.

1.3.3 A la recherche d'un appui technique

La création de l'ANICT s'était accompagnée de la mise sur pied d'un dispositif national d'appui technique, les Centres de Conseil Communaux/CCC, de nature projet et dont le fonctionnement s'articulait de près sur celui du dispositif financier. Ce système est arrivé à terme en décembre 2007 sans avoir résolu des questions prioritaires (non appropriation par les CT et les services déconcentrés des fonctions d'appui technique et d'accompagnement, renforcement des capacités à la maîtrise d'ouvrage). Depuis une formule tend à se

[23] Les fonds fongibles proviennent du budget de l'Etat/BSI et de l'appui européen.

mettre en place par le recours combiné à trois types de structures publiques (éventuellement au secteur privé) selon les situations locales: services techniques propres des CT, services techniques déconcentrés de l'Etat organisés en pôles techniques autour des Gouverneurs et des Préfets, services communs inter-collectivités (SECOM), encore embryonnaires. De façon concomitante, pour assumer les coûts de l'appui technique, le FNACT met à disposition des CT une Dotation d'Appui Technique/DAT. Son utilisation reste en partie tributaire des capacités d'intervention disponibles des prestataires potentiels.

2 L'APPUI BUDGETAIRE SECTORIEL DE L'UNION EUROPEENNE A LA DECENTRALISATION: DU PARAD AU PARADDER

DÉCENTRALISATION ET AIDE AU DÉVELOPPEMENT AU MALI

La décentralisation et la réforme de l'Etat constituent de vastes chantiers. Ils appellent, en plus d'un leadership fort et constant des autorités, un appui des partenaires déterminé et inscrit dans la durée.

=> Interventions des PTF

Dès 1999 de nombreux PTF ont épaulé la politique de décentralisation. Elle constitue un secteur de concentration pour certains (Allemagne, Belgique, Suisse, UE). Les projets, souvent d'envergure modeste, interviennent de façon géographique et/ou sectorielle auprès des CT et de la DNCT/DGCT. Les soutiens au développement institutionnel ont été plus tardifs. Au total, sur la période 2005–2012, l'aide à la décentralisation, au développement local, à l'aménagement du territoire et aux réformes institutionnelles a mobilisé 147,893 Mrds de FCFA, soit env. 225,461 M€ (aide européenne comprise).

APPUIS DES PTF
Allemagne/GIZ: Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales/PACT III
Banque Africaine de Développement/BAD: Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique Régional/PADDER, Projet d'Appui au Développement Communautaire/PADEC
Banque Mondiale: Projet d'Appui aux Communes Rurales/PACR, Projet d'Appui aux Communes Urbaines du Mali/PACUM, Projet d'Assistance Technique pour la Gouvernance et la Décentralisation Budgétaire
Belgique/CTB: projet d'Appui à la Décentralisation de la Région de Koulikoro-Phase II/PADK II
Canada/ACDI: Projet d'appui au Programme de Développement Institutionnel/PDI II
Etats Unis/USAID: Programme de Gouvernance Partagée/PGP 2, Programme d'Appui à la Décentralisation et la Déconcentration de l'Education - Participation Communautaire/PRADDE-PC
FENU: Projet d'Appui aux Collectivités Territoriales et au Développement Local /CT-DL, Assistance à la maîtrise d'ouvrage du Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités/SAFIC
France: **FSP** Renforcement de la gouvernance démocratique au Mali, Renforcement de la Gouvernance Urbaine et de la Fiscalité Locale/GUFL, Consolidation des institutions publiques, de l'Etat de droit et de la société civile, **AFD** Projet d'Appui à la Consolidation de la Décentralisation au Mali/PACDM, Projet d'Assainissement et Développement Urbain de Bamako, Appui au Développement Local dans la Région de Mopti
Plus des coopérations décentralisées avec des régions françaises
Luxembourg: Composante d'Accompagnement des Programmes du PIC II/CAPPIC II
Pays-Bas (SNV et Ambassade): Appui au Plan Opérationnel 2006 - 09 du PDI, Appui à l'opérationnalisation du transfert de compétences AMM/TDC
PNUD: Programme de Gouvernance Démocratique en Période de Transition, Appui au Programme de Développement Institutionnel, Collectivités Territoriales-Développement Local
Suisse (Helvetas): Appui à la Promotion de l'Economie Locale/APEL

Les efforts nationaux d'organisation commune des politiques ont leur répercussion sur la **mise en cohérence des aides**. La coordination PTF-partie nationale, très structurée, s'opère au sein du **Panel de la décentralisation et du développement institutionnel**[24], cadre de dialogue entre les autorités maliennes et les partenaires bi- et multilatéraux engagés dans le domaine des réformes publiques. L'ABS européen apporte sa valeur ajoutée à cette dynamique de coordination (*v. ci-après § II-III 3)*. Dans la mouvance globale de l'harmonisation de l'aide et des mécanismes de coordination, développée depuis plusieurs années (Plan National Efficacité de l'Aide) et concrétisée par la Stratégie Commune d'Assistance Pays/SCAP, la concertation des PTF en matière de réformes institutionnelles s'exerce au sein du **Groupe Thématique Décentralisation et Développement Institutionnel/GT-DDI**.

[24] Existant depuis 2001 (il prend la suite d'un Panel décentralisation existant depuis 1995), élargi en 2006 à la réforme de l'Etat.

=> Interventions de l'Union Européenne

L'aide communautaire à la décentralisation s'est fortement engagée et **se situe dans une continuité**: 7ème FED, Programme National d'Appui à la Décentralisation: 8ème FED, Programme d'Appui au Démarrage des Communes (2001-5) et Programme d'Appui à la Coordination des Actions de Développement dans les régions du Nord Mali. Le 9ème FED poursuit cette approche avec deux avancées: (i) **L'élargissement à la réforme de l'Etat**: le Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation/PARAD s'inscrit dans la stratégie gouvernementale de relation consubstantielle décentralisation-déconcentration[25]. L'Europe apportant de ce fait le seul soutien extérieur à cette synergie. (ii) **L'option pour l'appui budgétaire sectoriel**, considéré mieux adapté que l'approche projet classique à ce type de programme d'appui institutionnel transversal, Le 10ème FED poursuit cette dynamique avec le Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional/PARADDER. Prévu pour la période 2010-14, le PARADDER va subir les répercussions de la crise de 2012 *(v. plus loin § II-III 1)*. D'où l'intérêt, pour saisir l'ABS européen dans sa globalité, de traiter du PARADDER conjointement avec le PARAD, compte tenu également du caractère expérimental de celui-ci.

2.1 CHOIX D'UNE PORTE D'ENTREE

Par définition l'ABS intervient dans le cadre d'une politique nationale, qu'il entend soutenir dans son ensemble, Ses portes d'entrée sont donc celles de cette politique, non celles que le Programme privilégierait en propre. Concernant la décentralisation et la réforme de l'Etat, **le focus est mis à la fois sur un "soutien vers le haut" et un "soutien vers le bas".** Il s'agit en effet d'appuyer à la fois la conception et la conduite d'une politique et l'obtention de ses résultats, que ceux-ci soient centraux ou locaux, ou les deux. Avec des singularités liées à l'objet spécifique de chacun des secteurs concernés. La réforme de l'Etat concerne les services centraux, mais aussi, de façon majeure, la déconcentration et au-delà l'ensemble des usagers dans leur relation aux services. La décentralisation interpelle en premier lieu les collectivités, elle postule également des décisions centrales, en matière de stratégies sectorielles, de réforme fiscale, d'amélioration de la chaîne financière etc., ainsi que des mesures déconcentrées.

2.2 RESULTATS ESCOMPTES

2.2.1 Perspective globale

Aussi bien pour le PARAD que pour le PARADDER, l'objectif global (et classique) vise la réduction de la pauvreté à travers la mise en œuvre des documents nationaux de stratégie sectorielle, Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation 2006-2015/DCPND et Programme de Développement Institutionnel/PDI 2003-2013. Spécifiquement, à partir des objectifs de ces politiques rappelés plus haut *(v. § I-II 2)* le PARAD a posé un accent marqué sur la décentralisation, favorisant la mobilisation des ressources financières des CT, la continuation du dispositif d'appui technique des CT, et pour la réforme de l'Etat, la déconcentration des ministères. Le PARADDER entend appuyer la poursuite de la mise en œuvre effective des politiques de réforme de l'Etat et de décentralisation, avec une attention nouvelle au développement économique régional/DER (Nord et Delta du Niger). *(v. ci-après § II-II 3, II-III 1 et II-III 2).*

[25] Complété par le Programme Appui au Développement des Régions du Nord/ADERE.

2.2.2 Démarche spécifique de l'ABS

L'inscription dans une politique nationale ne signifie pas pour autant que l'appui européen ne cadre pas son intervention (via le décaissement des tranches fixes et variables, *v. ci-après § II-III 1*), par le jeu des conditions générales[26] et particulières, ainsi que des indicateurs.

CONDITIONS PARTICULIERES

Tableau comparatif

	CONDITIONS COMMUNES	CONDITIONS PROPRES À CHAQUE TRANCHE FIXE
PARAD	**Toutes tranches fixes** **1-**Actualisation du CDMT **2-**Preuve de la **participation systématique du CDI et de l'AGETIC à l'ensemble des comités d'attribution des marchés** informatiques en lien avec le PARAD	**Conditions pour la tranche fixe 1ère année** **1-**Existence d'un CDMT pour les deux sous-secteurs **2-**Programme d'activités 2006 **3-**Mise en place effective des instances de coordination et d'orientation de la Réforme de l'Etat et du Comité de Pilotage du PARAD
		Condition pour la tranche fixe 2ère année Adoption des 8 plans de développement régional
		Condition pour la tranche fixe 3ère année Etablissement des rôles pour la TDRL
PARADDER	**Toutes tranches fixes (sauf la 1ère)** **1-**Au 31 décembre précédant chaque revue annuelle, au moins **80% des dotations du FNACT** (sur recettes propres de l'Etat et out appui budgétaire sectoriel) **exécutées et décaissées** à l'ANICT **2-Tenue régulière** (semestrielle) **du Comité de suivi de la réforme de l'Etat** présidé par le Premier Ministre à partir du second semestre 2009	**Condition pour la tranche fixe 2ème année (2011)** Adoption en Conseil des Ministres des textes de lois relatifs à la charte de déconcentration, à l'organisation administrative du territoire et à la restructuration de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales/DNCT et de la Direction Nationale de l'Intérieur/DNI
		Condition pour la tranche fixe 3ème année (2012) Adoption d'un dispositif financier d'entretien des investissements des CT validé par le Comité National d'Orientation/CNO et par le Conseil d'Administration de l'ANICT.
		Condition pour la tranche fixe 4ème année (2013) **1-**Application du décret de restructuration du Commissariat au Développement Institutionnel/CDI par la disponibilité d'au moins 80% des cadres catégorie A **2-**Instruction du Premier Ministre sur la généralisation de l'affichage des prestations (modalités, coûts, délais de prestation) dans toutes les administrations publiques
		Condition pour la tranche fixe 5ème année (2014) Texte de loi portant sur une réforme de la fiscalité locale approuvé par le Conseil des ministres et soumis (dépôt) à l'Assemblée Nationale.

Les conditions particulières visent, pour le PARAD, puis pour le PARADDER, avec plus de rigueur dans ce 2ème cas, l'amélioration des processus de décision et de prévision, l'incitation à la proactivité des structures responsables des politiques sectorielles, ainsi que la prise de mesures ponctuelles.

[26] Des trois conditions générales d'éligibilité applicables à tout ABS, deux ((stabilité du cadre macro-économique, gestion des finances publiques saine et transparente) ne ciblent pas directement la politique sectorielle appuyée, en revanche la troisième (mise en œuvre de la politique sectorielle) ouvre à l'ABS, **via le dialogue politique,** des marges d'intervention sur la conduite de cette politique.

INDICATEURS

Tableau comparatif

<table>
<tr><th></th><th>PARAD</th><th>PARADDER</th><th></th></tr>
<tr><td rowspan="3">Décentralisation</td><td>Accès de la population aux services de base relevant des CT:
1-Villages disposant d'au moins un point d'eau potable fonctionnel
2-Consultations prénatales
3-Scolarisation des filles</td><td>Réforme de l'Etat
1-Déploiement du personnel et réforme des ressources humaines
2-Déconcentration des personnels des Ministères
3-Amélioration du contrôle interne de l’Etat au niveau déconcentré et décentralisé
4-Informatisation de l’Administration</td><td rowspan="2">Réforme</td></tr>
<tr><td>Politique de décentralisation
4-Qualité de la gouvernance locale
5-Ressources propres des CT par habitant
6-Transferts de l'Etat aux collectivités</td><td rowspan="2">Politique de décentralisation
5-Amélioration de l’appui-conseil des services techniques de l’Etat
6- Amélioration de la qualité de la représentation de l’Etat au niveau déconcentré
7-Amélioration des transferts financiers de l’Etat en faveur de la tutelle et des CT</td><td rowspan="3">Décentralisation</td></tr>
<tr><td>Interdépendance décentralisation-déconcentration
7-Assistance à la maîtrise d'ouvrage des CT
8-Déconcentration budgétaire des ministères (crédits de fonctionnement)
9-Déconcentration des personnels des ministères</td></tr>
<tr><td>Réforme de l'Etat</td><td>Réforme de l'Etat
10-Mise en service de 31 Recettes-Perceptions
11-Informatisation de l'administration
12- Délais de passation des marchés publics</td><td>Politiques sectorielles en lien avec la décentralisation
8-Accès de la population aux services de santé
9-Accès de la population aux services de l’éducation
10-Accès de la population aux services d’eau potable</td></tr>
</table>

Les indicateurs de tranche variable, dans les deux cas, ont été définis en cohérence avec le CSLP/CSCRP, le Po/PDI et le DCPND/PNACT, sur la base des matrices et proportions retracées dans le tableau ci-dessus: pour le PARAD 12 indicateurs, dont 6 spécifiques à la décentralisation, 3 à l’interdépendance décentralisation/ déconcentration, 3 à la réforme de l’Etat; pour le PARADDER 10 indicateurs, dont 4 propres à la réforme de l’Etat, 3 à la décentralisation, 3 aux politiques sectorielles en lien avec elle.

2.2.3 Déclinaisons propres

ABS DECENTRALISATION- REFORME DE L'ETAT: RESULTATS ATTENDUS

Architectures comparées

PARAD	PARADDER
TOUS NIVEAUX	**TOUS NIVEAUX**
-R2 *L'efficacité et la transparence dans la prestation des services publics sont renforcées* **-R4-2** Développer les capacités de pilotage stratégique de la décentralisation aux niveaux central, régional et local **-R5** Les administrations sont dotées de ressources humaines appropriées et suffisamment qualifiées	-**R3** La consolidation du processus de décentralisation au travers d'un pilotage stratégique aux niveaux central, régional et local et au travers le renforcement des capacités des ressources humaines -**R5** L'amélioration de la gestion et de la qualité des ressources humaines contribuant à des administrations performantes
NIVEAU CENTRAL	**NIVEAU CENTRAL**
-R1 L'Etat central est réorganisé autour des missions stratégiques d'impulsion, de conception et de contrôle	-**R1** La réorganisation de l'Etat central autour des missions stratégiques d'impulsion, de conception et de contrôle
NIVEAU LOCAL	**NIVEAU LOCAL**
-R3 Les services déconcentrés constituent un relais territorial fiable de l'Etat central pour la mise en œuvre des politiques publiques et remplissent efficacement leur rôle d'appui-conseil aux CT **-R6** L'usager est placé au centre de l'action publique **-R4** *Les CT disposent des ressources humaines et financières pour tenir leur rôle de promotion du développement économique et de moteur de la démocratie:* **-R4-1** *Consolider les capacités de prestation des services des CT*	-**R2** Une déconcentration accrue permettant la mise en œuvre efficiente des politiques publiques et jouant efficacement le rôle d'appui-conseil aux CT -**R6** Des usagers impliqués dans la décentralisation et la réforme de l'Etat -**R4** *Le renforcement des capacités financières des CT à travers une réforme de la fiscalité locale* -**R7** *Un développement économique régional piloté par les Assemblées Régionales en cohérence avec les politiques sectorielles nationales*

NB: Les items en italique correspondent aux éléments qui ne se retrouvent pas d'un programme à l'autre.

A partir des DTA de chacun des programmes, le tableau comparatif ci-dessus permet (i) de **faire ressortir la forte constance des résultats recherchés par l'intervention européenne**, aussi bien dans la répartition quantitative par niveaux des résultats identifiés, que surtout dans leur consistance qualitative: réorganisation de l'Etat autour de ses missions stratégiques, progrès de la déconcentration, consolidation de la décentralisation; (ii) de **dégager les modulations apportées par le PARADDER** aux résultats déjà retenus par le PARAD (par ex. l'accent sur la réforme de la fiscalité locale touchant aux ressources des CT), et surtout **l'innovation en matière de développement économique régional**. Au total, ces résultats (synthétisés dans le tableau ci-après) traduisent la **continuité des politiques soutenues**, leur évolution et **leur progression**, l'importance comparative des produits et résultats de nature institutionnelle (Institutional outputs and outcomes) concevable pour des appuis aux réformes publiques, mais aussi **la récurrence des difficultés et insuffisances** (problématiques du pilotage, des ressources humaines et financières, enfin de l'implication des usagers), qui renvoient in fine à la **question du portage politique**. Toutefois les évolutions dans ces domaines demeurent malaisées à évaluer, la décentralisation et la réforme de l'Etat étant des processus de longue haleine. A l'issue du PARAD, si la décentralisation effective avait environ 10 ans de recul, la réforme de l'Etat sensiblement plus récente, offrait moins de visibilité (d'autant que ses premières activités étaient surtout à vocation préparatoire et exploratoire). Quant au PARADDER, il a subi le choc de la crise de 2012, d'abord suspension (comme celle de toutes les aides), puis arrêt avec l'Avenant de mai 2013 de son volet ABS *(v. ci-après § II-III 1)*. L'évaluation de mi-parcours n'a pas encore été réalisée.

L'ABS DECENTRALISATION

Types et niveaux d'attentes

	PARAD	PARADDER
POLICY OUTPUTS AND OUTCOMES	**=> Au niveau des politiques sectorielles**: Existence et actualisation des CDMT, coordination des bailleurs, prise de mesures particulières **=> Au niveau du pilotage:** Mise en place effective des instances de coordination et d'orientation de la réforme de l'Etat et du Comité de pilotage du PARAD	**=> Au niveau des politiques sectorielles:** Actualisation des CDMT, approfondissement des transferts de compétences, adoption et exécution de la Stratégie de Développement Economique Régional, adoption de textes (Charte de la déconcentration, organisation administrative du territoire, réforme de la fiscalité locale) **=> Au niveau du pilotage:** Tenue régulière du Comité de Suivi de la Réforme de l'Etat et de la Commission de Coordination du PDI
INSTITUTIONAL OUTPUTS AND OUTCOMES	**=> Administration**	
	-Réforme des structures: **D**éconcentration des personnels et déconcentration budgétaire des ministères**,** création de nouveaux services (Recettes-Perceptions)	**-Réforme des structures:** Réforme et formation des ressources humaines, déploiement et déconcentration des personnels des ministères
	-**Amélioration des procédures et modalités de travail:** **I**nformatisation**,** délais de passation des marchés publics	-**Amélioration des procédures et modalités de travail:** Informatisation, amélioration des contrôles internes de l'Etat au niveau déconcentré et décentralisé
	-Renforcement des capacités et moyens des acteurs: *Acteurs centraux*: CDI (mise à disposition de cadres), DNCT *Autorités de tutelle*: capacités de conseil et contrôle (moyens humains, matériels et financiers)	**-Renforcement des capacités et moyens des acteurs:** *Acteurs centraux*: restructuration du MATCL, positionnement du CDI *Services déconcentrés*: qualité de représentation de l'Etat, moyens de la tutelle (dotations de l'Etat)
	=> Collectivités territoriales	
	-Amélioration de la gouvernance locale: **T**enue des sessions**,** transmission des actes à la tutelle, régularité de la gestion budgétaire (par ex comptes administratifs)	**-Amélioration de la gouvernance locale:** Via l'amélioration du contrôle de légalité (approbation des budgets et comptes administratifs des CT) et de l'appui-conseil
	-Renforcement des moyens et capacités en matière d'offres de services: Meilleur accès à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (appuis des services déconcentrés), amélioration des transferts financiers de l'Etat aux CT et facilitation de l'accès des CT aux ressources du FNACT	**-Renforcement des moyens et capacités en matière d'offres de services:** Amélioration des transferts financiers de l'Etat aux CT (dotations), formation des personnels des CT, renforcement à la maîtrise d'ouvrage des Assemblées des 5 Régions du Delta et du Nord
SECTOR OUPUTS AND OUTCOMES	**-Réalisations des CT:** *M*obilisation des ressources propres*,* amélioration de la programmation des investissements, services plus opérationnels, financièrement accessibles et durables	**-Réalisations des CT:** Mobilisation des ressources propres**,** élaboration d'outils (contrats-plans Etat-Région)**,** investissements sous maîtrise d'ouvrage des 5 Régions du Delta et du Nord
	-Amélioration de l'accès de la population aux services de base: santé, éducation, eau potable	**-Amélioration de l'accès de la population aux services de base:** santé, éducation, eau potable

2.3 INPUTS PREVUS ET APPORTES

2.3.1 Inputs financiers

=> Montants

***-**Au titre du PARAD:*

Sur une enveloppe globale de 72 M€ (47,228 Mrds FCFA), le PARAD a mobilisé 59 M€[27] d'ABS (38,701 Mrds FCFA), dont 75% (44,25 M€) pour la décentralisation et 25% (14,75 M€) pour la réforme de l'Etat[28] et 11,5 M€ (7,543 Mrds FCFA) pour les appuis institutionnels[29]. Soit en termes financiers, pour la décentralisation 33,66%, pour la réforme de l'Etat 35,6% des besoins de financement sur la période (respectivement 133,68 M€ et 39,32 M€, base CDMT 2006-9). Le tableau ci-contre retrace la répartition du budget prévisionnel total. Dans sa globalité (càd y compris les appuis institutionnels, revues, évaluations, audits et imprévus), le PARAD a été exécuté à 99,74% (en tenant compte des réallocations de l'Avenant de 2008).

PARAD **Budget prévisionnel**					
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**TOTAL**
Tranches Fixes	20,0	9,0	6,5	4.4	39,9
Tranches Variables		6.0	6.5	6,6	19,1
Total appui budgétaire	20,0	15,0	13.0	11,0	**59.0**
Appui institutionnel Réforme de l'Etat	3,5				3,5
Appui institutionnel Décentralisation	8,0				8,0
Total appui institutionnel	11,5				**11,5**
Revues MP, évaluation ex-post	0,2				**0.2**
Audits,	0,3				**0,3**
Imprévus	1,0				**1.0**
TOTAL					**72.0**

[27] Ramenés à 56,744 M€ au bénéfice de l'appui institutionnel (Avenant de juillet 2008).

[28] L'ABS/PARAD procède à travers un appui budgétaire sectoriel non ciblé mais préaffecté.

[29] Portés par l'avenant de juillet 2008 à 12,130 M€, dont 8,813 pour la décentralisation et 3,317 pour la Réforme de l'Etat.

- Au titre du PARADDER:

Le budget prévisionnel s'élevait à 75 M€ (49,196 Mrds FCFA), dont 44 M€ (28,862 Mrds FCFA) d'ABS, 20 M€ (13,119 Mrds FCFA) d'appui institutionnel et 7 M€, (4,591 Mrds FCFA) pour des investissements structurants au titre du DER, auxquels s'ajoutaient les financements conjoints de la GTZ et de la CTB (respectivement 3 M€ et 1,8 M€ d'appuis aux Assemblées régionales du Delta du Niger et du Nord), portant le **plafond de la Convention à 79,8 M€.** En termes financiers, l'appui budgétaire de 44 M€ représentait 40% des besoins de financement des politiques sectorielles (base CDMT de mars 2008), soit 38 M€ pour le PO-PDI 2010-2013 et 73 M€ pour la décentralisation sur la période 2010-1014. Le tableau ci-contre retrace la répartition du budget prévisionnel (hors contributions CTB-GTZ).

PARADDER
Budget prévisionnel

	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Tranches Fixes	6,0	4,0	4,0	4,0	4,0	22.0
Tranches Variables		4,0	5.0	6,0	7,0	22.0
Total appui budgétaire	6,0	8,0	9,0	10,0	11,0	**44.0**
Appui institutionnel Réforme de l'Etat			5,05			5,05
Appuis institutionnels Décentralisation:						
-Appui DNCT et ENA/CFCT			2,95			2,95
-Appui aux Assemblées régionales (conventions GTZ - CTB)			12,0			12,0
Total appui institutionnel						**20,0**
Investissements structurants pour le DER			**7,0**			**7,0**
Evaluation			0,6			**0,6**
Audit			0,4			**0,4**
Imprévus			3,0			**3.0**
TOTAL						**75.0**

<u>A noter</u>: La crise de 2012 a entraîné pour le PARADDER d'importants réajustements.

Concernant l'ABS: l**e Mali ne présentant plus, en 2013, les conditions politiques et économiques pertinentes pour être considéré éligible à l'ABS,** il a été décidé par avenant de mai 2013 **le dégagement des montants non encore décaissés** à ce titre[30], soit 31,2 M€[31]. Conséquence: **l'ABS est terminé.**

Concernant les appuis institutionnels: (i) Réintégration d'un reliquat de 7,933 M€ du 10ème FED sur les appuis institutionnels et les investissements structurants. (ii) Etant donné la situation au Nord, résiliation de la convention de délégation avec la CTB.

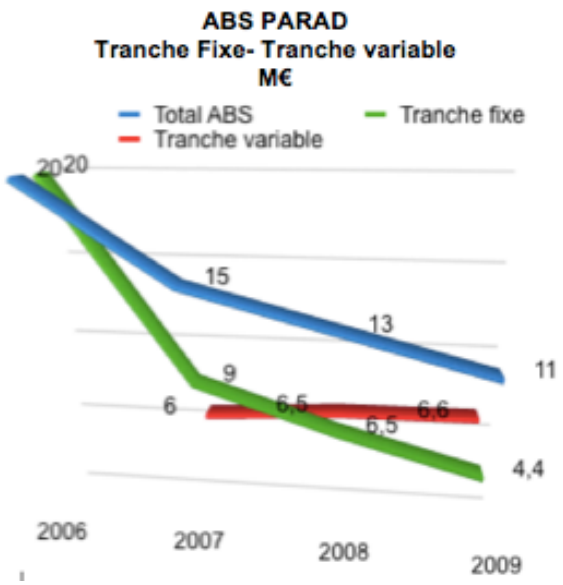
Cumulés, ces réajustements modifient sensiblement le budget du programme, **ramené à 51,733 M€** (hors contributions autres bailleurs) et sa répartition: aide budgétaire: 12,8 M€ (contre 44), appui projet: 38,933 M€ (contre 31), dont montant total de la ligne "Appuis institutionnels à la décentralisation" 16,99 M€ (contre 14,95) et montant de la ligne "Investissements structurants" 11,6 (contre 7,0). **Soit une évolution de la configuration initiale** entre 56,66% d'**aide budgétaire** et 43,34% d'**approche projet**, à une répartition entre 24,74% d'aide budgétaire et 75,26% d'approche projet. A titre de comparaison, la ventilation initiale du PARAD était de 81,945% d'aide budgétaire pour 18,055% d'approche projet. Donc, même en faisant abstraction des répercussions de la crise de 2012, **la construction du PARADDER apparaît en retrait en termes d'ABS, par rapport à l'expérience du PARAD**.

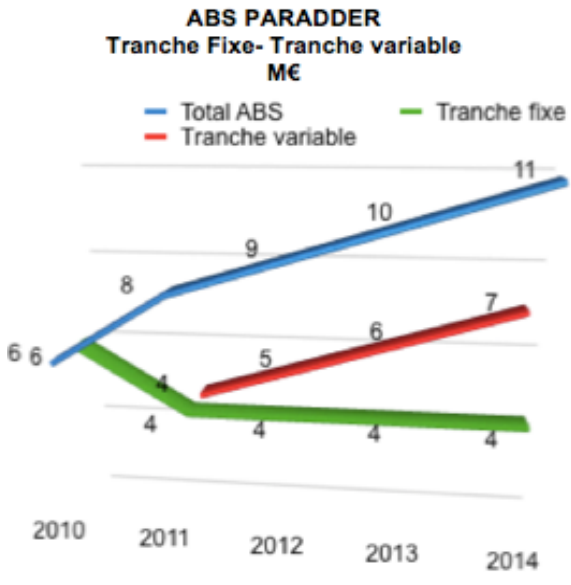
[30] L'avenant a également aménagé l'extension de la période de contractualisation (2014), de mise ne œuvre opérationnelle (2017) et de la durée d'exécution (2019), pour couvrir les retards de mise en œuvre du restant du Programme.

[31] Ce montant va être utilisé pour un State Building Contract/SBC *(v. ci-après Conclusion)*.

=> Modalités

-L'ABS est mis en œuvre sous forme de tranches annuelles fixes et variables (PARAD: 4 TF 3 TV, PARADDER: 5 TF 4 TV[32]). Concernant les tranches variables, la part des volets sectoriels décentralisation-réforme de l'Etat est exprimée sur la base de la répartition par secteurs des indicateurs *(v. plus haut § II-II 2).* Dans le cadre du **PARAD, le caractère fortement évolutif de la proportionnalité tranches fixes-tranches variables**[33] marque le passage de la préférence pour la prévisibilité des appuis (sécurité du financement) en début de programme, à la recherche de la performance en fin de programme. En principe, il devait conférer au jeu des indicateurs une portée croissante. Il semble toutefois que **ce rythme ait desservi l'impact de l'ABS/PARAD** sur les secteurs concernés et sa valorisation auprès des partenaires nationaux. Le **PARADDER** a opté pour un **rythme de proportionnalité pratiquement inverse**: sauf en année 1, constance des tranches fixes, accroissement sensible des tranches variables, régulier en montant nominal (10 M€/an), mais décroissant en % (2011-12 +25%, 2012-13 +20%, 2013-14 +16,66). Les graphiques ci-après illustrent le contraste des deux formules. L'interruption de l'ABS à partir de 2012 ne permet pas d'en vérifier les effets.





-Procédures de gestion:

L'appui budgétaire, pour le PARAD comme pour le PARADDER, est mis en œuvre sous forme de gestion centralisée directe et exécuté par virements au compte du Trésor Public à la BCEAO, sur demande de l'ON, après revue conjointe Etat-CE, le décaissement des tranches étant subordonné aux conditionnalités et indicateurs présentés plus haut *(v. ci-avant § II-II 2)*[34].

L'approche projet fait appel (i) Dans le cadre du PARAD pour les appuis institutionnels à la gestion décentralisée (procédures 9ème FED: marchés en régie, devis-programmes, contrats de services pour l'assistance technique). (ii) Dans le cadre du PARADDER: pour les appuis institutionnels à la réforme administrative et à la décentralisation, partie à la gestion partiellement décentralisée (procédures 10ème FED), partie à la gestion centralisée indirecte pour l'accompagnement du DER via une convention de délégation à la CTB (désormais résiliée) et la GTZ, pour les investissements structurants à la gestion partiellement décentralisée**.**

[32] Ramenées du fait des évènements à 2 TF et 1 TV.

[33] Année 1 TF 100%, année 2 TF 60%TV1 40%, année 3 TF 50%/TV2 50%, année 4 TF 40%/TV3 60%.

[34] En année N (juillet) l'UE et l'ON conviennent du montant de l'ABS (TF+TV) pour l'année N+1, à inscrire dans le projet de loi de finances pour N+1. L'approche retenue est l'évaluation en N des performances de N-1 pour un décaissement en N+1.

2.3.2 Appuis institutionnels

=> Importance comparative

Les deux programmes ont prévu un **volet d'appuis institutionnels conséquent**, soit pour le PARAD 15,97% du montant total du programme[35] et 26,66% (hors contributions CTB et GTZ) pour le PARADDER, dans le cadre du budget initial, avant dégagement partiel vers le PIN 10ème FED et réintégration du reliquat de 7,933 M€, et 42,6% après (hors contributions CTB et GTZ). Ces volumes comparatifs témoignent de l'**importance accordée au risque que représentent les faiblesses institutionnelles** en matière d'impulsion stratégique, de pilotage et de coordination, des structures centrales et locales responsables du processus de réforme. Leur multiplication dans le cadre du PARADDER, révélatrice de l'expérience tirée du fonctionnement du PARAD[36], tient aussi au **focus significatif mis sur le développement régional:** 12 M€ (hors contributions PTF) pour les appuis aux Assemblées régionales, soit, in fine 70,6% des appuis à la décentralisation et 54,44% des appuis institutionnels totaux.

=> Consistance

La composante appuis institutionnels du PARAD a compris essentiellement (i) des actions de renforcement des capacités des instances responsables (pilotage, mise en œuvre et suivi) de la réforme de l'Etat comme de la décentralisation (CDI, AGETIC, DNCT, ANICT), (ii) des actions de consolidation et appropriation des processus de réforme: suivi-évaluation, communication, (iii) un **fort contingent d'assistance technique** de court et long terme, auquel s'ajoute une mission semi-permanente de contrôle externe des investissements des CT (réalisés sur financement FNACT/ANICT): la seule AT représente 23,48% des appuis institutionnels, combinée au contrôle externe 33,37%.

La composante « appuis institutionnels » du PARADDER vise au renforcement des capacités des principales institutions impliquées dans la réforme de l'Etat et la décentralisation. S'y ajoute un important appui à la mise en œuvre du développement économique régional piloté par les Assemblées. Elle fait **largement appel à de l'assistance technique**: à titre indicatif, pour la réforme de l'Etat 4 AT long terme, 37 mois d'AT court terme; pour la décentralisation 1 AT long terme, 34 mois d'AT court terme, soit env. 28,5% du budget initial.

2.3.3 Cadre de mise en œuvre et de suivi

Le suivi de l'exécution s'est organisé au sein du dispositif national préexistant, CCPDI et CSRE *(v. plus haut § I-II 2)*. La Convention de financement du PARAD a prévu en outre le Comité de pilotage, la Revue annuelle conjointe Mali-PTF (ainsi que l'élargissement du Panel des PTF à la réforme de l'Etat) et soumis le versement de la 1ère tranche fixe à l'installation et au fonctionnement effectifs de la CCPDI et du CSRE. Condition que reprend à son compte le PARADDER, touchant le CSRE et pour l'ensemble des tranches.

Le suivi des performances s'opère sur la base du cadre d'évaluation des performances de l'**Arrangement spécifique Gouvernement du Mali-PTF** relatif à l'ABS réforme de l'Etat-décentralisation, adopté en septembre 2009 (et révisé en 2010 pour prendre en compte la finalisation des nouveaux indicateurs sectoriels pour la période 2010-2014), dans la continuité de l'Accord-cadre sur les appuis budgétaires (mars 2006, renouvelé en juillet 2010) et plus globalement du SCAP, sur la base de l'expérience du PARAD[37] (l'Arrangement spécifique reprend très largement les conditionnalités et indicateurs du PARAD).

En définitive, l'ABS européen à la décentralisation et la réforme de l'Etat s'insère dans la dynamique d'harmonisation de l'aide à laquelle il contribue par la constitution et/ou la consolidation de cadres communs d'intervention, cadre organique et cadre de conditionnalités.

[35] 16,85% après l'avenant de juillet 2008

[36] Et que l'on peut mettre en regard du caractère plus poussé des conditionnalités particulières *(v. plus haut § II-II 2)*.

[37] L'arrangement spécifique précise les engagements de chaque partie en termes de programmation, décaissement, suivi et audit des opérations, le calendrier d'alignement sur le cycle budgétaire et une matrice commune des déclencheurs de l'appui budgétaire sectoriel.

3 CONCLUSIONS

L'appui conjoint à la décentralisation et la réforme de l'Etat au Mali semble revêtir une certaine continuité sous les diverses formes de l'appui budgétaire.

QUELQUES LEÇONS DE L'ABS

Réserve liminaire: Etant donné à la fois les avatars circonstanciels du PARADDER, donc son caractère inachevé en tant qu'ABS, mais aussi le côté désormais "daté" du PARAD, ces leçons ne peuvent être que partielles, dans l'attente d'autres développements.

Sur sa finalité, globalement il illustre la **mise en correspondance des modalités de l'aide avec les objets spécifiques de cette aide**. Dans un processus en construction, il conforte la nécessité d'aborder de façon transversale les deux réformes –décentralisation et réforme de l'Etat- pour faciliter leur interaction. Par le volume de ses inputs financiers et de ses appuis institutionnels, par les contraintes de son système de mise en œuvre et de suivi il incite les acteurs à des efforts d'implication, de responsabilisation et de cohérence.

Sur son fonctionnement et ses modes opératoires, le PARAD a montré que ceux-ci ont fait l'objet d'un **apprentissage difficile**. En particulier, le respect des conditionnalités et l'atteinte ponctuelle des mesures de performance déterminant les décaissements, ont monopolisé les énergies au détriment de la dynamique des réformes et de leurs objectifs ultimes, dont les indicateurs n'étaient qu'un élément repère. De surcroît, les incertitudes et difficultés touchant au renseignement de ces indicateurs ont fait ressortir un vrai problème en matière de fiabilité, coordination et actualisation des informations statistiques, question d'ailleurs prise en charge par d'autres réformes sectorielles, dont le PAGAM/GFP.

Sur les appuis institutionnels d'accompagnement, dont les développements précédents ont montré l'importance, au moins quantitative, et plus spécialement sur l'assistance technique, l'expérience montre la **délicatesse de leur positionnement,** non tellement en termes de choix des structures nationales d'installation, qu'en termes de modalités d'intervention, càd de la mesure à trouver concrètement entre l'accompagnement et la substitution.

DE L'ABS AU STATE BUILDING CONTRACT/SBC

Dans une perspective à la fois de sortie de crise et de développement durable, l'UE apporte un important appui d'urgence au Gouvernement du Mali, sous forme d'un Contrat d'Appui à la Consolidation de l'Etat, d'un montant de 225 M€[38] (148 Mrds FCFA), dont la part dégagée du PARADDER et destiné à appuyer à court terme l'Etat malien dans la mise en œuvre de la Feuille de route de la transition et du Plan pour la Relance Durable du Mali 2013-14. Il s'organise sur cette période en 2 tranches fixes et 2 tranches variables, celles-ci sur la base d'indicateurs relatifs à la gestion des finances publiques, **la décentralisation**, la santé, l'eau, la sécurité alimentaire, la justice/lutte contre la corruption et la création d'emplois par des travaux à haute intensité de main d'œuvre.

De ces différents indicateurs, l'**indicateur décentralisation est le plus "lourd**" et pèse d'un certain poids dans le SBC. Sur la TV 1 2013 (20 M€) il vaut 17 M€, sur la TV 2 2014 (53 M€) 12 M€, soit au total 43,83% de la part TV du SBC. Il porte (i) pour la TV 1 2013 sur l'inscription au budget de l'Etat (allocation budgétaire) d'une dotation au bénéfice du FNACT d'au moins 10 Mrds FCFA, (ii) pour la TV 2 2014 sur le versement effectif par le Trésor au compte de l'ANICT d'au moins 80% de la dotation 2013 avant le 31/12/2013 (exécution de l'indicateur 2013), plus l'inscription au budget de l'Etat (allocation budgétaire) d'une dotation au bénéfice du FNACT d'au moins 12 Mrds FCFA. **Il a été intégralement satisfait** et même dépassé, l'inscription budgétaire 2014 s'élevant à 14 Mrds FCFA. Un tel résultat est de nature à **améliorer sensiblement la situation précédemment présentée du financement-Etat de l'ANICT** *(v. plus haut § I-III 2).*

Dans le cadre du XI^{ème} FED, le renouvellement de ce SBC est envisagé pour une période de deux ans.

[38] 220 M€ en appui budgétaire non ciblé, 5 M€ en mesures d'accompagnement (4,8 M€ d'AT).

PERSPECTIVES DU XI^{ème} FED

En termes d'objectifs, la réforme de l'Etat et la consolidation de l'Etat de droit devraient constituer un premier secteur de concentration. A ce titre, en ce qui concerne **l'approfondissement de la décentralisation**, le XI^{ème} FED devrait appuyer le Gouvernement dans le développement équilibré du territoire national à travers, notamment, l'élaboration des plans triennaux de transfert de compétences et de ressources ainsi que le suivi de leur mise en œuvre. Tous ce processus sera, concomitamment, accompagné d'un processus de **déconcentration** de l'administration.

En termes de modalités concrètes, l'intervention du XI^{ème} FED est envisagée en **deux phases**:

-2014-16: **renouvellement du SBC**

-2017-20: poursuite de l'appui aux réformes prioritaires et la consolidation des institutions publiques à travers un **contrat de bonne gouvernance et de développement/ABG**