

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple – Un But – Une Foi



**Ministère de la Solidarité et
de la Lutte contre la
Pauvreté**

**Observatoire du
Développement Humain
Durable et de la Lutte
Contre la Pauvreté**

**Ministère de l'Economie
et des Finances**

**Direction Nationale de la
Planification du Développement**

**Ministère des Affaires
Etrangères
et de la Coopération
internationale**

**Direction de la Coopération
Multilatérale**

LA GOUVERNANCE DES PROJETS ET DES PROGRAMMES PUBLICS DE DEVELOPPEMENT AU MALI

RAPPORT



*Au service
des peuples
et des nations*

Septembre 2021

PREFACE

Le Mali, pays en développement étant confronté à des défis toujours plus complexes, cherche résolument les solutions durables pour mettre fin à l'extrême pauvreté, promouvoir une prospérité partagée. En effet le pays est confronté à plusieurs crises concomitantes, telles que les crises institutionnelle, sociale et sécuritaire, le changement climatique, la pandémie de la COVID-19, et la crise migratoire. Ces crises notamment la pandémie de la COVID-19 ont entraîné une récession de l'économie malienne en 2020. Pour faire face à ces défis, les Autorités se sont engagées à renforcer la capacité de résilience, à réaliser des investissements durables et à améliorer la gouvernance pour prévenir les menaces qui se profilent à l'horizon.

Les études et recherches réalisées en vue de l'élaboration du CREDD (2019-2023) mettent, en effet, l'accent sur l'amélioration de la gouvernance dans toutes ses dimensions et dans tous les secteurs comme le moteur du développement économique et social du pays. En particulier, la gouvernance des projets et des programmes de développement figure dans les priorités nationales. Ainsi, le Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable 2019-2023 (CREDD), principal référentiel de développement du Mali, prend en compte la problématique de la gouvernance à travers son premier axe stratégique « Consolidation de la démocratie et amélioration de la gouvernance ».

Compte tenu de l'insuffisance de ses ressources internes, le Mali, comme d'autres pays du groupe des PMA (Pays les moins avancés), a principalement recours à l'Aide Publique au Développement (APD) pour financer son développement. L'étude rappelle et à juste titre que malgré la continuité et l'importance en volume, l'APD n'arrive pas à assurer sa relève à l'interne, elle a plutôt développé une culture de la dépendance qui consiste à demander plus d'aides que celui de développer des stratégies locales pour sortir de cet éternel état.

C'est ainsi que le pays s'est doté, entre autres, d'une Politique Nationale de Coopération au Développement (PNCD) afin de :

- tirer profit de l'élan de solidarité internationale ;
- mettre en valeur les potentialités naturelles ;
- prendre part à la génération et à la sauvegarde des biens publics mondiaux.

Les projets et les programmes publics sont des canaux utilisés par les donateurs et les bénéficiaires pour réaliser les objectifs des politiques économiques. Ainsi dans cette étude, l'évolution des projets et des programmes publics de développement au Mali met l'accent sur la faiblesse du taux de décaissement et le lien entre la gouvernance des projets et des programmes et la réduction de la pauvreté. Environ 40% des dépenses projetées au titre du CREDD 2016-2018 (3440 Milliards de FCFA) sont consacrées à l'investissement dans les services sociaux de base (santé, éducation, eau potable, électricité) et dans d'autres infrastructures.

Cette étude démontre en plus que l'efficacité et l'efficience des projets et des programmes publics de développement au Mali sont très souvent compromises par plusieurs facteurs incombant aux différents acteurs impliqués dans la gouvernance des projets et des programmes.

Les principaux acteurs impliqués dans la gouvernance des projets et des programmes de développement sont : l'État, les Collectivités Territoriales, le Secteur Privé, les Organisations de la Société Civile (OSC) et les PTF. Chacun de ces acteurs évolue suivant sa propre stratégie, clairement affichée ou voilée. Les intérêts des uns et des autres sont censés être convergents, mais parfois ils divergent et les décisions sont alors prises en fonction des rapports de forces en présence. Les modes de gouvernance et de gestion des projets et des programmes analysés sont définis par les différents acteurs. Au niveau de l'État, la gouvernance des projets et des programmes est impactée par : i) le système de planification en place ; ii) le cadre institutionnel et réglementaire des projets et des programmes ; iii) les organes d'administration et de gestion ; et iv) les outils et les procédures de gestion. Quant aux PTF, ils accordent une attention particulière aux procédures de décaissement qui se trouvent au cœur de la problématique de la disponibilité des financements extérieurs. En outre, il ressort de l'examen de la situation des projets et des programmes que le bilan des engagements souscrits par les PTF et le Gouvernement dans le cadre de la Déclaration de Paris, du Plan d'Action d'Accra et du Nouveau Partenariat de Busan reste mitigé.

Les difficultés et les lacunes liées à la gouvernance des projets et des programmes ont été analysées à tous les niveaux du processus avant d'en tirer les principaux enseignements. La mise en œuvre des recommandations formulées permettra d'améliorer considérablement la gouvernance des projets et des programmes au Mali.

Bamako, le

**Le Ministre de la Santé et
du Développement Social**

Diéminatou SANGARE

**Chevalier de l'Ordre
National**

SOMMAIRE

PREFACE	ii
LISTE DES TABLEAUX :	vi
LISTE DES FIGURES :	vi
RESUME	vii
I. EVOLUTION DES PROJETS ET DES PROGRAMMES AU MALI	4
1.1. Etat des projets et des programmes de 2005 à 2017	4
1.1.1. Aperçu global des projets et des programmes	4
1.1.2. État des réalisations des projets	5
1.2. Cartographie des projets et des programmes	6
1.2.1. Cartographie des projets et des programmes au niveau national	6
1.2.2. Cartographie des projets et des programmes au niveau régional	9
1.2.3. Cartographie des projets et des programmes au niveau sectoriel	9
1.2.4. Analyse du taux de décaissement	11
1.3. Lien entre la gouvernance des projets et des programmes et la réduction de la pauvreté 13	
1.3.1. Évolution des indicateurs sociaux de base	14
II. IDENTIFICATION DES ACTEURS ET LEURS STRATEGIES	20
2.1. Acteurs et leurs pouvoirs	20
2.1.1. L'Etat et ses démembrements	21
2.1.2. Bénéficiaires, Secteur Privé, Syndicats et Organisation de la Société Civile	21
2.1.3. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	23
2.2. Problématique de l'APD	24
2.2.1. Évolution	25
2.2.2. Stratégies de l'APD	25
2.3. Évaluation de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	26
2.4. Impacts	28
III. DIFFERENTS MODES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION DES PROJETS /PROGRAMMES	30
3.1. Niveau de l'Etat	31
3.1.1. Système de planification	31
3.1.2. Faiblesses et difficultés du système de planification	34
3.1.3. Gestion des projets et des programmes	35
3.2. Modes de gouvernance et de gestion des PTF	43
3.2.1. Procédures de décaissement des PTF	43
3.2.2. Difficultés liées aux procédures de décaissement :	49
IV. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	50

V. RECOMMANDATIONS.....	52
CONCLUSION.....	56
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	x
ANNEXES.....	xiii
Annexe 1 : Décaissement et Prévion du CREDD, OMD et PTF (SHA, rapport CRMT 2017-2019).....	xiii
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	xv
Annexe 3 : Termes de référence de l'étude	xvi

LISTE DES TABLEAUX :

Tableau 1 : Cartographie des projets et des programmes au niveau national(Nombre de projets et programmes).....	8
Tableau 2 : Réalisation sectorielle du BSI (en milliards de FCFA).....	10
Tableau 3: Décaissements par instrument en 2016 et 2017	12
Tableau 4: Décaissements de l'APD par nature et par catégorie de PTF en 2016 et 2017	13
Tableau 5: Évolution des indicateurs de l'Eau et de l'assainissement.....	17
Tableau 6 : Évolution des indicateurs de l'emploi de 2015 à 2018	19
Tableau 7: Acteurs du processus de gouvernance et de gestion des projets et des programmes	20
Tableau 8 : PTF actifs par secteur en 2014:	24

LISTE DES FIGURES :

Figure 1 : Évolution du nombre des projets	5
Figure 2 : Situations des réalisations par rapport aux prévisions du Budget Spécial d'Investissement (BSI) de 2005 à 2017.	6
Figure 3 : Nombre de projets au niveau Régional.....	9
Figure 4: Evolution des réalisations des projets selon les secteurs	11
Figure 5 : Évolution de l'incidence de la pauvreté (en %)	13
Figure 6 : Évolution du taux brut de scolarisation	15
Figure 7: Évolution du ratio élèves – maîtres au primaire	15
Figure 8: Taux de couverture géographique en services de santé dans un rayon de 5 km et 15 km.....	16
Figure 9: Taux d'accès à l'électricité de 2015 à 2018.....	18
Figure 10 : Évolution du Taux de chômage des 15-64 ans de 2011 à 2018.....	19

RESUME

La traduction de la vision politique en interventions opérationnelles pour améliorer les conditions de vie et d'existence des populations sur le terrain est un défi permanent auquel font face les gouvernements Africains, les organismes non gouvernementaux et leurs partenaires au développement. A cet effet, différents systèmes de planification ont été mis en œuvre au Mali au gré des régimes politiques qui se sont succédés dans le Pays ; ils variaient des modèles « socialistes » les plus centralisés à ceux préconisant un développement économique néo-libéral décentralisé et ascendant de la base au sommet.

De nos jours pour relever ce défi majeur, le Cadre stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD) 2019-2023, principal référentiel du Mali en matière de politique économique, a élevé au rang de ses priorités la problématique de la gouvernance des instruments utilisés à travers son premier axe stratégique : « *consolidation de la démocratie et amélioration de la gouvernance.* » Le CREDD 2019-2023 intègre à la fois les Objectifs de Développement Durable (ODD) et les ambitions de « l'Agenda 2063 » de l'Union Africaine (UA) par une mise en cohérence des actions ciblées.

Compte tenu de l'insuffisance de ses ressources internes, le Mali, comme d'autres membres du groupe des PMA (Pays les moins avancés), a principalement recours à l'Aide Publique au Développement (APD) pour financer son développement. Les projets et les programmes publics sont des canaux utilisés par les acteurs du développement pour réaliser les objectifs des politiques économiques. Avant la mise en œuvre du CREDD 2019-2023, la gouvernance des projets et programmes au Mali a connu depuis 2005 une nette amélioration.

En effet, le Mali a enregistré en moyenne 538 projets et programmes entre 2005 et 2017 inscrits au BSI pour une réalisation moyenne de 300 milliards de FCFA par an. L'année 2015 a enregistré le plus grand nombre de projets avec environ 595 projets dont 517 en exécution et 78 en préparation. Cette évolution est en rapport avec le renforcement de la coopération avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Le volume de l'APD mobilisé par les PTF en 2017 est estimé à 725,31 milliards de FCFA contre une prévision de 1279,797 milliards de FCFA, soit un taux de décaissement de 56,67%.

Le faible taux de décaissement, constaté depuis plusieurs années, compromet la réalisation des objectifs visés par les projets et les programmes publics de développement. Il est dû à plusieurs facteurs incombant aux différents acteurs impliqués dans le cycle du programme ou du projet. Parmi ceux-ci, la gouvernance et la gestion suscitent de nombreuses interrogations.

La gouvernance des projets et des programmes a un impact direct sur la réduction de la pauvreté. Environ 40% des dépenses projetées au titre du CREDD 2016-2018 (3440 milliards de FCFA) sont consacrés à l'investissement dans les services sociaux de base (santé, éducation, eau potable, électricité) et dans d'autres infrastructures ; ce qui contribue à l'amélioration des conditions de vie des populations bénéficiaires.

Les principaux acteurs impliqués dans la gouvernance des projets et des programmes de développement sont : l'État, les Collectivités Territoriales, le Secteur Privé, les Organisations de la Société Civile (OSC) et les PTF. Chacun de ces acteurs évolue suivant sa propre stratégie, clairement affichée ou voilée. Les intérêts des uns et des autres sont censés être convergents, mais parfois ils divergent et les décisions sont alors prises en fonction des rapports de forces en présence. Les modes de gouvernance et de gestion des projets et des programmes analysés sont définis par les différents acteurs. Au niveau de l'État, la gouvernance des projets et des programmes est impactée par le système de planification en place, le cadre institutionnel et réglementaire des projets et des programmes, les organes d'administration et de gestion, les outils et les procédures de gestion.

Quant aux PTF, ils accordent une attention particulière aux procédures de décaissement qui se trouvent au cœur de la problématique de la disponibilité des financements extérieurs. En outre, il ressort de l'examen de la situation des projets et des programmes que le bilan des engagements souscrits par les PTF et le Gouvernement dans le cadre de la Déclaration de Paris, du Plan d'Action d'Accra et du Nouveau Partenariat de Busan reste mitigé.

Les difficultés et les lacunes liées à la gouvernance des projets et des programmes ont été analysées à tous les niveaux du processus avant d'en tirer les principaux enseignements. Des recommandations ont été formulées à partir des difficultés et lacunes constatées et surtout, à partir des principaux enseignements. Leur mise en œuvre permettra d'améliorer considérablement la gouvernance des projets et des programmes au Mali. Au nombre de ces recommandations il convient de noter la nécessité de :

- renforcer la stabilité de l'environnement institutionnel et politique en général et en particulier celui des projets et programmes ;
- promouvoir la démarche prospective ;
- rationaliser et clarifier le rôle et les missions des services, structures et organismes nationaux dans la gouvernance des projets et des programmes d'investissements publics ;
- impliquer la société civile et les collectivités territoriales bénéficiaires pour améliorer l'efficacité de la maintenance et garantir la continuité des actions par la nomination de leurs représentants respectifs dans les organes d'administration et de gestion des projets et des programmes ;
- renforcer les évaluations ex ante et ex post en dotant le fonds d'études et de préparation des projets de ressources suffisantes ;
- rationaliser le nombre d'unités de gestion des projets en proposant d'intégrer le maximum d'unités de gestion des projets au sein des services techniques correspondants de l'administration centrale ;
- réduire la part de dépenses de fonctionnement (salaires, charges de représentation et autres) dans les coûts des projets et des programmes en introduisant un critère d'efficience visant un ratio d'environ 85% de dépenses en capital par projet, sans pour autant que cela ne soit une

source de démotivation des travailleurs et/ou un désintérêt pour les projets et les programmes au moment de la constitution de leurs équipes de mise en œuvre ;

- harmoniser la grille salariale qui est une action de sécurisation et un facteur de stabilité, à la fois des projets et des programmes, ainsi que de leurs agents.
- augmenter la part des investissements financés sur les ressources nationales en améliorant la portée et l'efficacité des contrôles fiscaux et en élargissant l'assiette fiscale ;
- accroître les ressources des collectivités territoriales en leur transférant 30 % des recettes budgétaires ;
- intégrer les données provenant de l'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide (IATI) pour les PTF qui ne sont pas physiquement représentés au Mali à Bamako et mener un exercice de rapprochement entre les données du Cadre des Ressources à Moyen terme (CRMT) et les données provenant de l'IATI pour les partenaires représentés au Mali ;
- inclure dans le cadre des ressources externes à moyen-terme les actions des « nouveaux partenaires » : la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali MINUSMA/ Projet civil, le Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme (FMLSTP), Alliance Mondiale pour les Vaccins (GAVI).

INTRODUCTION

La gouvernance des projets et des programmes est déterminante dans la réalisation des objectifs de développement. Son amélioration est l'objet du premier axe stratégique intitulé « *consolidation de la démocratie et amélioration de la gouvernance* » du CREDD (2019 – 2023), le principal référentiel national en matière de stratégies et de politiques de développement au Mali.

Pour assurer le financement de son développement, le Mali mobilise des ressources internes et externes. Ces dernières sont constituées entre autres des Investissements Directs Étrangers (IDE) et de l'Aide Publique au Développement (APD).

L'APD est partie intégrante de la Coopération au développement ; elle est mobilisée à travers plusieurs instruments d'acheminement : les appuis budgétaires (général, sectoriel et décentralisé), les appuis projets (ceux inscrits au budget d'État et ceux hors budget d'État) et l'Aide d'urgence. Le coût global de la mise en œuvre du CREDD 2019 – 2023 s'élèverait à 13.876 milliards de FCFA, hors service de la dette publique.

En 2016, pour une prévision d'aide de 1 086,52 milliards de FCFA, le montant total décaissé a été de 650,75 milliards de FCFA¹ ; soit un taux de décaissement de 59,89%.

Le faible taux de décaissement, constaté depuis plusieurs années, est dû à plusieurs facteurs, dont certains sont liés aux différents acteurs impliqués dans le cycle des projets et des programmes, dans lequel la gouvernance suscite de nombreuses interrogations.

Pourquoi les résultats des projets et des programmes de développement au Mali sont-ils considérés comme mitigés ? Pourquoi les changements induits sont-ils si lents à se faire sentir ? Pourquoi les taux de décaissement des projets et programmes sont-ils faibles ? Qu'en est-il de la redevabilité vis - à - vis des différents acteurs (Autorités nationales et Partenaires au développement) ?

Les enjeux des questions de gouvernance revêtent plusieurs dimensions (politique, administrative, économique et managériale), liées à la programmation et au financement des investissements publics, à leur mise en œuvre et au suivi-évaluation des résultats. La présente étude tente de répondre à ces questions par une analyse rigoureuse de la gouvernance à tous les niveaux.

La revue documentaire constitue le support de la démarche méthodologique adoptée ; elle a consisté dans un premier temps à passer en revue autant que possible la littérature économique, sociologique et de gouvernance relative aux projets et programmes, puis dans un second temps à procéder à la collecte et à l'analyse des données et des informations disponibles sur les projets et les programmes du Mali.

¹SHA : Rapport sur le Cadre des Ressources Externes à Moyen Terme (CRMT) 2017-2020

Les enquêtes ont ciblé les principaux acteurs impliqués dans la gouvernance des programmes et des projets : agents de certains Ministères et de leurs Directions Techniques, et représentants des PTF. Des guides d'entretien spécifiques ont été préparés à cet effet.

La méthodologie adoptée utilise également l'outil d'analyse SWOT (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces - FFOM/ SWOT en Anglais) pour des problématiques spécifiques. Les recommandations qui en ont découlé se destinent à alimenter le dialogue politique entre les Décideurs et l'ensembles des parties prenantes sur les modalités de gouvernance et de gestion des programmes et projets.

La complexité du sujet exige une délimitation précise du champ de l'étude qui va couvrir les projets et les programmes exclusivement financés par des ressources publiques nationales et d'origine extérieure, avec ou sans contrepartie nationale ; en seront exclus les projets des Organisations Non Gouvernementales nationales et internationales (ONG) et ceux à l'initiative des IDE. En conséquence, cette étude n'intègre pas l'aide d'urgence humanitaire, les projets appuyés par la MINUSMA et les annulations ou les reconversions de dettes.

Deux faits majeurs ont limité la portée de cette étude : la plupart des services et des organismes impliqués dans la gouvernance des programmes et projets n'ont pas pu être rencontrés par l'équipe de consultants, malgré les efforts de la Direction de l'ODHD/LCP. En ce qui concerne le questionnaire seules deux Cellules de Planification et de Statistique (CPS) ont répondu. En revanche, les experts commis pour cette étude ont eu à exploiter le Répertoire national des projets et des programmes ainsi que d'autres banques et bases de données officielles et régulièrement mises à jour

Le présent rapport est articulé autour de cinq (5) chapitres principaux.

Le premier concerne l'état des lieux et une cartographie des projets et des programmes de 2005 à nos jours. Cette cartographie fait ressortir l'évolution et les caractéristiques des projets et des programmes concernés.

Le deuxième chapitre est consacré aux acteurs et à leurs stratégies. Dans ce chapitre, l'étude cherche à analyser le comportement des acteurs de la gouvernance et de la gestion des projets et des programmes, leurs intérêts, leurs pouvoirs et leurs motivations sous-jacentes. Il tente d'établir les relations de responsabilité entre les acteurs impliqués dans les systèmes de gestion des programmes et des projets publics et les processus qui "créent, soutiennent et transforment ces relations au fil du temps".

Le troisième chapitre traite des différents modes de gouvernance et de gestion des projets et des programmes en vue d'établir les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces au niveau institutionnel et organisationnel de chaque acteur. Les éléments de gouvernance des PTF concernent principalement les critères d'éligibilité d'un projet et/ou d'un programme, la préparation (formulation, étude de faisabilité), les conditionnalités du PTF, les procédures juridiques, financières et comptables, de passation des marchés ainsi que les modalités de suivi-évaluation et de rapportage.

Le quatrième chapitre, s'efforce de tirer les principaux enseignements de la pratique de gouvernance et de gestion des projets et des programmes au Mali.

Le cinquième chapitre de l'étude porte sur les recommandations et les propositions d'amélioration de la gouvernance des projets et programmes. A ce niveau, des options de cadre institutionnel d'administration (ancrage, structuration et options de staffing des unités de gestion et des incitations des personnels de projets et programmes) sont proposées et des recommandations pertinentes ont été formulées en vue d'améliorer la gouvernance des *projets et des programmes de développement au Mali*.

I. EVOLUTION DES PROJETS ET DES PROGRAMMES AU MALI

Les projets et les programmes constituent la base de la pyramide du système de planification appliqué au Mali. Cette pyramide comprend de haut en bas : la vision nationale à long terme (ENP Mali 2040); les priorités à moyen terme (CREDD) ; les politiques et stratégies nationales sectorielles ; les plans régionaux ; les programmes et les projets. Ces derniers sont conçus pour réaliser les objectifs sectoriels et régionaux de développement (tels que définis par le CREDD et les ODD à l'heure actuelle). A cet effet, le Gouvernement et les PTF disposent de nombre de mécanismes et d'outils de planification et d'évaluation : la Programmation Triennale Glissante des Investissements Publics (PTI) inaugurée en 1988, et dont la tranche annuelle est le Budget Spécial d'Investissement (BSI) ; le Manuel de Procédures de Programmation et de Suivi-Evaluation des Investissements Publics (MPPSEIP) mis en place en 2003 et les revues annuelles des projets et des programmes.

Ainsi, dix-huit revues des projets et des programmes de développement ont été réalisées de 1998 à 2018. Elles permettent de comprendre l'évolution des projets et des programmes, d'améliorer le mécanisme de programmation, d'exécution et de suivi-évaluation des actions de développement, à travers une analyse critique de leurs performances et de leurs réalisations, l'identification des contraintes et la formulation des recommandations.

1.1. Etat des projets et des programmes de 2005 à 2017

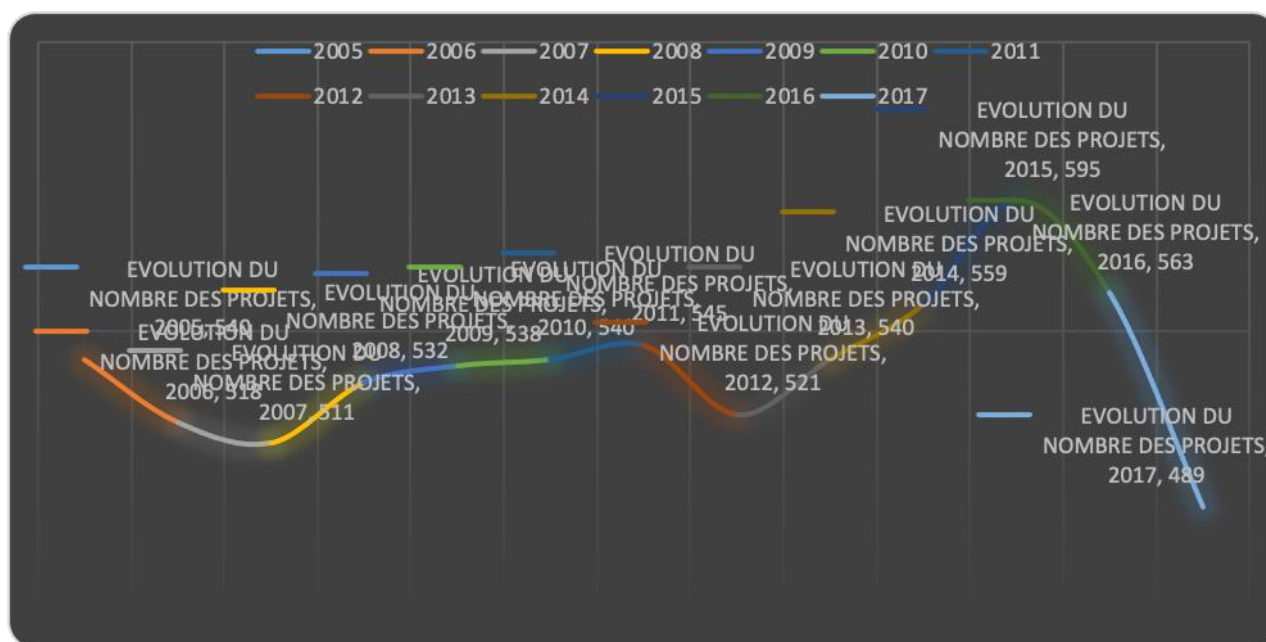
1.1.1. Aperçu global des projets et des programmes

Une partie des investissements publics est réalisée à travers le Budget Spécial d'Investissement (BSI). Ce budget a une grande importance dans la contribution à la croissance économique et est orienté vers les secteurs qui sont comptabilisés dans la Production Intérieure Brute (PIB). Les principaux secteurs se composent de l'économie rurale (agriculture, élevage, pêche, foresterie), du secteur secondaire (mines, eau, énergie, industrie, etc.), des infrastructures (BTP, transports et télécommunications) et des ressources humaines (éducation, santé, emploi, finance).

Le financement des projets prévu dans le BSI est passé en milliards de F CFA, de 258,920 en 2005 à 519,394 en 2017, environ une moyenne annuelle de 289,4 milliards de FCFA sur la période. Ce montant a servi à financer environ 533 projets de développement par an.

Le graphique n°1 donne l'évolution du nombre total des Projets entre 2005 et 2017.

Figure 1 : Évolution du nombre des projets



Source : Auteurs, données DNP

Les projets ont connu une tendance haussière de 2005 à 2011, passant respectivement de 540 à 545. En 2012, suite à la crise économique et financière que le pays a connue, le nombre de projets a eu une tendance baissière pour se situer à 521. Ainsi, le nombre de projets revus a baissé de vingt-quatre (24) entre 2011 et 2012, soit dix-neuf (19) de moins pour les projets en exécution et cinq (05) de moins pour ceux en préparation.

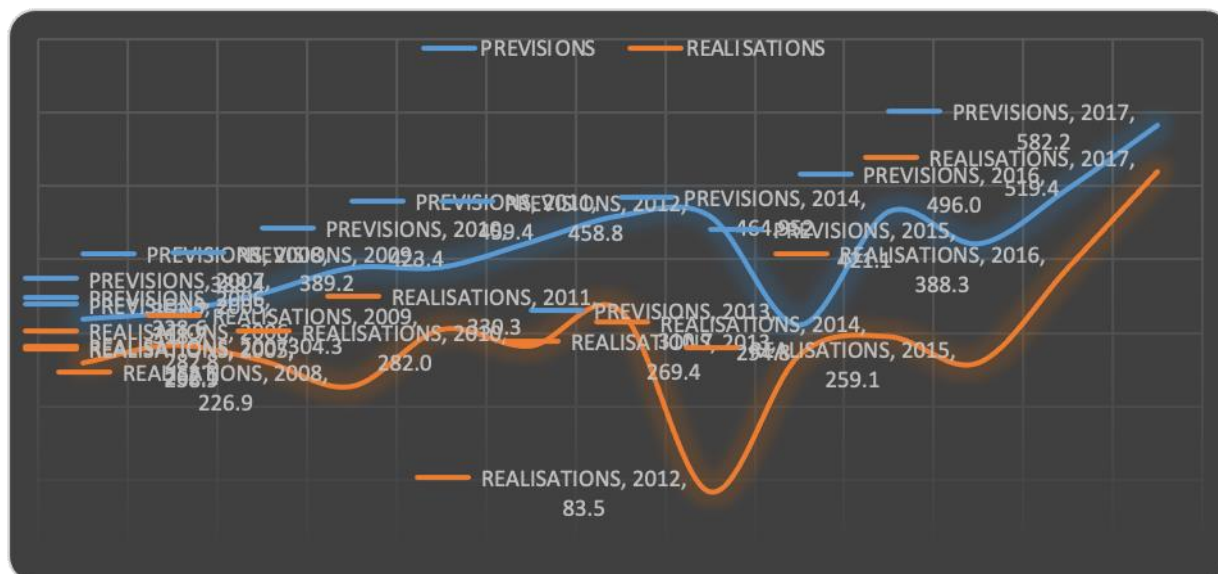
A partir de 2013, avec le retour des PTF, il ressort une augmentation du nombre de projets jusqu'en 2015 (595 projets), puis une chute en 2017 (489 projets). La baisse du nombre de projets revus est de trente-deux entre 2015 et 2016 et de soixante-quatorze entre 2016 et 2017. Cette baisse s'explique en grande partie par un accroissement de l'insécurité sur le terrain.

1.1.2. État des réalisations des projets

Durant les treize (13) dernières années (de 2005 à 2017), les réalisations financières du BSI se sont chiffrées en moyenne à 289,371 milliards de de FCFA pour une prévision moyenne de 415,010 milliards de francs CFA, soit un taux d'exécution moyen de 70,3%. Ces divers investissements ont permis d'atteindre un taux de croissance moyen du PIB de 4,6% sur la période.

Le graphique 2 donne les situations des réalisations par rapport aux prévisions du Budget Spécial d'Investissement (BSI) de 2004 à 2013.

Figure 2 : Situations des réalisations par rapport aux prévisions du Budget Spécial d'Investissement (BSI) de 2005 à 2017.



Source : Auteurs, données DNP

Le graphique 2, montre que le Mali n'a pas pu atteindre ses prévisions en matière d'investissements publics entre 2005 et 2017. Ainsi, le niveau le plus élevé d'exécution du BSI a été réalisé en 2017 (519,4 milliards de FCFA, pour un taux d'exécution de 89,2%) ; ce niveau d'investissement a contribué à l'atteinte du taux de croissance réelle du PIB de 5,3%.

En revanche, le niveau d'exécution le plus faible du BSI a été enregistré en 2012 (83,526 milliards de FCFA, pour un taux d'exécution de 18,2%), en raison de la suspension du financement extérieur et à cause de la suspension de l'essentiel des investissements sur le budget d'Etat suite à la crise institutionnelle et politique. Face à cette situation, les ressources ont été orientées prioritairement vers les secteurs sociaux notamment les salaires des travailleurs de l'Etat, l'éducation, la santé, la Défense et la Sécurité Intérieure. En conséquence, le taux de croissance du PIB s'est établi à 0,0% pour la même année.

1.2. Cartographie des projets et des programmes (national, régional, local, sectoriels, PTF)

La cartographie des projets et des programmes aux niveaux national, régional et sectoriel se présente ainsi qu'il suit :

1.2.1. Cartographie des projets et des programmes au niveau national

Au niveau national, le Mali a en moyenne enregistré 538 projets et programmes entre 2005 et 2017 et une réalisation moyenne de 289,371 milliards de FCFA. L'année 2015 a enregistré le plus grand nombre de projets avec environ 595 projets dont 517 en exécution et 78 en préparation. Cette évolution est en rapport avec le renforcement de la coopération avec les PTF.

Le plus faible nombre de projets a été enregistré en 2017 avec environ 489 projets (dont 461 en exécution et 28 en préparation) contre 561 projets en 2016 (500 projets en exécution et 61 en préparation). Cette baisse notable est à rapprocher avec la situation d'insécurité préoccupante

que le pays vit depuis l'année 2012, et qui affecte négativement le développement économique et social. Elle freine la mise en œuvre des politiques sectorielles et des projets et des programmes de développement. Elle nuit également à la promotion du secteur privé, à la mobilisation des ressources propres et donc au cadre économique et budgétaire dans son ensemble. Le tableau n°1 donne la cartographie des projets et des programmes au niveau national.

Tableau 1 : Cartographie des projets et des programmes au niveau national(Nombre de projets et programmes).

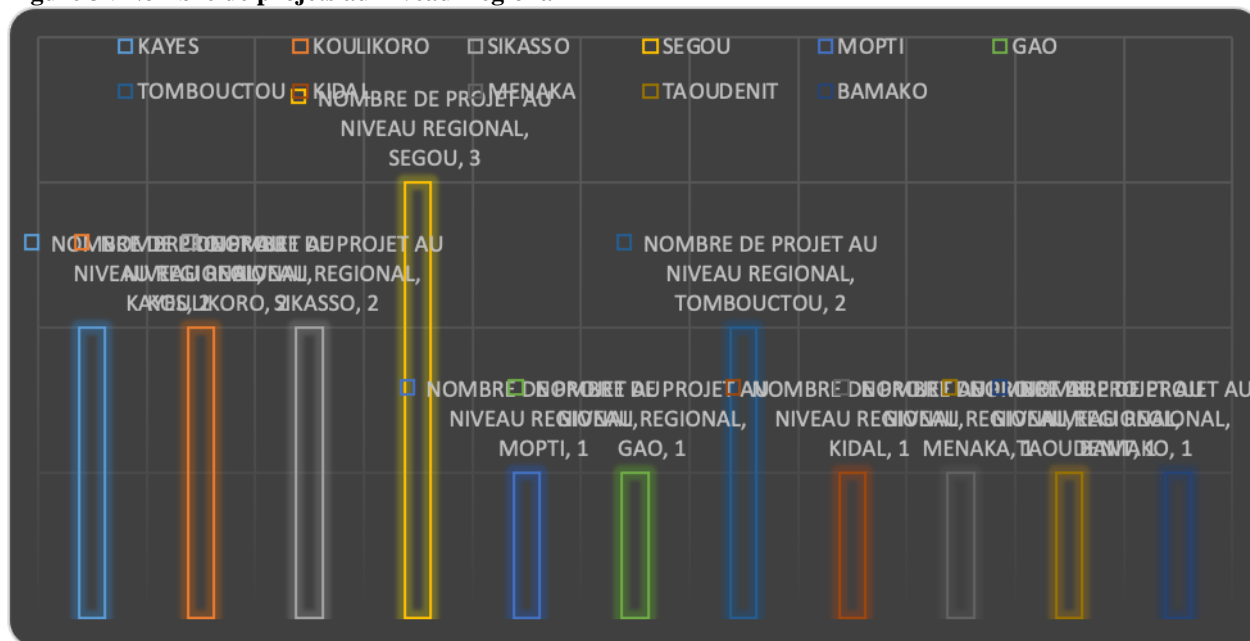
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2005- 2017...
Présidence de la République	10	12	13	13	17	22	18	15	13	10	10	14	5	13
Conseil Economique Social et Culturel	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0
Médiateur de la République	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Cour Constitutionnelle	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Cour Suprême	3	0	0	0	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1
Haut Conseil des Collectivités	3	2	2	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Bureau du Vérificateur Général	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0		1
Primature	6	5	4	3	3	3	5	7	6	10	7	7	7	6
Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire	22	21	0	0	0	0	0	0	0	18	11	12	12	7
Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement	34	39	41	43	47	46	43	46	49	46	52	39	43	44
Ministère de l'Artisanat et du Tourisme	6	9	8	9	8	7	7	4	6	7	0	6	4	6
Ministère de l'Éducation Nationale	25	22	21	21	19	19	29	33	25	33	60	54	40	31
Ministère de l'Industrie et du Commerce	11	11	32	32	29	13	15	13	16	15	16	14	11	18
Ministère des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine	0	0	5	5	6	6	4	3	4	4	4	3	2	4
Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales	68	41	24	19	18	19	17	17	17	0	0	14	10	20
Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Internationale	11	11	10	13	14	10	11	12	12	8	8	8	5	10
Secrétariat d'Etat chargé du Développement Intégré de la Zone de l'Office du Niger	0	0	0	0	0	14	13	10	0	0	0	0		3
Ministère de l'Agriculture	64	64	67	76	73	63	65	63	74	78	75	66	69	69
Ministère de l'Élevage et de la Pêche	27	30	29	33	35	38	34	35	34	34	34	25	22	32
Ministère de la Communication et des Nouvelles Technologies	8	10	14	11	12	14	16	13	14	13	12	7	5	11
Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau	50	56	58	65	64	60	48	48	49	46	57	51	43	53
Ministère de la Culture	18	15	15	14	14	12	11	11	14	14	16	12	10	14
Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Âgées	13	15	10	13	11	14	14	13	13	15	20	15	18	14
Ministère de l'Économie et des Finances	19	17	16	15	15	26	31	33	36	35	59	52	53	31
Ministère de la Fonction Publique, de la Reforme de État et des Relations avec les Institutions	3	3	3	4	5	6	7	5	5	4	10	4	3	5
Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	3	5	6	7	5	6	7	7	8	10	14	6	7	7
Ministère de la Promotion des Investissements et des Petites et Moyennes Entreprises	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	1
Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille	19	19	21	18	19	14	15	13	17	18	17	17	15	17
Ministère de la Justice	2	2	3	3	3	4	4	3	3	5	7	8	8	4
Ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières	7	4	13	16	17	14	13	13	14	14	16	8	3	12
Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme	6	8	0	0	0	0	0	0	0	6	0	6	5	2
Ministère de la Santé	15	17	17	17	21	21	30	24	27	21	22	23	18	21
Ministère de l'Équipement et des Transports	62	55	53	54	54	63	62	55	55	50	50	60	46	55
Ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile	5	6	9	8	9	9	8	8	8	21	0	6	5	8
Ministère de la Jeunesse et des Sports	13	14	15	17	17	14	15	14	18	19	13	18	13	15
TOTAL	539	518	511	532	538	540	545	521	540	559	595	563	489	538

Source : DNPd, rapports d'exécution du BSI_2005/2017

1.2.2. Cartographie des projets et des programmes au niveau régional

Au niveau régional, il a été enregistré 17 projets dans le Budget Spécial d'Investissement (BSI) au titre de l'exercice budgétaire 2020 dont trois (3) dans la région de Ségou, deux (02) dans chacune des régions de Kayes, de Koulikoro et de Tombouctou et une (01) dans chacune des autres régions (voir graphique n°3 ci-après).

Figure 3 : Nombre de projets au niveau Régional



Source : Auteurs, données DNP

1.2.3. Cartographie des projets et des programmes au niveau sectoriel

L'Etat malien consacre d'énormes investissements publics dans les différents secteurs de l'économie qui contribuent également à l'amélioration de son PIB et des conditions de vie et d'existence des populations.

Le tableau n°2 donne la réalisation sectorielle des investissements publics sur le Budget Spécial d'Investissement (BSI) dans les différents secteurs de l'économie malienne.

Tableau 2 : Réalisation sectorielle du BSI (en milliards de FCFA)

SECTEURS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Economie rurale	77,5	72,9	72,9	68,1	74,9	77,3	77,8	22,3	64,2	83,0	135,7	98,8	132,2
Secondaire	19,2	30,4	34,2	30,3	50,2	46,8	60,2	6,1	48,2	34,6	33,1	60,9	75,0
Infrastructures	91,9	104,2	96,8	75,2	99,5	107,8	113,7	43,5	130,6	139,3	114,8	183,2	174,1
Ressources Humaines	70,3	75,3	58,2	53,3	79,6	50,3	78,6	11,7	34,3	28,5	62,2	45,3	95,6
Total	258,9	282,8	262,1	226,9	304,2	282,2	330,3	83,5	277,3	285,3	345,9	388,3	477,0
Intérieur	79,1	92,8	103,0	93,7	112,9	115,38	112,4	52,1	125,6	119,5	185,5	231,2	238,7
Extérieur	179,8	190,0	159,1	133,2	191,3	166,62	217,9	31,4	151,7	165,8	161,0	157,1	238,3
Total des réalisations	258,9	282,8	262,1	226,9	304,3	282,0	330,3	83,5	277,3	285,3	346,4	388,3	477,0

Source : DNPd, rapports d'exécution du BSI_2005-2017

L'examen du tableau n°2 fait ressortir certaines disparités entre les secteurs du BSI. Par exemple, le secteur des infrastructures a reçu le plus fort niveau d'investissement entre 2005 et 2017. Cette hausse est en rapport avec la mise en œuvre des grands projets routiers réalisés dans le cadre du désenclavement intérieur et extérieur du pays.

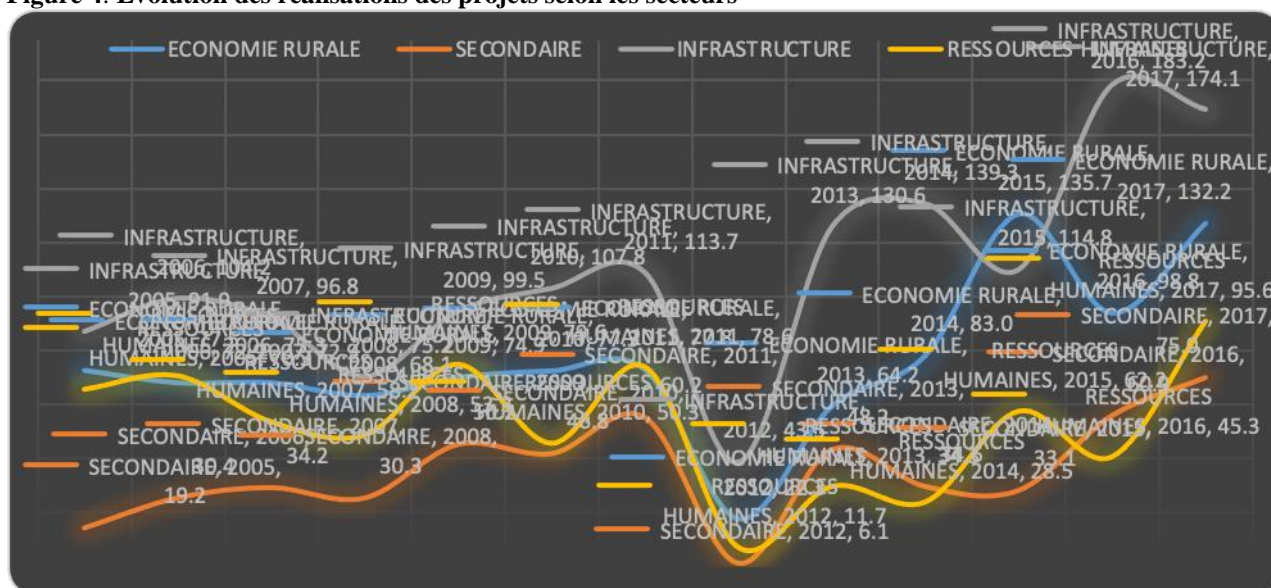
S'agissant du secteur secondaire, il a reçu le plus faible niveau d'investissement du fait qu'il a été très sensible aux différentes crises qui ont secoué le pays, notamment celle de 2012 qui a momentanément entraîné la suspension du financement extérieur et l'occupation des régions du nord du pays.

Le secteur de l'économie rurale et celui des ressources humaines ont reçu des investissements moins importants que celui des infrastructures sur la même période.

Les investissements publics réalisés dans le secteur de l'économie rurale ont représenté environ 28% en moyenne des investissements publics totaux entre 2005 et 2017.

Les évolutions des réalisations sectorielles des projets entre 2005 et 2017 sont présentées dans le graphique n° 4.

Figure 4: Evolution des réalisations des projets selon les secteurs



Source : Auteurs, données DNP

1.2.4. Analyse du taux de décaissement

L'analyse des décaissements par instrument, par nature et par PTF fait l'objet de ce sous chapitre.

➤ Analyse des décaissements par instrument en 2017

Le volume de l'APD mobilisé par les PTF en 2017 est estimé à 725,31 milliards de FCFA contre 650,75 milliards de FCFA en 2016, soit une augmentation de 11,45%. Cette augmentation serait plus substantielle n'eut été l'indisponibilité des informations sur les décaissements de certains PTF comme le Fonds des Nations Unies pour la Population

(FNUAP), le Japon et la Norvège. Ce montant décaissé, rapporté à la prévision, qui est de 1279,797 milliards de FCFA, dégage un taux de décaissement de 56,67%.

Le tableau N°3 donne l'évolution des décaissements par instrument en 2016 et en 2017.

Tableau 3: Décaissements par instrument en 2016 et 2017

DECAISSEMENTS PAR INSTRUMENT	2016	2017
Appui Budgétaire Général (ABG)		
Montant décaissé (en milliards de FCFA)	105,26	74,52
Taux de décaissement	70%	77,63%
Appui Budgétaire Sectoriel (ABS)		
Montant décaissé (en milliards de FCFA)	7,638	6,076
Taux de décaissement	84%	64,04%
Appui Budgétaire Sectoriel Décentralisé (ABSD)		
Montant décaissé (en milliards de FCFA)	3,13	4,48
Taux de décaissement	87%	107%
Appui projet dans le Budget d'Etat		
Montant décaissé (en milliards de FCFA)	206,6	259,38
Taux de décaissement	31,76%	35,76%
Appui projet hors Budget d'Etat		
Montant décaissé (en milliards de FCFA)	328	380,85
Taux de décaissement	74,62	44,89

Source :SHA, à partir des données collectées auprès des PTF et des structures nationales

➤ **Décaissements de l'APD par nature et par catégorie de PTF en 2016 et en 2017**

L'APD octroyée au Mali en tant que pays appartenant au groupe des Pays les Moins Avancés (PMA) est principalement constituée de dons. Ils représentent plus des trois quarts de l'aide enregistrée jusqu'en 2015.

Les quatre (04) principaux fournisseurs de dons sont l'Union Européenne (UE) et ses Etats membres, le Système des Nations Unies (SNU), l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) et les coopérations bilatérales.

L'UE est la première pourvoyeuse de l'APD avec des décaissements qui augmentent, passant de 170,15 milliards de FCFA en 2016 soit 35,83%, à 186,70 milliards de FCFA, soit 38,85% du volume total des dons en 2017. Ce groupe est suivi du SNU dont le volume mobilisé est passé de 83,63 milliards de FCFA en 2016 à 129,23 milliards de FCFA en 2017. Son poids relatif dans le volume des dons est passé de 17,61% en 2016 à 26,89% en 2017, soit 9,28 points de plus. L'OCDE et les coopérations bilatérales (Canada, Japon, Monaco, Norvège, Suisse et les USA), viennent en troisième position avec 26,24%.

Le tableau n°4 indique l'évolution des décaissements de l'aide par nature et par catégorie de PTF en 2016 et 2017.

Tableau 4: Décaissements de l'APD par nature et par catégorie de PTF en 2016 et 2017

Nature/PTF	Décaissé 2016	% en 2016	Décaissé 2017	% en 2017
Dons	475,16	73,02	480,51	66,25
Union Européenne et Etats membres	170,15	35,83	186,7	38,85
Autres Coopérations bilatérales OCDE	165,95	34,94	126,08	26,24
Système des Nations-Unies	83,63	17,61	129,23	26,89
Banques de Développement	56,19	11,83	38,24	7,96
Autres (dont PTF émergents)			0,25	0,05
Prêts	175,83	26,98	244,79	33,75
Banques de Développement	158,91	90,37	201,23	82,21
Autres dont PTF émergents	8,63	4,91	6,24	2,55
Union Européenne et Etats membres	6,21	3,53	34,15	13,95
Système des Nations-Unies	2,077	1,18	3,17	1,3
Total général	650,75	100	725,3	100

Source : SHA, données collectées auprès des PTF et des structures nationales

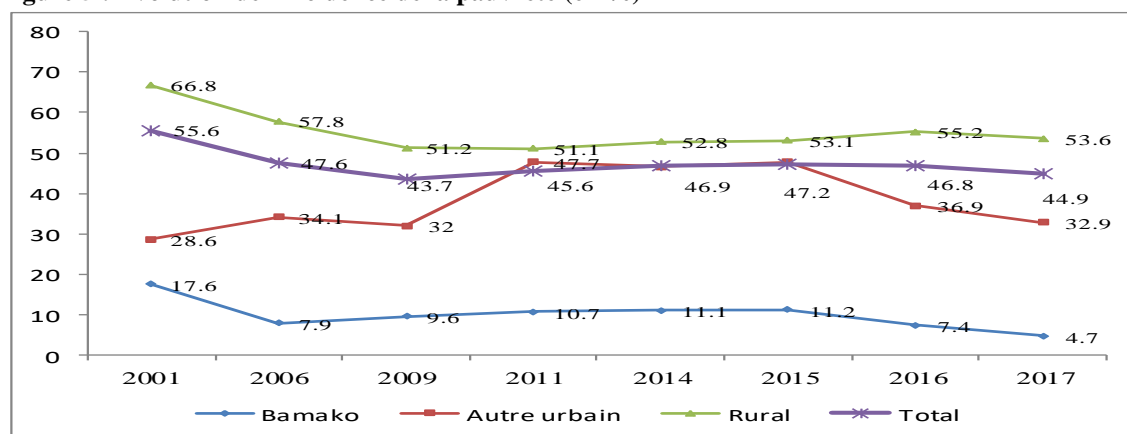
1.3. Lien entre la gouvernance des projets et des programmes et la réduction de la pauvreté

Le Gouvernement du Mali a mis en œuvre des plans de développement et de réduction de la pauvreté dont les objectifs ont été corrélés à l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD). Le dernier plan achevé est le Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable du Mali (CREDD) qui a couvert la période 2016-2018.

Environ 40% des dépenses projetées au titre du CREDD (3440 milliards de FCFA) ont été consacrées à l'investissement. Dans ce plan, sont notamment privilégiés l'accès aux infrastructures de santé et d'éducation, à l'eau potable, à l'électricité, ainsi que les efforts de désenclavement.

La lecture du graphique n°5 indique qu'en dépit de l'orientation des investissements vers les projets sociaux et une croissance économique relativement élevée (autour de 5%), les efforts fournis au cours des sept dernières années n'ont pas permis de réduire significativement le niveau de pauvreté : 44,9% de la population étaient affectés en 2017 contre une estimation de 43,7% en 2010.

Figure 5 : Évolution de l'incidence de la pauvreté (en %)



Source : CREDD 2019-2023

A la fin de ce plan, un nouveau Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable a été élaboré (CREDD 2019-2023) avec l'espoir d'une amélioration rapide de la situation.

A cet égard, il convient de noter que les ressources financières allouées au BSI au cours des 3 dernières années proviennent pour 54,1% du financement intérieur (218,5 milliards FCFA) et pour 45,9% seulement de sources extérieures (185,5 milliards FCFA). Durant cette période, les réalisations du BSI se sont établies en moyenne à 403,7 milliards de FCFA. La part de ces investissements dans le PIB a été estimée en moyenne à 4,8% sur la période pour un taux de croissance économique moyen de 5,8%. Cette situation traduit la dominance du financement intérieur sur le financement extérieur au cours de la période.

1.3.1. Évolution des indicateurs sociaux de base

Ainsi depuis plus d'une décennie, les projets et les programmes publics de développement sont orientés vers la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités à travers leurs contributions à la création d'emplois, à l'accès aux infrastructures de santé et d'éducation, à l'accès à l'eau potable ainsi qu'à l'accès à l'électricité.

1.3.1.1. Education

L'Education demeure un secteur prioritaire de l'Etat malien. La vision du gouvernement pour ce secteur est énoncée dans le document intitulé « *les Grandes Orientations du Programme Décennal de Développement de l'Education* », dont l'objectif fondamental est d'assurer que « *tous les enfants maliens terminent une éducation de base de qualité et que le secteur de l'éducation fournisse au pays les ressources humaines nécessaires pour son développement* ». La mise en œuvre du Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC) a été essentielle dans les performances enregistrées.

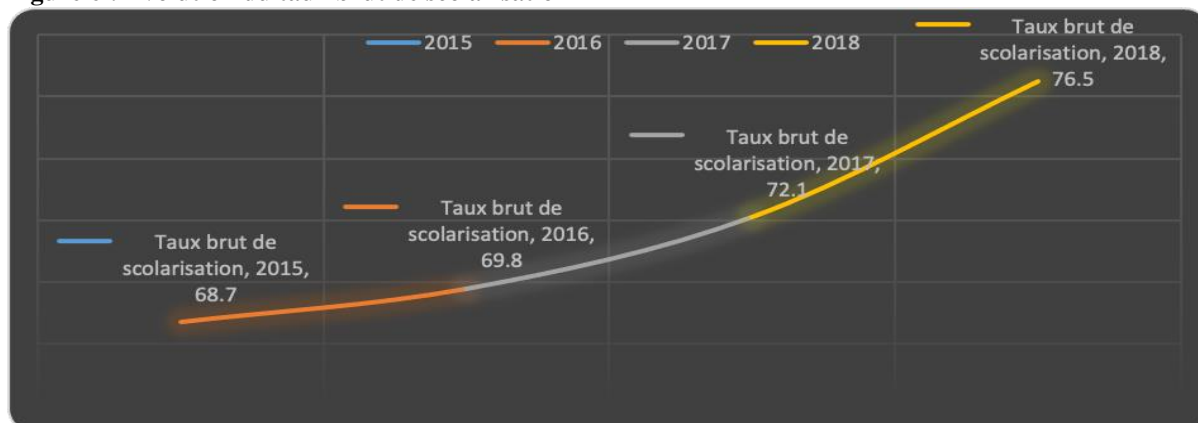
Au regard des enjeux et défis du secteur, mais aussi des nouveaux engagements internationaux, notamment l'adhésion aux agendas 2030 des Nations Unies et 2063 de l'Union Africaine (UA), le Gouvernement du Mali s'est engagé à élaborer un nouveau programme décennal de développement de l'éducation (2^{ème} génération), en capitalisant sur les leçons apprises de la mise en œuvre du précédent et des études spécifiques menées.

A la fin du PRODEC, le Gouvernement du Mali, en accord avec les PTF a élaboré un Programme Intérimaire dont l'exécution s'est étendue jusqu'en 2018. Les actions menées selon les orientations de ce Programme Intérimaire ont porté essentiellement sur : la formation, la construction et l'équipement des infrastructures scolaires et le renforcement de la recherche scientifique et technologique dans les différents ordres d'enseignement. Au nombre des acquis, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a fait valider et adopter en 2018 : (i) le document de politique nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et (ii) le document de politique nationale de la science, de la technologie et de l'innovation.

D'autres activités ont été menées à savoir : (i) l'amélioration de la qualité à travers l'habilitation des offres de formation, (ii) la création de l'Agence Malienne d'Assurance Qualité (AMAQ), (iii) la création et l'opérationnalisation d'écoles doctorales et (iv) la mise en œuvre du Programme d'Appui au Développement de l'Enseignement Supérieur (PADES).

Ces différentes activités et actions ont permis l'amélioration de certains indicateurs du secteur de l'éducation. Le graphique n°6 indique l'évolution du Taux Brut de Scolarisation (TBS) entre 2015 et 2018.

Figure 6 : Évolution du taux brut de scolarisation

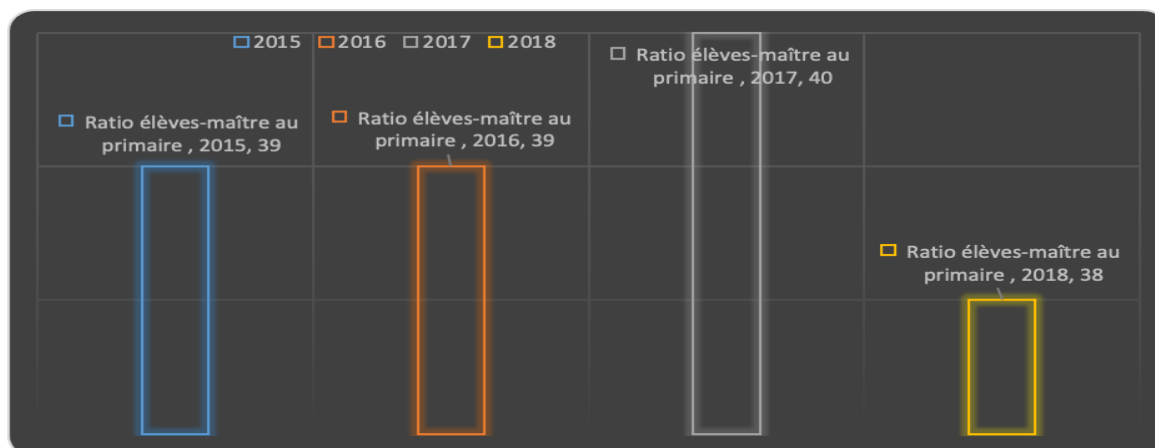


Source : Auteurs, données CPS-Education

Il en ressort une évolution favorable de ce paramètre critique qui est passé de 68,7% en 2015 à 76,5% en 2018. Malgré cette progression, la cible prévisionnelle de 83% en 2018 n'a pas été atteinte en grande partie à cause de la fermeture de nombreuses écoles ou leur non-fonctionnalité dans les zones affectées par la crise sécuritaire dans le Nord et le Centre du pays. Selon le « CLUSTER-EDUCATION », près de 735 écoles sont ainsi restées fermées de 2012 à la fin de l'année scolaire 2017-2018.

Le graphique n°7 donne l'évolution du Ratio Elèves-Maîtres (REM) au primaire entre 2015 et 2018.

Figure 7: Évolution du ratio élèves – maîtres au primaire



Source : Auteurs, données CPS-Education

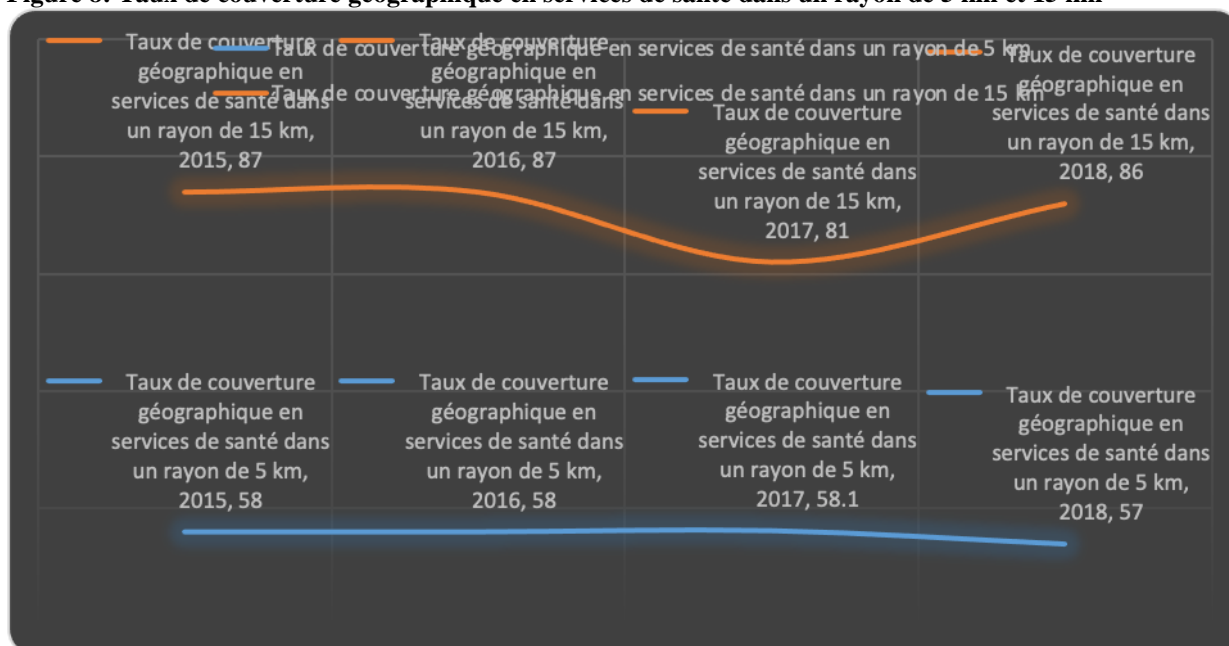
L'analyse fait ressortir au niveau des écoles publiques du cycle fondamental I, un REM qui tend vers la cible 58 en 2018. Pour ce qui est de l'allocation des moyens par rapport au REM, il est apparu que la cohérence dans l'affectation des enseignants dans le premier cycle de l'enseignement fondamental s'est progressivement dégradée. En outre, du fait de la crise multidimensionnelle et de ses implications sur les déplacements des populations, nombre d'enseignants, qui avaient quitté leurs lieux de travail pour des raisons de sécurité, n'y sont plus retournés.

Il est à noter que certaines régions sont plus concernées que d'autres par le problème d'incohérence déterminé par des facteurs autres que le nombre des élèves, par exemple la perte du temps d'enseignement/apprentissage. Ces disparités sont encore plus marquées à l'intérieur des académies et notamment entre les Centres d'Animation Pédagogique (CAP), révélant ainsi des déséquilibres non négligeables dans le déploiement des enseignants. Cela signifie que si les enseignants avaient été mieux répartis au niveau national, le taux d'encadrement se situerait à un niveau relativement satisfaisant.

1.3.1.2. Santé

Le Plan Décennal de Développement Sanitaire et Social en cours (PDDSS 2014-2023), a été mis en œuvre par tranches quinquennales suivant une approche sectorielle : le Programme de Développement Sanitaire et Social (PRODESS III), sur la période 2014-2018 a pris fin en décembre 2018 et a été prorogé au 31 décembre 2019. Il comportait onze (11) objectifs stratégiques et soixante-deux (62) résultats stratégiques qui couvraient les priorités en matière de santé, d'hygiène publique, de nutrition, de développement social et de promotion de la famille. Le graphique n°8 retrace l'évolution du taux de couverture géographique en services de santé dans des rayons de 5 km et de 15 km entre 2015 et 2018.

Figure 8: Taux de couverture géographique en services de santé dans un rayon de 5 km et 15 km



Source : Auteurs, données CPS-Santé

Le taux de couverture géographique en services de santé dans un rayon de 5 km est resté presque stationnaire entre 2015 et 2018. S'agissant du taux de couverture géographique en services de santé dans un rayon de 15 km, il était stationnaire entre 2015 et 2016 et ensuite a connu une baisse qui s'est établie à -6%, en 2017. Une hausse a cependant été constatée entre 2017 et 2018. La baisse du taux de couverture géographique en services de santé dans des rayons de 5 km et de 15 km serait due au non-respect de la carte sanitaire, à la faible qualité des données populationnelles de certaines régions et au déplacement des populations du nord vers d'autres zones à cause de l'insécurité.

1.3.1.3. Accès à l'eau potable

L'accès à l'eau potable est encore loin d'être universel. Malgré l'adoption du Code de l'Eau en 2002 et du Plan National d'Accès à l'Eau Potable (PNAEP) en 2006, l'accès à l'eau potable constitue toujours un défi majeur. Entre 2015 et 2018, de façon générale, on observe une légère augmentation des populations ayant accès à l'eau potable, aussi bien au niveau national qu'en milieux urbain et rural. En effet, l'accès au niveau national passe de 65,3% en 2015 à 68,8% en 2018. Le tableau n°5 donne l'évolution des indicateurs de l'Eau et de l'assainissement entre 2015 et 2018.

Tableau 5: Évolution des indicateurs de l'Eau et de l'assainissement

Intitulé des indicateurs	Lien/ODD	Structure responsable	Valeur de référence	Réalizations				Valeurs cibles 2018
			2015	2016	2017	2018	2018	2018
Taux d'accès à l'eau potable au niveau national (%)	ODD6	DNH	65,30	66,9	68	68,8		69,8
Taux d'accès à l'eau potable au niveau urbain (%)	ODD6	DNH	70	70,60	74,7	76,0		78,0
Taux d'accès à l'eau potable au niveau rural (%)	ODD6	DNH	63,30	65,30	65,30	65,9		66,5
Pourcentage de ménages disposant de latrines améliorées (%)	ODD6	DNACPN	25,36	30,67	57,06	62		42

Source : DNH/DNACPN/CPS-SEEUDE

Le taux d'accès à l'eau potable au niveau national est ressorti à 68,8 % en 2018 contre 68% en 2017, soit une majoration de 0,8%. Il était de 65,3% en 2015. Ce résultat, malgré une amélioration, est jugé insuffisant. Ainsi, il ressort des retards dans l'exécution de certains marchés de travaux dus aux faibles capacités des entreprises chargées de l'exécution des travaux, aux lenteurs et aux lourdeurs administratives dans les procédures de passation des marchés et à l'insécurité dans les régions du nord et du centre.

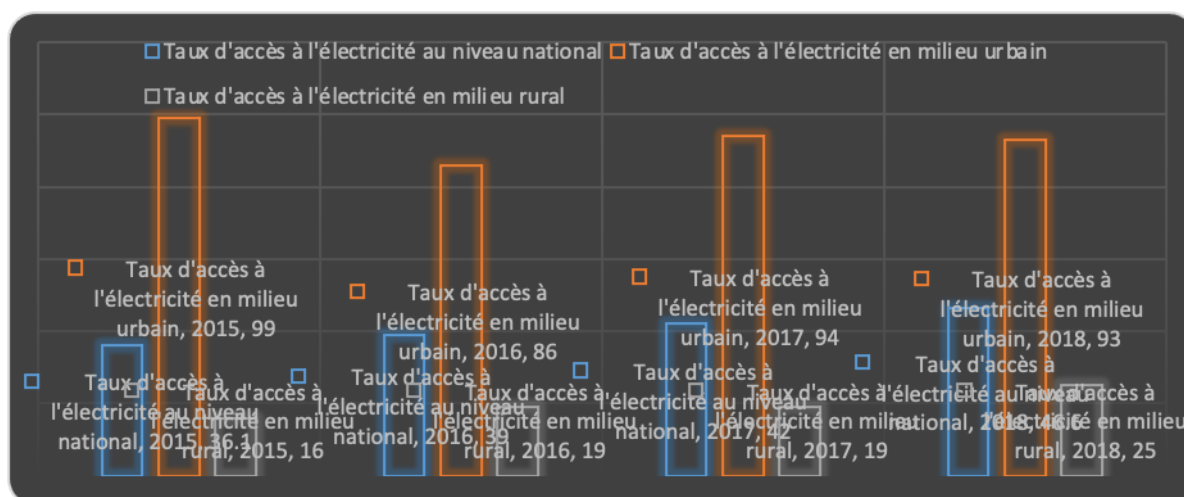
1.3.1.4. Accès à l'électricité

S'agissant de l'électricité, le Mali, dans sa politique énergétique adoptée depuis mars 2006, ambitionne de réaliser un développement durable à travers la fourniture de services énergétiques accessibles au plus grand nombre de ménages, à moindre coût et favorisant la promotion des activités socioéconomiques. Les investissements en cours portent, entre autres, sur :

- La construction d'une nouvelle centrale hydroélectrique à Sotuba avec un investissement prévisionnel de 20 452 164 000 FCFA, produira 82 GWH 6.8 mw. Le Rapport d'évaluation technique est validé. Un projet étatique est signé entre EDM-SA et le bureau TRACTEBEL ;
- la centrale hydroélectrique de Boueina dans la région de Kayes (Mali, Sénégal, Mauritanie): 560/620 GWH, 140MW dont 63 MW pour le Mali et un coût de 218 350 000 000 FCFA dont 72 783 000 000 pour le Mali et la mise en service est prévue pour 2020 ;
- l'Akuo Energy Kita, est un projet phare de construction d'une centrale solaire, initié par le R20 - l'ONG Regions for Climate présidée par Arnold Schwarzenegger. Sa capacité est estimée à 76.02GWH, 60 MWC, pour un investissement de 53 172 000 000 FCFA, elle a été mise en service le 28 décembre 2019.

Ces différents investissements contribuent à l'amélioration du taux d'accès à l'électricité. Le graphique n°9 donne l'évolution du taux d'accès à l'électricité de 2015 à 2018.

Figure 9: Taux d'accès à l'électricité de 2015 à 2018



Source : Recueil des indicateurs de statistiques de la CPS du Secteur Mines-Énergie

1.3.1.5. Emploi

La Politique Nationale de l'Emploi (PNE), adoptée en mars 2015, reste un instrument privilégié de la stratégie de réduction de la pauvreté à travers la création et l'accès à un emploi plus stable et mieux rémunéré pour une plus grande partie de la population en âge de travailler. Quant à la Politique Nationale de Formation Professionnelle (PNFP), elle se justifie au regard de l'insuffisance de la main-d'œuvre qualifiée dans tous les secteurs de production et de l'immensité des besoins à satisfaire.

Selon les statistiques de l'Observatoire National de l'Emploi et de la Formation (ONEF), du 1er janvier au 31 décembre 2018, les secteurs publics et privés formels ont créé 44 520

nouveaux emplois contre 63 176 emplois en 2017, soit une baisse de 29,53%. Le tableau n°6 donne l'évolution des indicateurs de l'emploi entre 2015 et 2018.

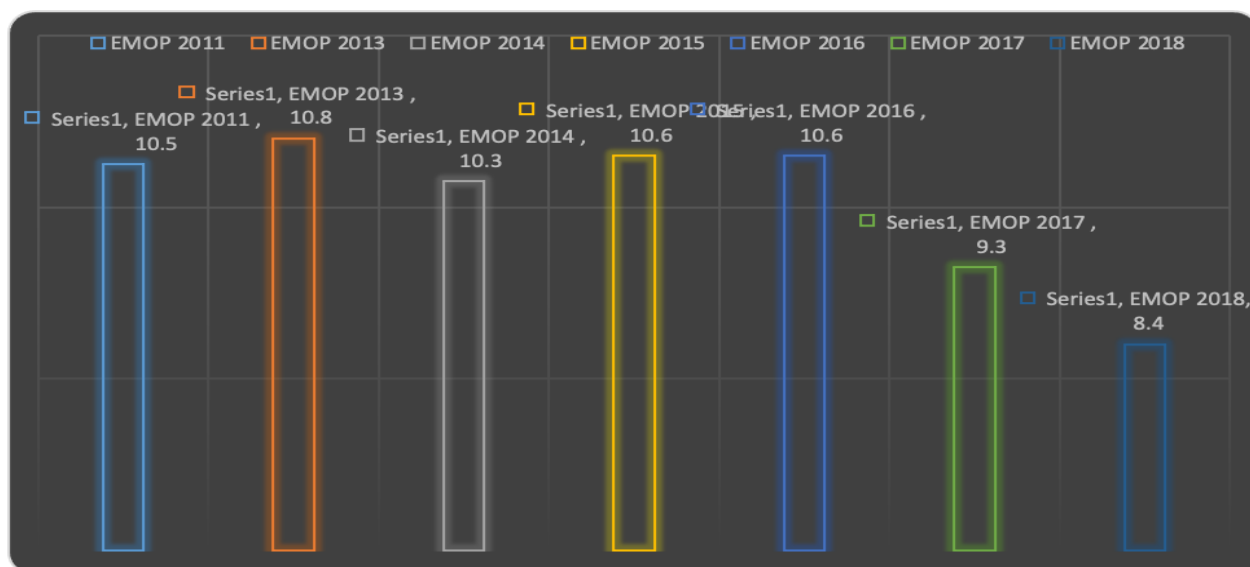
Tableau 6 : Évolution des indicateurs de l'emploi de 2015 à 2018

Tableau 6 : Evolution des indicateurs de l'emploi de 2015 à 2018						
Intitulé des indicateurs	Lien/ODD	Structure responsable	Valeur de référence	Réalisations		
			2015	2016	2017	2018
Emplois créés par le secteur privé	ODD8	ONEF	24 896	20 908	37 031	30 746
Emplois créés par le secteur public	ODD8	ONEF	35 948	49 023	26 145	13 774
Total emplois créés	ODD8	ONEF	60 844	69 931	63 176	44 520
Pertes d'emplois	ODD8	ONEF	1 386	3 089	1 490	2 993
Total création nette d'emplois (emplois créés moins pertes d'emplois)	ODD8	ONEF	59 458	66 842	61 686	41 527
Taux d'emploi ou Ratio Emploi/Population (%)	ODD8	ONEF	67	63,5	66,3	64,7
Taux d'emplois informels (%)	ODD8	ONEF	96	96,5	94,4	97,6
Taux de salarisation (%)	ODD8	ONEF	10	10,6	11,2	11,4

Source : ONEF

Selon les résultats de l'Enquête Modulaire et Permanente auprès des Ménages (EMOP) 2018, le taux de chômage estimé au sens du Bureau International du Travail (BIT) s'élève à 8,4 %. Ce taux était de 10,5% en 2011 et 9,3% en 2017, soit une moyenne de 10,1% entre 2011 et 2018. Le graphique n10 donne l'évolution du taux de chômage entre 2011 et 2018.

Figure 10 : Évolution du Taux de chômage des 15-64 ans de 2011 à 2018



Source :Auteurs – Données INSTAT

L'évolution des projets et des programmes est fortement conditionnée par les stratégies, les intérêts des différents intervenants impliqués dans la gouvernance et la gestion des projets ou programmes. Elle dépend également des rapports de force entre les acteurs. C'est pourquoi le chapitre suivant porte sur le jeu des acteurs.

II. IDENTIFICATION DES ACTEURS ET LEURS STRATEGIES

2.1. Acteurs et leurs pouvoirs

Dans la gouvernance des projets et des programmes de développement au Mali, les principaux acteurs sont l'Etat, les Collectivités Territoriales, le Secteur Privé, les syndicats, les Organisations de la Société Civile (OSC) et les PTF. Chacun de ces acteurs identifiés évolue suivant sa propre stratégie, clairement affichée ou voilée. Les intérêts des uns et des autres sont censés être convergents, mais parfois ils divergent, et les décisions sont prises en fonction des rapports de forces en présence.

Le tableau n° 7 présente les acteurs du processus de gouvernance et de gestion des projets et des programmes.

Tableau 7: Acteurs du processus de gouvernance et de gestion des projets et des programmes

	ACTEURS	ROLES ET RESPONSABILITES
1	Le Chef de l'Exécutif, le groupe politique au pouvoir	Orientations politiques
2	Le Gouvernement	Exécution des orientations politiques
3	Les Communautés bénéficiaires	Identification, choix de l'idée de projet Participation à toutes les phases du projet
4	Les Directions techniques des Sous-secteurs Les Directions régionales des Secteurs	Appui à l'identification et au choix technique, évaluation, suivi
5	Les Cellules de Planification et de Statistique	Planification, statistique et suivi évaluation
6	Les Cabinets ministériels	Décisions finales relatives à toutes les phases au niveau du Département ; coordination, conception et contrôle.
7	La Direction Nationale de la Planification du Développement	Coordination nationale de toutes les phases du projet ou du programme
8	Les Agence de Développement Régional (ADR)	Choix techniques et transmission au Conseil Régional
9	Le Conseil Régional	Décisions finales relatives à toutes les phases au niveau de la Région
10	Direction Régionale de la Planification, de la Statistique et de l'Informatique, de l'Aménagement du Territoire et de la Population	Coordination régionale de toutes les phases du projet ou du programme
11	Le Gouvernorat	Cohérence au niveau régional entre les projets identifiés et les orientations du CREDD
12	La Direction de la Coopération Multilatérale	Réception des requêtes et recherche de financement
13	La Direction Générale de la Dette Publique	Elaboration, exécution et suivi-évaluation de la politique d'endettement
14	La Direction Générale des Collectivités Territoriales	Organisation et impulsion des appuis aux collectivités territoriales
15	L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales	Liste des investissements éligibles à son financement
16	Les Directions des Finances et du Matériel (DFM),	Programmations des investissements, passation des marchés, suivi budgétaire
17	La Direction Nationale du Contrôle Financier (DNCF)	Contrôle financier préalable des dépenses publiques (sur les engagements)
18	La Direction Générale des Marchés Publics et des Délégations de Service Public (DGMP-DSP) ainsi que l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public (ARMDSP)	Passation et contrôle des marchés publics ; Arbitrage des contentieux.
19	La Direction Générale du Budget (DGB)	Elaboration, exécution et suivi-évaluation du Budget d'Etat

20	La Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DNTCP)	Paielement, suivi comptable et financier du budget
21	L'Unité Partenariat Public - Privé (UPPP)	Identification, programmation, recherche de partenaires privés des PPP.
22	Le secteur privé y compris les auditeurs externes	Exécution des contrats de marchés, participation financière aux projets PPP; audit et contrôle de la gestion des ressources publiques
23	Les différents corps d'inspections ministérielles	Contrôle de gestion
24	La Section des Comptes de la Cour Suprême	Contrôle et décisions judiciaires
25	Les organes chargés de la régulation sectorielle	Veille sur les procédures et contrôle l'évolution des prix
26	Le Bureau du Vérificateur Général du Mali	Audit des services publics
27	L'Assemblée Nationale du Mali	Législation et contrôle parlementaire du travail gouvernemental
28	Le Secteur Privé, les Chambres Consulaires, le Conseil National du Patronat et l'Organisation Patronale des Industriels (OPI)	Production des biens et services
29	Les Organisations de la Société Civile (OSC)	Mobilisation sociale et plaidoyers
30	Les Syndicats des Travailleurs	Défense des intérêts des travailleurs
31	Les PTF	Assistance technique et financière

Source : auteurs de l'étude

2.1.1. L'Etat et ses démembrements

La majorité politique au pouvoir, une des composantes de l'Etat, est fixé sur son agenda politique. Elle veut présenter un bilan de fin de mandat et est prêt à agréer nombre de projets et programmes hors budget d'Etat qui ne correspondent pas toujours aux priorités nationales. Il arrive que des programmes spécifiques soient initiés pour le compte du Président de la République. Ces programmes spécifiques viennent faire souvent doublon avec les plans nationaux et en plus, ils sont mis en œuvre par les services techniques de l'Etat.

Les autres démembrements de l'Etat constituent la partie technique qui pilote les activités de développement en permanence. Ils ont mis en place des cadres de concertation appropriés entre les structures techniques nationales impliquées dans la gestion des Projets et des Programmes, des procédures et outils consignés dans le Manuel de Procédures de Programmation et de Suivi-Evaluation des Investissements Publics au Mali. Ces structures et leurs responsables, malgré leur compétence, n'ont pas de pouvoir de décision finale ; ils donnent tout en plus des avis techniques aux décideurs institutionnels. Ces décideurs sont fragilisés par l'instabilité politique avec ses conséquences : clientélisme, népotisme et corruption.

2.1.2. Bénéficiaires, Secteur Privé, Syndicats et Organisation de la Société Civile

Les composantes les plus actives des bénéficiaires sont le Secteur Privé, les syndicats et les Organisations de la Société Civile (OSC).

✓ Le Secteur Privé

Le Secteur Privé, par son intervention améliore de deux manières les perspectives de croissance et de développement. Premièrement, il stimule les forces concurrentielles et la compétitivité qui entraînent la croissance de l'économie et la création d'emplois. Deuxièmement, en confiant au secteur privé des activités qu'il peut mieux exécuter que le secteur public, l'État réduit le

gaspillage et dégage des ressources budgétaires pour investir dans les secteurs des services sociaux et des infrastructures.

En retour, la promotion du secteur privé doit être soutenue par les réformes structurelles et institutionnelles suivantes :

- l'amélioration du climat des affaires ;
- la mise en place des systèmes financiers appropriés ;
- le renforcement des ressources humaines et des infrastructures physiques.

Les intérêts de l'Etat et ceux du Secteur Privé sont divergents quand il est question notamment de fiscalité, du niveau très élevé de la dette intérieure et de la protection des entreprises nationales contre la concurrence déloyale et le dumping. Dans le cadre du Partenariat Public-Privé (PPP), le rapport de forces entre l'Etat et le Secteur Privé sera mieux équilibré en termes de partage des risques.

Le secteur privé malien reste cependant confronté à d'importantes contraintes qui l'empêchent de jouer convenablement son rôle de moteur de la croissance. Elles ont pour noms :

- les coûts d'approche élevés de la production des biens et services, à cause de la complexité des réglementations et du droit des affaires ;
- un manque de capacités et de savoir-faire technique résultant de la place prépondérante faite au commerce générateur de gains immédiats plutôt qu'à l'investissement à long terme ;
- la faiblesse de la fonction d'intermédiation financière caractérisée par un système cloisonné ;
- une infrastructure d'appui peu développée ;
- des facteurs de production, notamment l'énergie et le transport, très coûteux.

✓ **Le Syndicats**

La défense des intérêts des travailleurs est la première mission des syndicats. Ils participent aux concertations d'intérêt général pour un climat social apaisé.

✓ **Les Organisations de la Société Civile (OSC)**

Les OSC, avec l'élargissement pluraliste des libertés de presse et d'association depuis 1991, constituent de vigoureuses forces d'opposition et de proposition aux politiques publiques quand celles-ci ne prennent pas suffisamment en compte l'opinion des populations bénéficiaires. Au-delà des partis politiques, elles n'hésitent pas à interpeller les pouvoirs publics sur des problèmes de gouvernance et de société. Indépendamment de leur caractère confessionnel ou non, les OSC sont très actives sur diverses questions d'actualité que le Gouvernement veut mettre en œuvre dans les domaines constitutionnel, éducationnel ou sociétal.

Par ses exigences de redevabilité et de consultation citoyenne, cette nouvelle culture politique des acteurs non étatiques prend de plus en plus d'envergure face aux décideurs nationaux et aux PTF. Les refus du code de la personne et de la famille sous sa version initiale, du projet de réforme constitutionnelle et du projet sur l'éducation sexuelle complète par la société civile

illustrent bien l'émergence de cette nouvelle culture de résistance à certaines initiatives étatiques.

Animatrices éprouvées de mouvements sociaux dynamiques, les OSC peinent parfois à structurer leurs idées novatrices, leurs revendications catégorielles et leurs grandes actions de mobilisation si bien que leur portage des réformes institutionnelles demeure épisodique, spontané et souvent éphémère.

Certaines OSC sont souvent directement bénéficiaires des appuis techniques et financiers des projets et des programmes soutenus par des donateurs nationaux et/ou internationaux. Elles servent dans ces cas de relais des interventions de l'Etat et des PTF pour bénéficier de ressources financières qu'elles ont du mal à générer de façon autonome.

✓ **Les populations bénéficiaires**

Les populations bénéficiaires sont souvent présentées comme les porteurs de projets et programmes, aux effets induits faibles alors que dans les faits, elles sont marginalisées dans presque tout le cycle de vie des projets. Les écarts se creusent parmi les bénéficiaires, entre la conception et l'exécution créant ainsi des îlots de prospérité et de développement inégal voire inéquitable.

2.1.3. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)

L'analyse des données collectées auprès des PTF concernant la période 2015-2017 laisse apparaître une diversité de donateurs, de modes d'accompagnement, de secteurs d'intervention, avec à chaque fois des logiques et des approches qui sont singulières.

Les PTF appuient et assistent le Gouvernement dans la réalisation de ses programmes et de ses projets. Cette assistance s'inscrit dans la propre stratégie des Donateurs qui n'est pas toujours d'inspiration philanthropique uniquement.

En effet, l'APD favorise l'insertion des pays récipiendaires dans l'économie libérale mondialisée, où l'offre de biens et services suscite une demande encadrée par le marché. C'est ainsi que la spécialisation des pays assistés dans la fourniture des ressources (mines) et la production des matières premières (coton) répond aux besoins prioritaires de leurs interventions, tandis que leur financement des infrastructures de transport facilite l'acheminement des produits.

Face aux autres acteurs, les rapports de forces en faveur des PTF se manifestent à travers :

- La prescription des conditionnalités techniques et/ou des préalables au financement des projets et des programmes ;
- la concentration de leurs interventions sur quelques secteurs choisis ;
- l'appui-projet hors budget d'État.

Le tableau n° 8 fournit quelques indications sur les préférences des PTF en matière d'investissement.

Tableau 8 : PTF actifs par secteur en 2014:

SECTEURS D'INTERVENTIONS	PARTENAIRES
Développement rural	Allemagne, Arabie Saoudite, Banque Africaine de Développement (BAD), Banque Arabe pour le Développement Economique en l'Afrique (BADEA), Banque Mondiale, Belgique, Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD), Banque d'Investissement et de Développement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BIDC/CEDEAO), Union Européenne, Corée du Sud, Etats-Unis, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FIDA), France, Koweït, Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP), Pays-Bas, Suisse, Luxembourg
Santé	Autriche, Banque Mondiale, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Fonds Mondial pour la Lutte contre la Tuberculose, le Paludisme et le VIH-SIDA, France, Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Pays-Bas, UNFPA, UNICEF, Luxembourg
Environnement (dont Eau et Assainissement)	Allemagne, BADEA, Banque Mondiale, BOAD, BIDC/CEDEAO, Union Européenne, France, ONUDI, OPEP, Suède
Gouvernance et Décentralisation	Allemagne, Banque Mondiale, Belgique, Canada, Union Européenne, Etats-Unis, PNUD, Suède, Suisse, Luxembourg
Équipement et Transport	BIDC/CEDEAO, Union Européenne, BAD, Banque Mondiale, BADEA, Chine, OPEP
Énergie	BAD, BADEA, Banque Mondiale, BOAD, CEDEAO/BIDC, Chine, Union Européenne, OPEP
Éducation	Allemagne, Banque Mondiale, Canada, Etats-Unis, France, Suisse, UNICEF
Paix et Sécurité	Allemagne, Pays-Bas, Union Européenne, Suisse, Luxembourg
Secteur Privé	Allemagne, Canada, France
Genre	Belgique, ONU-FEMME, UNFPA
Justice et Lutte contre la corruption	Canada, Union Européenne, Pays-Bas
Technologie de l'Information et de la Communication	Chine et Corée du Sud
Urgences humanitaires	UNHCR, Luxembourg
Culture	UNESCO
Finances Publiques	BAD

Source : Auteurs

Ce sont trente-deux (32) PTF qui fournissent la grande majorité de l'APD ; à titre d'exemple, les décaissements globaux réalisés au titre de l'année 2014, dans le cadre de la mise en œuvre du PRED, s'élevaient à 1 058 milliards de FCFA constitués à près de 75% de dons (Cf. tableau annexe 1).

2.2. Problématique de l'APD

Selon l'OCDE, une aide est publique si elle est apportée par un donateur public, quel que soit le bénéficiaire : « *Entrent dans l'APD toutes les opérations qui répondent aux critères suivants* :

- *avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays bénéficiaires ;*

- *être assorties de conditions favorables dans le cas d'un prêt. Sont exclues les opérations de réaménagement de la dette, les opérations de secours et d'aide d'urgence ».*

L'évolution et les stratégies de livraison de l'APD sont indiquées ci-après.

2.2.1. Évolution

Il est reconnu que l'Aide Publique au Développement (APD) constitue la principale source de financement extérieur de l'économie malienne. Le Mali est l'un des pays qui reçoivent un volume important d'aide. Selon le document de la Politique Nationale de Gestion de l'Aide (PONAGA), l'aide par tête d'habitant a atteint 84 dollars en 2013 et 72,2 dollars en 2014 contre une moyenne de 45 dollars en Afrique Subsaharienne en 2014. Elle place le pays au 15^{ème} rang mondial dans le classement de l'APD par habitant. Rapporté au PIB, elle classe le Mali à la 14^{ème} place sur 49 pays.

L'aide- projet est l'instrument prédominant des PTF pour l'acheminement de leurs appuis. Cet instrument a représenté 82,17% des fonds décaissés en 2016.

L'analyse des déterminants de la dynamique du système « MALI » effectuée dans le cadre de la préparation du CREDD 2019-2023 a révélé que la dépendance extérieure devient une contrainte majeure. Elle se fait sentir dans tous les compartiments de la vie du pays : politique, économique, social, culturel et sécuritaire. Il est nécessaire de la réguler par un leadership fort, un effort accru d'internalisation des politiques, une meilleure capacité de négociation et le développement de la conscience et de l'engagement citoyens des populations.

L'une des raisons qui expliquent le rôle très important de l'aide extérieure dans le financement du développement est la faiblesse de l'épargne intérieure. L'étude sur le potentiel fiscal menée en janvier 2016 par le Ministère de l'Économie et des Finances² a révélé les principales limites à la mobilisation optimale des ressources fiscales dans le Pays :

- l'étroitesse de l'assiette fiscale, avec notamment la sous-fiscalisation de l'Agriculture et du commerce dont les poids dans l'économie nationale sont prépondérants ;
- le poids des exonérations fiscales, qui ont représenté 4,2% du PIB en 2013 ;
- les impacts de la fraude et de la corruption estimés à 2,8% du PIB.

2.2.2. Stratégies de l'APD

Une série de documents de stratégies successifs, tous recommandés, pour ne pas dire imposés, par les partenaires extérieurs ont largement influencé le portefeuille des projets et des programmes. Il s'agit entre autres : du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et des Objectifs de Développement Durable (ODD).

² Etude pour déterminer le potentiel fiscal de l'économie malienne et développer un modèle pour la fiscalisation de l'économie parallèle, Ministère de l'économie et des finances, Secrétariat général, PAGAM/ GFP II, janvier 2016

Au Mali, l'Aide publique n'a jusqu'à présent pas été en mesure de préparer sa propre relève. Est-elle suffisamment alignée sur les priorités nationales ? Le constat est que ce sont les stratégies nationales qui sont plutôt alignées sur les orientations des donateurs pour bénéficier de l'APD. Dans ces conditions, ce n'est donc pas l'APD qui est en cause, mais bien l'usage qui en est fait. En l'absence de bonnes politiques économiques et d'une bonne planification de son utilisation, l'efficacité de l'Aide publique au Développement est des plus aléatoires.

D'où la nécessité de mobiliser les ressources intérieures et de créer les conditions pour attirer les Investissements Directs Étrangers (IDE) pour promouvoir les investissements dans le Pays. Les IDE constituent une solution sans endettement pour la relance des investissements. Il est généralement admis que lorsqu'il y a insuffisance d'épargnes mobilisables, l'IDE peut devenir un moyen de lever ce goulot d'étranglement.

En outre, le financement innovant est défini comme un mécanisme complémentaire à l'APD et destiné à lever des fonds pour le développement. C'est pour relever les défis du financement du développement que de nouveaux instruments ont été conçus : les envois de fonds des migrants, les apports contributifs du marché financier sous régional, de la finance islamique, des Euro-bons et du Partenariat Public Privé (PPP). Ils compensent et complètent les flux de ressources traditionnelles.

Une récente publication du Centre d'Étude et de Réflexion au Mali (CERM) en 2019³, observe que : *« Aujourd'hui, dans le processus de l'APD, le souci généralisé est plus celui de recevoir plus d'aides que celui de développer des stratégies locales pour sortir de l'éternel état d'assisté. Y-a-t-il une volonté réelle des bénéficiaires de sortir de cette situation d'assistés ? Les donateurs sont-ils tous sincères ? Certains n'utilisent-ils pas l'aide comme Cheval de Troie avec un autre agenda que la contribution au développement du pays bénéficiaire ? »*

Au nombre des facteurs qui ont eu de l'influence sur l'aide, on peut citer les différentes mesures prises par le Mali depuis l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'APD, en mars 2005. Parmi celles-ci, on retiendra la signature en 2006 de l'Arrangement Cadre entre le gouvernement du Mali et les partenaires au développement du Mali relatif aux appuis budgétaires ; les Arrangements Spécifiques entre le Gouvernement et les PTF relatifs aux appuis budgétaires sectoriels en faveur des secteurs de la santé (sanitaire et social) et de l'éducation en 2006. On notera également la mise en place du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA) et le Pool Technique des PTF.

2.3. Évaluation de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

Des décennies d'expériences d'aide au développement ont permis de constater qu'une assistance technique externe ne peut seule conduire au développement durable des pays en développement. En plus, les représentants de la communauté de développement internationale

³ Centre d'Etudes et de Réflexion au Mali (CERM) : l'Aide internationale, facteur d'émancipation ou de dépendance ? Contribution de Mohamed DIALLO, juin 2019

se sont accordés sur le fait que la relation traditionnelle entre donateurs et bénéficiaires avait tendance à favoriser une situation de dépendance.

La remise en cause des pratiques anciennes a permis de repenser toute la philosophie de l'aide. Les résolutions issues de cette remise en cause sont consignées dans des documents historiques connus sous les noms de Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide (2003) et de Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), suivis du Programme d'Action d'Accra (2008) et du partenariat de Busan (2011).

La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra sont ancrés dans cinq principes fondamentaux, nés de décennies d'expériences de ce qui fonctionne ou non dans le secteur du développement. Ces principes ont reçu l'appui de la Communauté internationale vers un changement positif des pratiques de l'aide.

La norme pour les receveurs d'aide est désormais d'élaborer leurs propres stratégies nationales de développement avec leurs parlements et les électeurs (**appropriation**); pour les donateurs, elle est de soutenir ces stratégies (**alignement**) et de travailler à accorder leurs efforts dans les pays (**harmonisation**); elle est d'être orientée vers l'atteinte de buts précis et l'amélioration du suivi de ces objectifs (**Gestion axée sur les résultats**); et pour les donateurs comme les receveurs d'être conjointement responsables de la réalisation de ces objectifs (**responsabilité mutuelle**).

Au-delà des principes de l'efficacité de l'aide, la Déclaration de Paris (2005) présente une Feuille de route pratique et orientée vers l'action pour améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Elle met en place une série de mesures spécifiques de mise en œuvre et établit un système de suivi pour évaluer les progrès et garantir que les donateurs et receveurs se rendent mutuellement des comptes pour leurs engagements.

Prévu pour renforcer et approfondir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le **Programme d'Action d'Accra** (PAA, 2008) fait le bilan des progrès et établit un programme pour accélérer le déploiement vers la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris. Il propose les quatre principaux domaines d'amélioration suivants :

- ✓ Appropriation « *Les pays ont plus d'influence sur les processus de développement à travers une plus large participation à la formulation des politiques de développement, un plus fort leadership dans la coordination de l'aide et une plus grande utilisation des systèmes nationaux pour l'acheminement de l'aide* ».
- ✓ Partenariats inclusifs « *Tous les partenaires participent pleinement - dont les donateurs du Comité d'assistance de l'aide de l'OCDE et les pays en développement, ainsi que les autres donateurs, fondations et la société civile* ».
- ✓ Obtention de résultats « *L'aide est axée sur un impact réel et mesurable du développement* ».
- ✓ Développement des capacités « *Construire la capacité des pays pour gérer leur propre futur repose aussi au cœur du PAA* ».

Le Partenariat de Busan (2011), pour une coopération efficace au service du développement, est le quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. A Busan, il a été question de construire un nouveau partenariat mondial pour le développement, ouvert à la diversité et tenant compte des rôles distincts que toutes les parties prenantes de la coopération peuvent jouer. Le fondement de cette nouvelle coopération s'inspire des principes de la Déclaration de Paris tout en les adaptant aux préoccupations des pays en développement.

Le Nouveau Partenariat de Busan a été élargi à d'autres dimensions qui n'étaient pas bien explicitées dans la Déclaration de Paris, il s'agit :

- de l'inclusion de nouveaux acteurs comprenant les pays à revenu intermédiaire, les partenaires dans la coopération sud-sud et triangulaire et les organisations de la société civile ;
- de la promotion d'un développement durable dans les situations de conflit et de fragilité ;
- du ciblage des partenariats afin de renforcer la résilience et de réduire la vulnérabilité face aux situations difficiles ;
- de la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites ;
- du financement de la lutte contre le réchauffement climatique ;
- des actions en partenariat vers la réalisation des OMD et au-delà.

2.4. Impacts

Le résultat des engagements pris par les PTF et le Gouvernement, dans le cadre de la Déclaration de Paris, du Plan d'Action d'Accra et du Nouveau Partenariat de Busan, reste mitigé.

Appropriation

L'appropriation des politiques économiques est une réalité au Mali depuis 2002. En effet, le gouvernement malien a mis en place un cadre institutionnel, des structures, des outils et des mécanismes qui lui permettent, souverainement, de définir dans un document unique de référence ses politiques et stratégies de développement. Cette souveraineté est assez réduite à cause d'une forte implication des partenaires extérieurs dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement. Les suggestions des PTF, représentés dans les cadres de concertation du CSLP, influencent les décisions. Ce constat est corroboré par la prédominance de « l'Appui-projet hors Budget d'État » comme instrument de financement par les partenaires.

Alignement sur les priorités nationales

Les progrès notables sont constatés dans l'alignement des partenaires multinationaux sur les priorités nationales. Cet alignement est facilité par la prépondérance des initiatives des donneurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, programmes et projets au point de d'inverser le principe de l'alignement qui devient « *l'alignement des priorités nationales sur les orientations des donneurs* » ; cela est dû en partie au faible leadership du Gouvernement du

Mali.

Il est écrit en page 11 du document de la Politique Nationale de Gestion de l'Aide (PONAGA) : « L'allocation de l'aide par nature, par instrument, par région, par secteur est un résultat ex-post, mais ne fait pas nécessairement l'objet d'orientations stratégiques en amont. La division du travail entre PTF s'opère sans une réelle implication de la partie gouvernementale. L'absence de vision stratégique de l'aide amenuise le leadership de l'administration et du gouvernement, ce qui nuit à la coordination et à l'allocation optimale de l'aide des différents partenaires techniques et financiers. »

Harmonisation

Les conditionnalités et les procédures de décaissement, y compris celles des marchés publics de l'aide, variant d'un donateur à un autre, ralentissent son absorption. En effet, il ressort de l'examen des rapports CRMT du SHA que moins de la moitié des aides n'est pas alignée sur les systèmes et procédures nationaux, contrairement aux engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, à cause du fait qu'il n'existe pas encore de méthodologie standard pour les évaluations ex ante. Pour pallier cette absence, un fonds d'études et de préparation des projets, géré par le Ministère de l'Economie et des Finances à travers la DNPD, a été mis en place depuis 2014 pour la conception de projets dans certains secteurs. Cependant, l'insuffisance des crédits alloués à ce fonds ne permet pas l'évaluation systématique et complète de l'ensemble des projets.

Redevabilité

La redevabilité mutuelle et la qualité des résultats sont fonction du système d'information existant. L'application de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) permet non seulement de les suivre, mais aussi de remonter régulièrement l'information sur l'évolution des projets et des programmes au niveau de toutes les parties prenantes. Pour le moment, le Mali ne dispose pas d'outil informatisé qui permette de gérer l'ensemble des informations sur les programmes et projets de coopération. Les outils existants à savoir le CRMT et le Système Intégré de Gestion des Investissements Publics (SIGIP) souffrent de lacunes : fiabilité des chiffres, simplicité de l'outil, absence de procédures et manque d'implication des PTF. L'aide ne fait pas l'objet d'évaluation et de capitalisation systématique. Elle a des résultats concrets sur le terrain, mais souffre d'un déficit de communication et de veille citoyenne.

Toutefois, le système est en cours de modernisation dans le cadre d'un Schéma Directeur Informatique (SDI) en gestation. Aussi La base de données sur la Coopération mise en place en 2018/2019 par la DCM avec l'appui du Gouvernement Japonais représente un espoir à cet égard.

III. DIFFERENTS MODES DE GOUVERNANCE ET DE GESTION DES PROJETS /PROGRAMMES

Ce chapitre porte la réflexion sur les deux niveaux de la gouvernance, à savoir :

- i) la gouvernance de réseaux et de partenariats qui correspond aux relations officielles ou non entre l'Etat (et ses composantes) et les PTF, combinées avec des mécanismes de responsabilisation ; et
- ii) l'administration et la gestion des projets et des programmes de développement.

Les différents modes de gouvernance et de gestion des projets et des programmes découlent directement du jeu des acteurs et de leurs stratégies. Cette diversité de réseaux et de

partenariats crée souvent des distorsions dans le fonctionnement des projets et des programmes. Les gestionnaires ont l'obligation de trouver une combinaison optimale entre les procédures nationales et celles des partenaires qui impliqueraient fortement les bénéficiaires.

3.1. Niveau de l'Etat

La gouvernance des projets et des programmes est impactée par le système de planification, le cadre institutionnel et réglementaire, les organes d'administration et de gestion, les outils et les procédures de gestion.

3.1.1. Système de planification

Pour améliorer le bien-être de sa population, le Mali a toujours conçu et mis en œuvre plusieurs politiques économiques telles que la planification centralisée matérialisée par les plans quinquennaux de développement économique et social, un programme triennal de redressement, la politique d'ajustement structurel et les politiques de réduction de la pauvreté. Le CREDD 2019-2023 en cours a intégré les ODD dans ses objectifs. Dès le début des années 2000, le système de planification repose sur la prospective qui permet de construire la vision et de définir les grandes orientations stratégiques, la planification stratégique, la programmation, la budgétisation, la mise en œuvre des projets et des programmes et le suivi-évaluation.

3.1.1.1. Etudes Nationales Prospectives

De 1997 à 2019, les Autorités ont réalisé une étude nationale prospective et construit une deuxième vision qui servira de base pour la très prochaine étude prospective. L'*Étude Nationale Prospective Mali 2025 (ENP "Mali 2025")* finalisée en 1999, a permis de construire la vision des Maliens sur l'évolution de leur société à l'horizon d'une génération. Dans cette première étude nationale prospective, la vision est stipulée comme suit : « *Conjuguer sagesse, authenticité et dynamisme pour faire du Mali, une nation prospère, performante et moderne dont le peuple aura su se saisir résolument de son propre devenir pour demeurer un Peuple Uni dans sa riche diversité, tourné vers un But commun et ayant une Foi indéfectible en son avenir.* » Le rapport de cette première ENP a été adopté en Conseil des Ministres le 06 décembre 2000 et le Gouvernement a décidé que le CSLP en soit le cadre d'opérationnalisation. Ainsi « l'ENP Mali 2025 » a constitué la ligne directrice des quatre documents stratégiques cités ci-dessus.

A la fin du CREDD 2016-2018, le Gouvernement du Mali a décidé d'élaborer une nouvelle stratégie nationale de développement (CREDD 2019-2023) et de réaliser par la même occasion une nouvelle vision de développement de long terme à travers une l'Étude Nationale Prospective « Mali 2040 ». C'est dans ce cadre que l'analyse diagnostique a permis de déterminer une nouvelle vision de développement devant servir de socle à la prochaine étude nationale prospective Mali 2040 ; cette nouvelle vision libellée comme suit : « *Un Mali bien gouverné, où le vivre ensemble harmonieux des différentes composantes de la société est restauré, la paix consolidée et la sécurité collective et individuelle assurée dans l'unité, la cohésion et la diversité, où le processus de création de richesse est inclusif et respectueux de*

l'environnement et où le capital humain est valorisé au bénéfice notamment des jeunes et des femmes ».

3.1.1.2. Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD 2019-2023) :

Le Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable (CREDD) 2019-2023 est le principal document de référence en matière de politique de développement économique, social et culturel du Mali sur la période indiquée. Il est aligné sur les ODD et les ambitions de « l'Agenda 2063 » de l'Union Africaine. La stratégie du CREDD 2019-2023 vise à emmener les Maliens à penser autrement leur développement et à changer leurs modes de production et de consommation.

En s'appuyant sur le diagnostic stratégique de l'étude nationale prospective "Mali 2040" et les défis du développement, le CREDD 2019-2023 a dégagé cinq axes stratégiques déclinés en objectifs globaux et spécifiques, et en lignes d'action. La présente étude s'inscrit dans le cadre de l'axe stratégique 1 qui est intitulé « *Consolidation de la démocratie et amélioration de la gouvernance* ».

En effet, la gouvernance constitue le nœud du développement durable. Elle peut être l'élément déclencheur pour une paix et une sécurité durables, pour des services sociaux de qualité, pour une économie forte et inclusive et pour une gestion durable des ressources naturelles.

Avec la certitude que la mise en œuvre du CREDD 2019-2023 va améliorer de façon significative la gouvernance sous toutes ses formes en permettant plus de redevabilité, de transparence, de responsabilisation des citoyens et des communautés, on s'attend, *in fine*, aux résultats et impacts tangibles de la mise en œuvre des politiques, programmes et projets de développement.

Le cadrage macroéconomique et budgétaire du CREDD 2019-2023 a été réalisé sous forme de deux scénarios : un optimiste et un tendanciel. Le second scénario est basé sur un taux de croissance moyen annuel de 4,9%, sur la période 2019-2023. Le coût global de la mise en œuvre

Articulation CREDD et ODD

Dans les grandes lignes seulement pour offrir un ancrage aux différents groupes de résultats des ODD.

Pendant que la mise en œuvre du CREDD procède par déclinaison des objectifs du niveau national vers les Régions, la mise en œuvre des ODD implique une planification spécifique (sectorielle/multisectorielle) et territoriale ascendante (des Communes vers le niveau national) avec intégration des ODD dans les PDSEC et autres documents de planification décentralisés. Le choix des cibles prioritaires des ODD, leur mise en œuvre et leur financement ne relèvent pas de projets ou de programmes type CREDD ou CSCRP (financés par le BSI), mais des organes délibérants et des budgets réguliers des Collectivités territoriales. Autant le processus CREDD se situe à un niveau stratégique, autant celui des ODD relève de l'opérationnel et ses résultats contribuent à alimenter les objectifs stratégiques du CREDD. Aussi fusionner le dispositif institutionnel de pilotage et de suivi-évaluation des 2 exercices conduit inévitablement à rendre inopérants les mécanismes de planification, de coordination et de suivi -évaluation des ODD

du CREDD 2019-2023 est évalué à 13 876 milliards de FCA, hors service de la dette publique, soit une moyenne annuelle de 2 775,2 milliards de FCFA.

Le CREDD 2019-2023 vise également un objectif de réduction de la pauvreté de 5%, pour amener l'incidence de la pauvreté de 44,9% en 2017 à 39,2% en 2023. Un dispositif de suivi-évaluation existe. Il a été institué par le décret N°2018-623 /PM-RM du 08 août 2018 fixant les mécanismes institutionnels de pilotage et de suivi-évaluation du Cadre Stratégique du CREDD et des ODD. Ce dispositif de suivi-évaluation comprend cinq niveaux qui sont : i) le Comité National d'Orientation Stratégique (CNOS) ; ii) le Comité de Pilotage ; iii) aux niveaux régional et local, le suivi-évaluation est assuré par les CROCSAD, CLOCSAD, CCOCSAD respectivement aux niveaux des régions, des cercles et des communes ; iv) la Commission Mixte Mali-Partenaires ; v) le Secrétariat Technique assuré par la Cellule Technique de Coordination du CSLP.

3.1.1.3. Planification Stratégique et planification opérationnelle

A partir du Séminaire National sur le Renouveau de la Planification au Mali (Ségou, janvier 1996), le système de planification a rompu avec les pratiques anciennes, pour s'appuyer sur la vision, la chaîne Planification-programmation-budgétisation-suivi (PPBS). Les principaux outils adoptés à cet effet sont :

- ✓ la prospective ;
- ✓ la planification stratégique et opérationnelle basée sur le Manuel de Procédures de Programmation et de Suivi-Evaluation des Investissements Publics au Mali ;
- ✓ la programmation triennale des investissements (PTI), le budget spécial d'investissement (BSI) qui est la tranche annuelle du PTI ;
- ✓ le budget d'Etat et le budget programme ;
- ✓ la base de données informatisée sur les projets dénommée Répertoire National des Projets (RNP) ;
- ✓ la gestion axée sur les résultats et l'instauration de divers cadres de concertation et de revues (CNOS, Comité de pilotage, Commission mixte Mali- Partenaires, revue CREDD, revue des projets et desprogrammes, revues sectorielles, revues régionales, revues budgétaires, etc.) ;

Ces mesures visent à améliorer le mécanisme de programmation, de budgétisation, d'exécution et de suivi-évaluation des actions de développement à travers une analyse critique de la performance et des réalisations des projets et des programmes, l'identification des contraintes et la formulation des recommandations nécessaires à leur mise en œuvre. Le Manuel de Procédures de Programmation et de Suivi Evaluation des Investissements Publics (MPPSEIP) offre un cadre institutionnel robuste et complet au processus de planification même si sa mise en œuvre rencontre des difficultés. C'est pourquoi l'analyse critique de la performance des projets programmes passe par un examen minutieux des étapes, des rôles et responsabilités des acteurs et de l'articulation des différents instruments de gestion. Le cycle de gestion des investissements publics comporte en cinq (5) phases ou étapes principales qui sont : (1) l'identification, (2) la préparation/formulation, (3) l'évaluation ex-ante, (4) la mise en œuvre,

(5) l'évaluation ex-post. En plus des cinq phases académiques, le Mali a inséré deux nouvelles phases avant celle de la mise en œuvre à savoir : la sélection des projets et des programmes et la programmation des investissements publics.

3.1.2. Faiblesses et difficultés du système de planification

Les nombreuses structures impliquées dans le processus de planification tirent leur légitimité de leurs textes de création, de leurs missions, de leurs attributions spécifiques et de leurs champs d'intervention respectifs. Les premières difficultés rencontrées au plus haut niveau sont de deux ordres : l'instabilité gouvernementale et le manque de clarification des missions de certaines structures.

3.1.2.1. Fréquents remaniements ministériels

Pendant presque quatre (4) législatures de 2000 à 2019, le Mali a connu 16 nominations de Premier ministre, avec une durée moyenne des fonctions de 15 mois ; 24 nominations des membres du Gouvernement et 21 rectificatifs de décret portant nomination des membres du Gouvernement ou réaménagements techniques. Ces changements fréquents, qui s'accompagnent le plus souvent d'une modification de la structure du gouvernement (création des nouveaux départements, fusion ou éclatement de certains, suppression d'autres), sont dus aux aléas politiques (récompense des amis politiques, népotismes, punition des insoumis). Le Ministère chargé du Plan illustre très bien cette situation. En effet, il a été souvent un département à part entière, parfois supprimé ou fusionné avec l'économie ou l'aménagement du territoire quand bien même la mission de planification reste une fonction régalienne de l'État.

A chaque remaniement ministériel, la longue période d'installation de nouvelles équipes (nominations, passation de services, appropriation des dossiers) pénalise la gestion des projets en termes de délai d'exécution, du taux de décaissement, etc. Une autre conséquence des fréquents remaniements réside dans la répartition des services publics entre la Primature et les Ministères. Il ressort de l'examen du décret N° 2019-0332/PM-RM du 13 mai 2019, portant répartition des services publics entre la Primature et les Départements ministériels ce qui suit :

- onze (11) CPS sont réparties entre l'ensemble des Ministères ; ce qui crée un déséquilibre dès qu'il existe un département dominant ;
- certaines ministères n'ont pas de services publics sous leur tutelle, mais il leur est attribué « pour emploi » des services d'autres départements. C'est le cas du Ministère de l'Intégration Africaine ;
- l'incompréhension de la tutelle de certains services tels que l'INSTAT et le CERCAP placés sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Population ;
- la répartition de certains services entre le Ministère de la Santé et des Affaires Sociales et le Ministère de la Solidarité et de la Lutte contre la Pauvreté suscite des interrogations.

3.1.2.2. Insuffisances dans la clarification du rôle et des missions de certaines structures

Il a été constaté que certains dysfonctionnements ou absences de coordination proviennent d'un manque de clarté des missions de certaines structures. Par exemple, l'empiètement de fonctions apparaît souvent entre les CPS, les Directions Techniques des Sous-secteurs et les Directions des Finances et du Matériel. Par ailleurs, la Direction Générale de la Dette Publique (DGD), la Direction de la Coopération Multilatérale (DCM) et la DNPDP connaissent des chevauchements de missions de suivi.

3.1.2.3. Difficultés dans l'application du Manuel de Procédures de Programmation et de Suivi Evaluation des Investissements publics (MPPSEIP)

La DNPDP a réalisé en 2017, dans le cadre du Programme d'Appui à la Gouvernance Economique (PAGE), plusieurs études pour améliorer le cadre général de la planification et de la programmation des investissements publics. L'étude n°5, intitulée « *Conception d'un guide et outils d'élaboration et de formulation des projets d'investissements publics et de partenariat public et privé* » a identifié les principales difficultés depuis 2003 dans l'application du manuel qui se résument comme suit :

Les étapes d'identification/préparation/formulation/et de la sélection sont confrontées au manque de concertation entre les Directions techniques des Sous-secteurs, les CPS et la DNPDP concernant le choix technique des idées, le renseignement des fiches et la centralisation des projets et des programmes. Les mécanismes de programmation et de budgétisation connaissent des problèmes de traçabilité des procédures et de coordination entre les acteurs concernant l'arbitrage au niveau du BSI, d'harmonisation du PTI et du BSI avec les modalités d'intervention du Fonds National de l'ANICT. L'insuffisance chronique des ressources financières (internes et externes) et l'allocation non optimale du disponible constituent un handicap majeur pour la réalisation des projets et des programmes.

3.1.3. Gestion des projets et des programmes

Après l'analyse du système de planification au Mali, qui constitue le niveau de gouvernance de réseaux et de partenariats correspondant aux relations officielles ou non entre l'État et ses partenaires, il est question dans cette section de porter la réflexion sur la réalisation proprement dite de l'action d'investissement public ou la gestion directe des projets et des programmes.

3.1.3.1. Cadre juridique et réglementaire des projets et des programmes

Cette réflexion repose sur le cadre juridique et réglementaire, les outils et procédures de mise en œuvre.

3.1.3.1.1. Cadre juridique et réglementaire

En dehors du Manuel de Procédures de Programmation et de Suivi-Evaluation des Investissements Publics au Mali, le pays ne dispose pas d'une réglementation générale exclusivement réservée à l'exécution des projets et des programmes de développement. Il faut ajouter à ce manuel l'ensemble des textes législatifs et réglementaires des structures impliquées dans la gestion des projets dont : les Directions sectorielles, les CPS, la DFM, la DNPDP, la DGB,

la DGDP, la DNCF, la DGMP-DSP et l'ARMDSP, la DNTCP, l'Unité PPP, la DGI. Les procédures des PTF font également partie du cadre juridique des projets et des programmes.

3.1.3.1.2. Modalités de gestion

L'ancrage institutionnel, la structure organisationnelle et le fonctionnement d'un programme ou d'un projet dépendent des paramètres suivants : la nature, la taille, les objectifs et les moyens du projet ou programme. En règle générale, ces paramètres sont déterminés à l'évaluation *ex-ante* du programme ou du projet et consignés dans le descriptif du projet ou du programme.

❖ Organes d'Orientation, d'Administration des projets et des programmes de développement : Le Comité de pilotage.

Il est créé pour chaque programme et projet de développement un organe d'orientation et de pilotage, généralement appelé « **Comité de pilotage** » dont la composition et le fonctionnement sont fixés par arrêté du Ministre en charge de la tutelle technique. L'objectif du Comité de pilotage est de permettre à l'Agent d'exécution d'avoir accès à diverses parties prenantes qui peuvent donner des conseils en matière de réalisation. Il permet, en effet, de concevoir des approches participatives au développement et d'établir des partenariats élargis avec la société civile, le secteur privé et le Gouvernement. Si la création d'un comité de pilotage est jugée opportune pour atteindre les objectifs du programme ou projet, le document du projet doit en préciser les responsabilités.

❖ Unité de gestion des projets et des programmes de développement

L'unité de gestion du programme et ou du projet est généralement une structure légère spécifique chargée de la mise en œuvre des activités et dont la direction est assurée par un coordonnateur et/ou un directeur national.

Par rapport au modèle général, le personnel de l'unité de gestion comprend :

- le coordonnateur ;
- un expert (ou assistant) administratif et financier ;
- un (des) expert (s) selon la mission et les activités du programme ou du projet ;
- un(e) assistant (e) de direction ;
- le personnel d'appui : chauffeur(s), coursier, gardien,

Cette structure peut être étoffée par des chefs d'antennes lorsque la dimension spatiale le permet.

La réussite de la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme dépend essentiellement de l'utilisation efficace des outils et procédures de gestion qui sont mis à la disposition de l'Unité de gestion.

3.1.3.2. Outils et procédures de gestion des projets et des programmes

L'administration du personnel, la gestion financière et comptable, l'acquisition des biens et services et le suivi évaluation font l'objet de ce sous chapitre.

3.1.3.2.1. Administration du personnel

Dans les documents de projet, un plan détaillé de la structure de gestion du projet est préparé et inclus comme annexe. Ce plan contient les informations suivantes :

- le plan de recrutement du personnel pour la mise en œuvre du projet ;
- les descriptions de poste pour tout le personnel de gestion ;
- la description de tout arrangement pour la coordination entre les organisations participantes ou entre les niveaux central, régional et local.

Le principe directeur en matière de recrutement est d'assurer aux programmes et aux projets les services de personnes de **nationalité malienne** qui possèdent les plus hautes qualités de compétences professionnelles, d'intégrité morale et de connaissance de la législation du travail. Le recrutement du personnel se fait conformément aux procédures nationales, suivi de l'avis de non objection du PTF. Toutefois, lorsque parmi les Maliens intéressés par le poste, aucun ne remplit les conditions de recrutement, le programme ou le projet peut recourir aux services des Volontaires des NU ou à une assistance technique après avis de son Comité de Pilotage et celui du PTF. Cependant l'Assistance technique est souvent une conditionnalité « imposée ».

3.1.3.2.2. Gestion financière et comptable

➤ Ressources financières d'un projet :

D'une manière générale, les apports des partenaires techniques et financiers et ceux du Gouvernement constituent l'essentiel des ressources d'un projet ou d'un programme.

L'ensemble des ressources nécessaires pour la réalisation d'un projet est consigné dans un tableau appelé tableau de financement. Celui - ci donne le coût total du projet, les limites financières de chaque PTF par composante (résultat/produit) et par activité. Il est codifié et catégorisé suivant les composantes du projet.

La contribution malienne peut prendre diverses formes (exemple : le local servant de siège du projet ; la prise en charge des frais de gardiennage ; la consommation d'eau et d'électricité ou les factures de téléphone, etc.). Dans tous les cas, elle est inscrite au BSI et sa mobilisation suit les règles de la comptabilité nationale.

➤ Gestion budgétaire

Le budget est la traduction financière des activités du programme ou du projet. Il récapitule l'ensemble des apports financiers du projet ou du programme. Il est élaboré au moment de sa formulation et couvre la durée du programme ou du projet. Le coordonnateur, en se référant au document de projet ou programme, élabore un budget annuel basé sur le plan de travail annuel, procède aux différentes révisions budgétaires périodiques et veille à établir une passerelle entre les postes budgétaires et les référentiels du PTF en matière de gestion de projets.

Les activités du projet ou du programme, financées par la contrepartie nationale, doivent être évaluées suffisamment tôt pour tenir compte du calendrier de préparation du budget de l'Etat. La mise en place de la contrepartie nationale est généralement une condition de mobilisation des ressources extérieures.

➤ Gestion comptable

Les modalités de gestion financière et comptable des projets et des programmes de développement reposent sur la comptabilité générale et patrimoniale, la comptabilité analytique et la comptabilité budgétaire. La comptabilité retrace les opérations de trésorerie, les opérations faites avec les tiers, les mouvements du patrimoine et des valeurs d'exploitation.

Le projet ou le programme peut disposer, pour son fonctionnement, d'un ou de plusieurs comptes bancaires auprès d'une banque commerciale de la place. Le compte bancaire est alimenté exclusivement par les avances de fonds. L'alimentation du compte bancaire par le PTF est conditionnée à : la disponibilité budgétaire, l'établissement du rapport financier trimestriel à travers le formulaire du PTF, la production du rapport d'exécution technique du trimestre précédent suivant le modèle de la gestion axée sur les résultats, la présentation d'un plan de travail pour le trimestre à venir, la présentation des différents journaux comptables (banque, caisse et Opérations Diverses) relatifs aux mouvements de fonds du trimestre précédent et la présentation de l'état de réconciliation bancaire accompagné des relevés d'extrait de comptes et du procès-verbal de vérification de caisse.

Les principes comptables des projets et des programmes obéissent à la fois aux principes de la comptabilité publique et à ceux du PTF en vigueur. Par conséquent, le comptable du projet doit maîtriser l'organisation comptable, le système informatique de gestion globale des ressources, les plans comptables (classes et types de compte), les livres et les supports comptables.

3.1.3.2.3. Acquisition des biens et services

Le dispositif actuel repose principalement sur :

- 1) le Décret n°2015-0604/P-RM du 25 septembre 2015 portant code des Marchés publics et des Délégations de service public. Il définit le marché public comme « le contrat écrit conclu à titre onéreux par une autorité contractante pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services au sens du présent décret. » (Article 2).

La Direction Générale des Marchés Publics est l'organe chargé du contrôle *a priori* de la procédure de passation des marchés publics et des délégations de service public.

- 2) la loi n° 2011-030/P-RM du 24 juin 2011 portant modification de la loi n°08-023 du 23 juillet 2008 relative à l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public. Cette Autorité a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public en vue d'en croître la transparence et l'efficacité..
- 3) la loi n° 2016- 061/P-RM du 30 décembre 2016 relative aux Partenariats Public Privé et le décret n°2017-0050/PM-RM du 09 février 2017 portant création de l'Unité de Partenariat public-privé.

Les deux premiers textes ont été élaborés sur la base des standards internationaux notamment les Accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Par ailleurs, ils ont été harmonisés avec les Directives n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Les objectifs et les principes de la passation des marchés sont clairement définis dans les textes visés ci-dessus sans perdre de vue les procédures des PTF. Le coordonnateur établit au début de chaque année, un plan annuel de passation des marchés qu'il communique à la DFM du ministère pour transmission à la DGMP.

L'alignement des PTF derrière les procédures nationales de passation des marchés, qui est un principe acquis de la Déclaration de Paris, perd sa teneur à cause de l'article 7 du Code des marchés publics sus-visé. Selon cet article « *Les marchés financés par des ressources extérieures sont soumis aux dispositions du présent décret, dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions des accords de financement.* » La généralisation de l'application de cette clause augmente les délais de la passation des marchés à cause de l'avis de non-objection du PTF à chaque étape de la procédure (dossier d'appel d'offres, résultats de l'analyse des offres et des négociations, contrat...) Il est ressorti des entretiens que l'une des principales causes de la faiblesse du taux de décaissement est la lourdeur et la complexité des procédures d'acquisition des biens et services.

3.1.3.2.4. Suivi- évaluation

Le suivi et l'évaluation sont deux fonctions de gestion essentielles et complémentaires qui aident les parties prenantes dans la mise en œuvre d'un projet à mieux suivre le déroulement des activités et l'utilisation des ressources et à prendre des décisions sur des bases rationnelles.

Les évaluations peuvent être classées en trois (3) catégories selon qu'on s'intéresse à l'agent d'évaluation (évaluations interne et externe), à la période de l'évaluation (évaluations ex ante, à mi-parcours, finale, *a posteriori ou ex post*), au champ de l'évaluation de projet (évaluation sectorielle, thématique, évaluation d'effets).

La communication des informations fait partie intégrante du suivi et de l'évaluation. Il s'agit de fournir systématiquement et en temps utile des renseignements vitaux à intervalles réguliers. D'une manière générale, le processus de suivi-évaluation des projets et des programmes repose sur la gestion axée sur les résultats (GAR), outil incontournable pour une gestion efficace et efficiente des projets et des programmes de développement.

Les principes du suivi-évaluation sont : crédibilité, utilité, efficacité, efficience, impartialité, transparence, diffusion et participation. Les critères ou indicateurs de suivi-évaluation doivent

être **Spécifiques, Mesurables, Applicables, Réalistes** et délimités dans le **Temps**, et sont désignés par l'acronyme **SMART**.

Le suivi-évaluation concerne :

- ✓ les moyens mis à disposition du projet ou du programme ;
- ✓ le niveau des réalisations permises par le projet ou le programme ;
- ✓ le contexte dans lequel se déroule le projet ou le programme ;
- ✓ les processus mis en œuvre par le projet ou le programme afin d'obtenir les résultats.

Le processus de suivi des projets et des programmes s'effectue essentiellement sous deux formes qui sont les suivis et les évaluations techniques et financiers.

Les outils et supports du suivi-évaluation sont les documents de la comptabilité nationale, les canevas de suivi des financements extérieurs et la fiche de suivi-évaluation des projets et des programmes. Les informations produites par ces outils alimentent la production de documents nationaux comme le rapport annuel de mise en œuvre du CREDD et des ODD, le Répertoire National des projets et des programmes, le PTI et les différentes revues des projets et des programmes de développement ainsi que le rapport d'exécution du BSI.

3.1.3.3. Difficultés et contraintes liées à la gestion des projets et des programmes :

Les bonnes pratiques d'identification, de formulation, d'administration et de gestion des projets et des programmes d'investissement public sont au cœur de leur succès quel que soit la source de financement. Il en est de même des projets gérés par les organisations parapubliques et privées.

L'administration et la gestion des projets et des programmes rencontrent beaucoup de difficultés et de contraintes.

❖ Cadre institutionnel, juridique et réglementaire des projets/programmes

La mise en œuvre d'un projet ou programme est conditionnée à la réalisation des actions préalables qui sont en général : la recherche et la négociation du financement, les consultations juridiques, les approbations par l'Assemblée Nationale (dans les cas de prêts) et par les instances du PTF, la mise en place des organes d'administration et de gestion du projet ou du programme.

L'étude a révélé que la lenteur dans la réalisation des actions préalables nécessaires entraîne un retard important au démarrage effectif du projet ou du programme. Ce retard peut atteindre plus d'un an par rapport à la date prévue dans le document du projet.

Certains pays de la sous-région tels le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont déterminé le cadre institutionnel spécifique aux projets et aux programmes en adoptant au moins trois (3) textes de base relatifs : i) réglementation générale des projets ou programmes de développement (sous forme de loi ou de décret) , ii) un ou plusieurs décrets portant organisation et fonctionnement des projets ou des programmes de développement par catégorie de projets ou

des programme, iii) un décret pour la prise en charge des interventions des agents autres que ceux des projets ou programmes de développement. L'absence de ces genres de textes au Mali, rend l'environnement institutionnel, juridique et réglementaire des projets et des programmes confus en termes de gestion du personnel, de gestion financière et comptable, de passation de marchés et de suivi évaluation.

❖ **Gestion du personnel**

Le personnel d'un projet ou d'un programme est composé des agents recrutés, des agents mis à la disposition et le personnel expatrié. Les problèmes soulevés au niveau de la gestion du personnel sont : l'insuffisance de transparence dans les recrutements, la disparité des salaires des agents placés à un niveau égal de responsabilité, portant parfois le même titre et assumant les mêmes fonctions, et la fuite des fonctionnaires vers les projets et les programmes assurant presque toujours de bien meilleures rémunérations.

❖ **Gestion financière et comptable**

Le gestionnaire de projet ou de programme travaille dans un environnement qui évolue constamment et qui est marqué par l'incertitude et le changement. Il doit mettre en place un cadre lui permettant de réaliser, suivre, contrôler et ajuster en fonction des besoins, les actions initialement prévues en fonction de ces évolutions. Les multiples contraintes et faiblesses, liées à la gestion financière et comptable des projets et des programmes, sont dues à plusieurs facteurs. Quelques-unes sont passées en revue ci-dessous

- l'insuffisance du financement qui compromet le succès des projets et des programmes s'explique par le démarrage de la mise en œuvre d'un projet ou programme alors que le financement n'est pas totalement acquis, la suspension ou l'arrêt du financement et les coupes budgétaires au niveau national.

- la pratique d'ouvrir des comptes auprès des banques commerciales, qui constitue une exception dans le guide didactique du décret portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) issu de la transposition de la directive de l'UEMOA, est devenue la règle générale.

- la non-maîtrise des procédures de décaissement par l'Unité de gestion, qui conduit au rejet de plusieurs demandes de décaissement, influence négativement le taux de décaissement et retarde la réalisation des activités programmées.

- la mauvaise utilisation de la contribution nationale par l'équipe de gestion en complicité avec la tutelle administrative du projet. Ce constat explique souvent les décisions incohérentes et inappropriées relatives à l'ancrage du projet et à son niveau de rattachement.

La lisibilité générale de la gouvernance des projets et des programmes rencontre des difficultés disciplinaires parmi lesquelles on retient l'absence d'un canevas standard de présentation des projets et des programmes soumis au BSI et le non-respect de l'application du manuel à instrument d'harmonisation :

- les projets et les programmes soumis à l'inscription du Budget Spécial d'Investissement présentent en général un format hétérogène, des terminologies différentes et une qualité technique très inégale. Les raisons majeures sont l'insuffisance des capacités opérationnelles des acteurs en charge de la gestion du système de programmation des projets et des programmes d'Investissements Publics.
- les projets d'appui direct ne sont pas toujours régis par les procédures de programmation/budgétisation édictées par le Manuel (on estime à 65% les investissements hors Budget Spécial d'Investissement).
- la pratique des projets hors budget remet en cause le caractère souverain même du système de programmation des investissements publics au Mali compte tenu du fait que certains projets et programmes sont initiés et préparés *de facto* par un partenaire bilatéral en fonction de ses centres d'intérêts pourvu que cela corresponde à un besoin sectoriel du pays. Toutes les opérations de gestion de ces projets sont menées par le partenaire bilatéral.

La difficulté d'établir un lien entre les dépenses récurrentes des projets et des programmes qui sont inscrites dans le budget de fonctionnement et les projets et les programmes auxquels elles sont rattachées.

❖ **Acquisition des biens et services**

Le cadre normatif de la commande publique est bien balisé au Mali. Il prône l'ouverture à la concurrence, la publicité, la liberté d'accès à la commande publique et surtout la transparence qui sont consacrées dans les textes des marchés publics. L'ARMDSP, la Section des Comptes de la Cour Suprême, le Bureau du Vérificateur Général ainsi que les cabinets d'audit privés sont légalement compétents pour contrôler et/ou conduire des audits externes.

Les principales faiblesses de l'acquisition des biens et services par les projets et les programmes sont les retards dans les délais, l'insuffisance de transparence et la non maîtrise des procédures de passation des marchés publics. Il existe aussi des marchés qui échappent au contrôle de la DGMP, notamment les marchés des Maîtres d'Ouvrage Délégués (MOD). Des progrès sont attendus en termes de transparence de passation des marchés de la part de certains privés qui déclarent que c'est le seul moyen de lutter contre la corruption.

Par ailleurs l'exception de l'article 7 du code des marchés publics évoqué plus haut, est à l'origine du rallongement des circuits financiers.

❖ **Suivi évaluation**

La situation actuelle de suivi des projets et des programmes ne permet toujours pas de connaître leur niveau exact d'exécution en raison des insuffisances dans le suivi rapproché, dans la fiabilité des informations, dans l'octroi des moyens financiers et matériels et dans le fonctionnement des circuits d'information. Par ailleurs, les projets et les programmes sont suivis suivant des méthodologies diverses qui varient en fonction des objectifs assignés à chaque

projet ou programme. L'évaluation *ex-post* n'est pas une pratique répandue. En conséquence, l'inventaire des biens publics est effectué partiellement.

L'étape de la clôture des projets et des programmes est le maillon le plus faible du système de planification dans la pratique. En effet, il est important qu'à la fin d'un projet ou programme, une institution nationale soit en mesure de mieux exécuter certaines fonctions, plus rapidement, plus efficacement, si elle utilise les produits ou résultats atteints par le projet.

3.2. Modes de gouvernance et de gestion des PTF

La seconde moitié du XX^{ème} siècle a été marquée par la naissance de plusieurs institutions multilatérales et bilatérales de développement. Celles qui interviennent au Mali peuvent être réparties en cinq (5) grands groupes :

- a) Fonds et programmes des Nations Unies dont : FNUAP, HCR, ONU-Femmes, PAM, PNUD, PNUE, UNICEF ;
- b) Les institutions spécialisées des Nations Unies : Banque Mondiale, FAO, FIDA, FMI, OIT, OMS, ONUDI, UNESCO. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (AID) sont les deux composantes de la Banque Mondiale qui interviennent au Mali.
- c) L'Union Européenne à travers le Fonds Européen de Développement (FED) ;
- d) Les Banques régionales de développement (BAD, BOAD, BID, etc.). La Banque Africaine de Développement (BAD) comprend, le Fonds Africain de Développement (FAD) et le Fonds Spécial du Nigéria.
- e) Les partenaires bilatéraux comprenant la coopération entre les pays donateurs et le Mali, les ONG,

Chaque partenaire, individuellement ou en groupe, a mis en place un mode de gouvernance et des mécanismes de financement des projets et des programmes conformément à sa stratégie d'intervention. Les différents modes de gouvernance et de gestion des projets et des programmes des PTF présentent beaucoup de points communs tels que : le guide opérationnel à l'interne, les conditionnalités générales, et les instruments financiers. Une attention particulière est accordée aux procédures de décaissement compte tenu de leur importance dans la réalisation des projets et des programmes.

3.2.1. Procédures de décaissement des PTF

Les procédures de décaissement dans le cadre d'un projet ou d'un programme sont un ensemble de préconisations visant à assurer son pilotage efficace et efficient : efficacité en évitant ou en réduisant au strict minimum les ruptures de fonctionnement par défaut de ressources et efficience en veillant à un meilleur ciblage des ressources injectées.

Ces procédures sont diverses et variées ; elles varient en fonction de la nature du PTF (Multilatérale ou Bilatérale), du type de financement (Don ou Prêt) et de l'instrument de

financement. Quel que soit le cas, pour donner une idée synthétique mais assez précise des différentes procédures de décaissement, on en fait la présentation selon les points suivants :

- le cadre juridique et réglementaire des décaissements ;
- les modalités de décaissement ;
- les méthodes de décaissement.

3.2.1.1. Cadre juridique et réglementaire des décaissements

Le cadre juridique des décaissements est l'accord ou le protocole d'accord de financement du projet ou du programme. L'accord ou le protocole d'accord fait mention des procédures de décaissement et en fixe les règles. En général, pour le PTF, ces règles sont édictées dans le cadre d'une politique de décaissement et non spécifique à un accord ou protocole d'accord particulier. Cette politique précise en général les points suivants :

- les fonds mis à disposition servent exclusivement à l'acquisition de biens et services produits dans le pays du bénéficiaire sauf dérogation spécifique ;
- ces fonds sont destinés à couvrir les dépenses relatives au projet ou programme au fur et à mesure des besoins du projet ou programme tels que prévus dans l'accord ou le protocole d'accord ;
- le PTF prend les dispositions nécessaires pour s'assurer que les fonds débloqués sont employés exclusivement pour l'atteinte des objectifs du projet ou du programme aux conditions économiques adéquates.

Cette politique envisage la possibilité d'annulation du financement aux conditions du PTF en s'assurant toutefois qu'il n'existe pas de demande de décaissement en instance et que les décaissements relatifs aux engagements du projet ou programme ont tous été effectués. Elle envisage aussi la suspension des décaissements si le bénéficiaire ne respecte pas les conditions de l'accord ou du protocole d'accord.

3.2.1.2. Procédures de décaissements des Banques Multilatérales de Développement

Les décaissements dans le cas de prêts des Banques Multilatérales se font en fonction des instruments de financement :

- le financement de projet d'investissement dont les décaissements sont faits en considération de l'éligibilité des dépenses ;
- le financement de programme pour les résultats pour lesquels les décaissements sont liés aux résultats obtenus ;
- et le financement à l'appui de politiques de développement dont les décaissements se font à la mise en œuvre.

3.2.1.2.1. Procédures de décaissement pour les projets et les programmes d'investissement

❖ Modalités de décaissement

Les modalités de décaissement devant être appliquées à chaque financement de projets d'investissement sont définies dans un document dit la *lettre de décaissement*. Ces modalités sont établies de commun accord entre le PTF et l'emprunteur/le bénéficiaire et tiennent compte notamment de la capacité de gestion financière, du système de passation des marchés de ce dernier et aussi des besoins de trésorerie du projet ou du programme. Les points suivants sont précisés dans cette lettre :

- l'identification des dépenses éligibles ;
- la définition des catégories de dépenses et du taux de financement du décaissement pour chaque catégorie ;
- l'identification du refinancement et du financement rétroactif des avances pour la préparation du projet ou du programme ;
- la définition des conditions de décaissement ;
- la détermination des méthodes de décaissement et des pièces justificatives requises.

Les méthodes de décaissement couramment utilisées sont de trois sortes : le remboursement ; l'avance ; le paiement direct et l'engagement spécial. Quelle que soit la méthode, la lettre de décaissement fixe un montant minimum en-deçà duquel le décaissement ne peut être autorisé. De même, la lettre de décaissement précise les pièces justifiant les dépenses faites ou envisagées selon le cas. Par ailleurs, si au cours de la mise en œuvre, l'évolution des besoins du projet ou programme, de la gestion financière et des mécanismes de passation des marchés amène la nécessité de changer ces méthodes, le PTF peut y consentir à la demande du pays emprunteur/bénéficiaire.

3.2.1.2.2. Procédures de décaissement au titre de Programme pour les résultats

Le financement au titre de programme pour les résultats est un instrument financier qui vient en appui aux programmes sectoriels de l'Etat du pays emprunteur en assurant une forte appropriation de ce dernier dans la conception, la réalisation et l'évaluation du programme. Cet instrument peut financer des programmes nouveaux comme ceux en cours d'exécution.

Son principe de base est de conditionner les décaissements aux résultats attendus du programme. A cet effet, on établit un lien entre ces résultats et des indicateurs de réalisation.

❖ Modalités de décaissement

Les modalités de décaissement sont consignées dans l'accord de financement. Le PTF et l'emprunteur ou le bénéficiaire du Don se mettent nécessairement d'accord avant la signature et le démarrage effectif des activités du projet ou du programme. Ces modalités peuvent être révisées d'accord parties à l'occasion d'une revue à mi-parcours ou d'un exercice de "retrofitting". En outre, le Partenaire technique et financier et l'emprunteur ou bénéficiaire du Don peuvent se mettre d'accord :

- sur la prise en compte des résultats obtenus avant l'accord de financement d'un programme en cours de réalisation ;
- de faire une avance de démarrage d'un nouveau programme ;

- sur les indicateurs axés sur les décaissements.

❖ **Processus de décaissement**

Le pays emprunteur/bénéficiaire du Don adresse au PTF une demande de décaissement avec les pièces jointes se rapportant aux indicateurs axés sur le décaissement, telles que spécifiées dans le protocole de vérification de l'accord de financement. Le PTF vérifie les pièces et décaisse en fonction de la réalité des résultats atteints quand la réalité :

- a) la réalité des résultats atteints est constatée : le PTF fait le décaissement relatif au résultat sur le compte du trésor désigné à cet effet ;
- b) la réalité des résultats est partiellement confirmée : le PTF verse une partie des fonds jugée correspondre à la part atteinte du résultat.
- c) la réalité du résultat n'est pas confirmée : aucun décaissement ne se fait.

Dans tous les cas, le paiement est subordonné à l'approbation des procédures suivies et des pièces justificatives établies par les services techniques et cadres/agents compétents en la matière.

3.2.1.2.3. Procédures de décaissement dans le cas de financement à l'appui des politiques de développement

Cet instrument permet de mettre à la disposition du pays emprunteur/bénéficiaire des fonds dont le décaissement est rapide. Ceci afin de lui permettre de surmonter les difficultés présentes ou prévisibles de financement du développement à travers un programme de réformes politiques et institutionnelles orientées sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les fonds sont déposés dans un compte du trésor public et l'emprunteur/bénéficiaire s'engage à ne pas les utiliser pour des dépenses non éligibles.

L'accord de financement prévoit des tranches de décaissement. Les tranches sont décaissées au fur et à mesure de l'exécution satisfaisante du programme. Il est possible aussi que le décaissement se fasse en une seule tranche. Chaque décaissement est assujéti au respect des conditions de retrait.

3.2.1.3. Décaissement dans le cas du financement par les organisations internationales de développement

L'examen des processus de décaissement dans le cas des organisations internationales de développement se fait ici à travers les cas du Système des Nations Unies (SNU) et de l'Union Européenne, principaux donateurs d'aide au Mali.

3.2.1.3.1. Procédures de décaissement du SNU

En application de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide (2003) et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement (2005), le Système des Nations Unies (SNU) a adopté et mis en place un système harmonisé de transfert de fonds dans le cadre de l'exécution des projets et des programmes de développement dit HACT. Il

permet de réduire les coûts de transaction relatifs à l'exécution des programmes en simplifiant et en harmonisant les règles et procédures, de renforcer les capacités des partenaires d'exécution pour une gestion efficiente des ressources mises à disposition et de gérer les risques relatifs à la gestion des fonds et accroître de façon générale l'efficacité opérationnelle des projets et des programmes.

❖ **Modalités de décaissement**

Le système HACT utilise le Formulaire d'Autorisation de Financement et de Confirmation des Dépenses (FACE). Ce formulaire est utilisé par le pays bénéficiaire pour faire la demande de décaissement et justifier les dépenses faites, tandis que le PTF l'utilise pour approuver le décaissement, de fonds et certifier l'exactitude des données financières.

❖ **Méthodes de décaissement**

Quatre méthodes de transfert de fonds sont à la disposition dans le cadre du HACT :

- les remises directes d'espèces à l'Unité de gestion du projet ou du programme pour les obligations et les dépenses qu'il prend à sa charge selon les activités convenues dans le plan de travail annuel ;
- les paiements directs par les agences du SNU aux fournisseurs de biens et services pour les obligations encourues par le projet ou le programme en appui aux activités convenues dans les plans de travail annuels (PTA) ;
- le remboursement aux partenaires d'exécution des obligations et dépenses encourues en appui aux activités convenues dans les plans de travail annuels (PTA) ;
- l'exécution directe par l'agence du SNU qui ne nécessite aucun transfert de fonds à l'exécution du projet ou du programme, l'agence du SNU assurant la mise en œuvre de la gestion financière de l'activité.

3.2.1.3.2. Processus de décaissement de l'Union Européenne⁴

❖ **Cadre réglementaire des décaissements :**

Les financements des projets et des programmes des Etats ACP par l'UE se font dans le cadre d'opérations décentralisées. Il y a trois (3) types d'opération décentralisée.

- **L'opération décentralisée directe** : Les tâches d'exécution financière sont confiées à l'autorité de l'Etat bénéficiaire et sont effectuées par les services publics. La totalité ou une partie des activités du projet ou du programme peut être effectuée par les services publics.
- **L'opération décentralisée indirecte publique** : L'Etat bénéficiaire confie l'exécution du projet ou du programme à un organisme public ou à une entité de droit privé investie d'une mission de service public.

⁴ Référence : Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes – approche projet (version 4.1)

- **L'opération décentralisée indirecte privée** : l'Etat bénéficiaire confie des tâches d'exécution financière des projets et des programmes à des entités de droit privé juridiquement distinctes de l'Etat concerné.

❖ **Modalités de décaissement**

Les décaissements de fonds se font par Devis-programme, un document périodique (annuel) précisant le programme d'actions de la période et les moyens matériels et humains ainsi que le budget correspondant.

Le budget du Devis-programme comprend deux sortes de dépenses : les « *engagements régie* » et les « *engagements spécifiques* ».

❖ **Méthode de décaissement**

➤ **Versement d'avance (préfinancement)**

Une fois le Devis-programme approuvé et signé, les conditions préalables au versement d'avance sont :

- l'existence du compte du devis-programme ;
- la souscription d'une garantie financière de montant égal à celui de l'avance par l'entité privée responsable de l'exécution financière, en cas d'opération décentralisée indirecte privée.

➤ **Réapprovisionnement**

Le réapprovisionnement du compte devis-programme ou du compte projet se fait par demande d'approvisionnement en y joignant notamment le décompte des dépenses encourues et l'état justificatif de l'avance.

➤ **Décaissement sur engagement spécifique**

Ces décaissements sont faits directement par la Commission européenne pour honorer des contrats attribués par passation de marché public. Les procédures de passation de marchés publics sont les mêmes que celles édictées dans le cadre des actions extérieures de l'UE.

3.2.1.4. Décaissement dans le cas du financement par les PTF bilatéraux

En application de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement, les procédures de décaissement des PTF bilatéraux sont inspirées à la fois de celles des Banques Multilatérales de Développement et particulièrement pour les pays européens de celles de l'UE.

Les modalités de décaissement tournent autour :

- des conditions juridiques et réglementaires préalables ;
- de l'éligibilité et de l'identification des catégories de dépense ;
- de la définition des conditions et méthodes de décaissement.

Les méthodes de décaissement sont similaires : avance, paiement direct, approvisionnement et remboursement.

Bon nombre de partenaires bilatéraux n'ont toutefois pas encore adopté le principe des indicateurs axés sur les résultats ou sur la mise en œuvre de mesures de politique de développement.

3.2.2. Difficultés liées aux procédures de décaissement :

Les difficultés liées aux procédures de décaissement sont de trois ordres :

- la complexité de la procédure qui est due au fait que chaque partenaire dispose d'un cadre réglementaire, des modalités et des méthodes de décaissement. En plus, les étapes et les supports (lettre de décaissement, demande de décaissement ou remboursement, demande de paiement direct) doivent être accompagnés de plusieurs documents (plans annuel et trimestriels de travail, rapports annuel et trimestriels d'exécution, rapports financiers avec les justificatifs des dépenses...) ;
 - la non-maîtrise par les gestionnaires de projets et programmes des procédures de décaissement des PTF. Elle est la conséquence de la complexité des procédures et surtout de l'insuffisance de formation des agents des projets ou des programmes. A peine le personnel recruté, il doit se mettre aussitôt à la tâche souvent sans formation préalable aux procédures ;
 - les délais d'approbation des demandes de décaissement quand ils sont longs, retardent le déroulement des activités du projet ou du programme. Ces délais sont le plus souvent précédés d'une demande d'avis de non objection du PTF surtout quand il s'agit d'un réajustement d'activités approuvé par le Comité de Pilotage ;
 - pour le cas des marchés publics, les avis de non-objection sont demandés pour chaque étape de la procédure (dossier d'appel à la concurrence, rapport de dépouillement des offres, résultats des négociations, contrat).
- En outre, les demandes d'avis de non-objection et d'approbation remontent jusqu'au siège de l'organisme partenaire.

IV. PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'enseignement tiré de la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme ou la capitalisation d'expériences est un processus d'apprentissage dans lequel les collaborateurs analysent leurs pratiques, en tirent des leçons et rapportent ce savoir afin de pouvoir l'utiliser dans l'avenir. Les effets attendus de la capitalisation d'expériences sont des changements dans les pratiques des acteurs impliqués dans le processus de mise en œuvre des projets et des programmes.

De 2005 à nos jours, les principaux enseignements tirés de la gouvernance des projets et des programmes se confondent avec les tendances lourdes dont certaines sont à consolider lorsqu'elles contribuent à l'amélioration de la gouvernance et les autres sont à corriger ou éviter pour les gestions futures des projets et des programmes.

Les principaux enseignements tirés de la pratique de gestion des projets et des programmes se résument comme suit :

- **L'évolution des projets et des programmes**

Le Mali en tant que pays appartenant au groupe des Pays les Moins Avancés (PMA) reçoit principalement des dons. Les dons ont représenté plus des trois quarts de l'aide enregistrée jusqu'en 2015, parce qu'il n'avait accès qu'aux guichets concessionnels des institutions financières. Depuis cette date, la tendance est en train de s'inverser dans le sens d'une augmentation régulière du poids des prêts dans le volume de l'APD.

La contribution de l'Aide Publique au Développement est estimée à environ 12% du Produit intérieur brut (PIB) sur ces dernières années. Bien qu'elle ait permis des progrès notables, cette aide n'a pas permis d'obtenir tous les effets recherchés en termes de développement, d'où la préoccupation exprimée à différentes reprises quant à l'efficacité de l'aide.

En contradiction avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'appui-projet hors Budget d'Etat est l'instrument le plus utilisé par les partenaires. L'essentiel des décaissements effectués à travers cet instrument a varié entre 60% et 50% selon le rapport sur la coopération pour le développement de 2017 (Mali). Ces décaissements sont effectués par l'UE et les Etats membres, les autres coopérations bilatérales hors l'OCDE et le SNU.

- **Jeux des acteurs**

Une des tendances lourdes dans la gouvernance des projets et des programmes est que les rapports de forces restent toujours en faveur des PTF parce que ce sont eux qui décident du volume de leur aide, déterminent les conditionnalités et les domaines d'intervention quand bien même ils se réfèrent aux priorités du CREDD.

Le secteur privé devient un acteur financier et technique incontournable avec le développement du PPP. Dans ce cadre, il prend le leadership dans les projets PPP parce qu'il contribue largement au financement, assure une gestion optimale des ressources humaines et financières mis à la disposition du projet ou du programme de partenariat public-privé, il garantit l'exécution technique en termes de qualité et de durabilité des infrastructures et des services.

L'autre composante des bénéficiaires, qui est la population au nom de laquelle sont élaborés et exécutés les projets et les programmes, n'est pas toujours suffisamment impliquée dans le processus de gestion des projets et des programmes.

- **Modes de gouvernance et de gestion des projets et des programmes**

La continuité des réformes institutionnelles : ayant compris que l'inertie et la rigidité des anciens textes sont des freins pour pouvoir évoluer dans un contexte de changement perpétuel, le Gouvernement, dans le cadre de ses programmes de réforme institutionnelle, fournit beaucoup d'efforts pour améliorer le cadre institutionnel et réglementaire des projets et des programmes. Il a déjà pris plusieurs mesures et actes dans ce sens notamment la création du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA), l'élaboration, l'adoption en 2019 et la mise en œuvre d'une Politique Nationale de Gestion de l'Aide (PONAGA), l'harmonisation de plusieurs textes avec les directives de l'UEMOA, l'adoption de la Politique Nationale de

Coopération au Développement (PNCD) et d'un Code de Conduite pour la Concertation (CCC) entre PTF.

L'appropriation du Manuel de Procédures de Programmation et de Suivi - Évaluation des Investissements Publics au Mali par les utilisateurs reste très mitigée à cause de l'insuffisance des sessions de formation ponctuelle et continue sur son utilisation à plusieurs niveaux et de la mobilité des cadres.

La disponibilité des financements pour les investissements souffre d'une gestion perfectible des engagements et des prévisions de trésorerie de l'État.

Le rôle des collectivités dans l'effort d'investissement demeure insuffisant pour des raisons à la fois financières et techniques. L'investissement local, dans son financement comme dans sa réalisation, demeure très dépendant du soutien de l'État.

- **Communication**

La gestion de la mise en œuvre des projets est rendue difficile par les faiblesses du système d'information car les autorités maliennes ne disposent pas encore d'un système leur permettant d'assurer le suivi des grands projets et programmes, depuis leur planification jusqu'à leur bilan et de consolider les informations. La DNPD envisage de déployer prochainement la version améliorée de son SIGIP au niveau des différents CPS dans les ministères. Le système est en cours de modernisation dans le cadre d'un schéma directeur informatique (SDI).

V. RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées ci-dessous devraient permettre d'améliorer considérablement la gouvernance des projets et des programmes au Mali. Elles s'adressent aux différents acteurs.

Les recommandations proposées visent à :

- consolider et à améliorer le cadre institutionnel, réglementaire et juridique des projets et des programmes sans le modifier fondamentalement ;
- tirer le meilleur parti des ressources existantes ;
- mobiliser des ressources provenant des financements innovants en vue de les consacrer à l'investissement public ;
- instaurer une culture du résultat et de l'intégrité, par la professionnalisation de la gestion des projets et des programmes et des finances publiques.

Les améliorations de la gouvernance des projets et des programmes et de l'efficacité de l'Aide Publique au Développement contribueront à la réduction de la pauvreté, mais seules, elles ne pourront pas amorcer le développement attendu par les Maliens.

❖ **ETAT : Système de planification et cadre institutionnel**

- **Renforcer la stabilité institutionnelle et politique :** Stabiliser la structure gouvernementale par rapport aux fonctions régaliennes de l'Etat. Il est question de pérenniser l'existence de certains ministères clés en vue de leur assurer une continuité dans la réalisation de la vision nationale indépendante de tout changement politique.

Pour aller plus loin dans cette recommandation, il est vivement souhaité d'inscrire dans la constitution, une structure gouvernementale ne dépassant pas un nombre fixe de ministères et de secrétariats d'Etat. En outre, il faut éviter au maximum les remaniements ministériels intempestifs. Par ailleurs, il est impérieux de respecter les délais des élections présidentielles, législatives et municipales.

- **Promouvoir la démarche prospective**

La fonction de réflexion à long terme ne doit plus disparaître de notre système de gestion du développement et de l'économie. Il est nécessaire de la maintenir au niveau central et de l'étendre à toutes les autres composantes de l'espace économique : secteurs de développement, collectivités territoriales, grandes entreprises, organisations de la société civile, etc.

- **Rationaliser et clarifier les missions des services, structures et organismes nationaux impliqués dans la gouvernance des projets et des programmes d'investissements publics.**

-Une des pistes à prospecter serait de ressusciter l'idée d'un projet abandonné à savoir la création d'une Direction Générale de l'Economie (DGE). En 2006, le Ministère de l'Economie et des Finances d'alors a réalisé un audit organisationnel et institutionnel dudit ministère. Cet audit a formulé différentes recommandations parmi lesquelles la création à moyen terme d'une Direction Générale de l'Economie qui assurerait le pilotage, l'organisation et la gestion rationnelle de l'économie et du développement. Par la suite, en 2009, une étude relative à la création de la DGE a défini les contours et le contenu de ladite direction. A la fin, le projet a été abandonné sans raison apparente.

-Mettre en place une procédure standardisée pour la programmation, l'exécution et le suivi des projets et des programmes inscrits au budget de l'Etat (définition des critères, harmonisation des modalités de programmation et de décaissements) à travers l'amélioration, l'adaptation et l'appropriation des méthodes et des outils de travail du manuel au contexte actuel.

-Renforcer les capacités des cadres et agents en matière d'analyse des grandes orientations et de gestion du développement.

❖ **CYCLE DE PROJET**

- Impliquer la société civile et les collectivités territoriales bénéficiaires pour améliorer l'efficacité de la maintenance et garantir la continuité des actions par la nomination de leurs représentants dans les organes d'administration des projets et des programmes.
- Renforcer les évaluations *ex- ante* en dotant suffisamment le fonds d'études et de préparation des projets.

Il n'existe pas encore de méthodologie standard pour les évaluations *ex ante*. Un fonds d'études et de préparation des projets, géré par le MEF à travers la DNPd, a été mis en place depuis 2014 pour la conception de projets bancables dans certains secteurs. Cependant, les crédits alloués à ce fonds restent insuffisants pour permettre l'évaluation systématique et complète de l'ensemble des projets.

- Améliorer l'ancrage institutionnel dans la gestion des projets et des programmes
 - adopter deux textes nécessaires au cadre général des projets et des programmes : le premier porte sur la réglementation générale des projets ou des programmes de développement ; le second, sur la classification, l'organisation et le fonctionnement des projets ou programmes de développement par catégorie ;
 - rationaliser le nombre d'unités de gestion des projets en proposant d'intégrer le maximum d'unités de gestion de projets au sein de l'administration centrale ; clarifier la logique devant prévaloir dans la Décision sur l'ancrage et le niveau de rattachement administratif.
- **Gestion du personnel des projets et des programmes**
 - réduire la part de dépenses de fonctionnement et des salaires dans les projets en introduisant un critère d'efficience visant un ratio de 85% de dépenses en capital par projet.
 - harmoniser la grille salariale qui est une action de sécurisation et un facteur de stabilité, à la fois des programmes et des projets et de leurs agents.
- **Gestion financière et comptable**
 - augmenter la part des investissements financés sur ressources nationales en augmentant la portée et l'efficacité des contrôles fiscaux et en élargissant l'assiette fiscale ;
 - accroître les ressources des collectivités territoriales en transférant 30 % des recettes budgétaires aux collectivités territoriales.
- **Suivi-évaluation**

- mettre en place un cadre de concertation unique, supervisé par la DNPd, et composé des principales structures impliquées dans le suivi des P/P, les PTF, la société civile, le secteur privé et les collectivités territoriales ;
- dynamiser les comités de coordination des CPS afin d’instaurer un système efficace de suivi des investissements publics ;
- renforcer les capacités des ressources humaines en matière de suivi et recruter le personnel qualifié, tant au niveau de la DNPd, des CPS que d’autres structures concernées et les doter en moyens matériels et financiers adéquats ;
- rendre urgemment fonctionnel le comité de suivi créé depuis 2013 et placé sous l’autorité du Premier ministre ;
- renforcer les capacités des CPS afin de parvenir à une meilleure remontée de l’information pour le suivi des P/P ;
- opérationnaliser le logiciel SIGIP et l’installer au niveau des principaux acteurs ;
- accorder une attention particulière aux acteurs régionaux et à la société civile dans le processus de suivi .

❖ **RECOMMANDATIONS A L’ENDROIT DES PTF**

- aligner le maximum de projets et de programmes sur les procédures et systèmes nationaux ;
- limiter le recours aux comptes-projets et/ou programmes ouverts dans les banques commerciales et intégrer les concours des bailleurs de fonds dans des sous-comptes du Compte Unique du Trésor.
- Inviter les PTF à contribuer davantage au financement de l’élevage, de la pêche et de la promotion de l’économie verte à travers une gestion durable des ressources naturelles et une lutte efficace contre le réchauffement climatique compte tenu de leur rôle moteur dans la croissance économique et le développement durable.

❖ **RECOMMANDATIONS SUR LE PROCESSUS ET SUR L’OUTIL DU CADRE DES RESSOURCES EXTERNES A MOYEN-TERME**

- poursuivre la dynamique visant à impliquer plus étroitement les structures nationales impliquées dans la gestion de l’aide, dans la consolidation du Cadre des Ressources Externes à Moyen-Terme. Il s’agit notamment de lier le Cadre des Ressources Externes à Moyen-Terme au Système Intégré de Gestion des Investissements Publics de la Direction Nationale de la Planification du Développement ;

- intégrer les données provenant de l'Initiative pour la Transparence de l'Aide pour les partenaires techniques et financiers qui ne sont pas physiquement présents à Bamako et mener un exercice de rapprochement entre les données du CRMT et les données provenant de l'IATI pour les partenaires représentés à Bamako ;
- inclure dans le cadre des ressources externes à moyen-terme les actions des « nouveaux partenaires » : MINUSMA (projet civil), Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme, Alliance Mondiale pour les Vaccins (GAVI), etc. ;
- opérer un rapprochement avec la base de données « Synergie-Nord » afin d'harmoniser et rationaliser les outils de gestion de l'aide au Mali ;
- associer les Coordonnateurs des Groupes Thématiques des PTF à la consolidation du CRMT afin de tendre vers une programmation indicative conjointe ;

CONCLUSION

L'amélioration de la gouvernance, dans ses dimensions politique, administrative, économique et judiciaire est considérée comme le moteur du renouveau économique et social du Mali. Le CREDD 2019-2023 a mis un accent particulier sur la gouvernance des projets et des programmes de développement qui figure dans les priorités nationales. Les résultats de la mise en œuvre des projets et des programmes, depuis 2005, ont contribué à la réduction de la pauvreté mais pas à hauteur de souhaits.

En raison de la faiblesse de la mobilisation interne des ressources budgétaires et de celle de l'investissement public, le Gouvernement du Mali a grandement recours à l'APD octroyée par ses PTF bilatéraux et multilatéraux. La gouvernance des projets et des programmes se trouve ainsi liée aux agendas de ces divers donateurs si bien que les acteurs de leur mise en œuvre maîtrisent difficilement les démarches de conceptions, les outils et les procédures. C'est cette situation qui finit par pénaliser l'atteinte des résultats attendus par les bénéficiaires. Ces derniers, en l'occurrence les populations des communautés à la base, se retrouvent marginalisés tout au long du cycle de gestion des projets et des programmes destinés à satisfaire leurs besoins sociaux de base par l'accès élargi et régulier aux biens et services publics.

Néanmoins, des efforts de réforme institutionnelle, juridique, technique et financière sont entrepris de part et d'autre d'une gouvernance conjointe des projets et des programmes. Ils améliorent quelque peu la communication sans pour autant lever l'obstacle de « *l'aide qui ne peut se passer de l'aide.* » Ce qui exige un changement fondamental du paradigme de la souveraineté où les

bénéficiaires doivent prendre l'initiative coordonnée de leur propre développement au rythme qui est le leur.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

❖ **Ouvrages**

- AYELLE K., *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris, éditions L'Harmattan, 1991 ;
- FUTURS AFRICAINS, *Un guide pour les réflexions prospectives*, Paris, Karthala Futuribles, 2001 ;
- GODET M., *Manuel de prospective stratégique*, Paris, Dunod, 1999, Tomes 1 et 2 ;
- PNUD, *Reconquérir le futur, manuel d'études prospectives à l'usage des planificateurs*, Paris, futuribles et Bruxelles, la Longue Vue, 1987 ;
- SARRASIN Bruno, *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique*, éditions Paris, L'Harmattan, 1999.

❖ **Articles, revues, études, travaux spécifiques, rapports de recherche et documents de travail**

- Banque mondiale, « Manuel opérationnel de la Banque mondiale : Politiques opérationnelles », *PO 4.01*, janvier 1999, disponible sur ;
- Burkina Faso -Ministères de l'Economie et des Finances, « Manuel des règles et procédures de gestion des programmes/projets sous exécution nationale », mai 2009 ;
- Centre d'Etudes et de Réflexion au Mali : l'Aide internationale, facteur d'émancipation ou de dépendance ? Contribution de Mohamed Diallo, Ingénieur économiste statisticien. Juin 2019
- CPS du Secteur de l'Éducation, « Rapport sur l'annuaire statistique », 2018 ;
- CPS du Secteur Mines et Énergie, « Rapport sur l'annuaire statistique », 2018 ;
- CPS du Secteur Eau, Environnement, Urbanisme et Domaines de l'État, « Rapport sur l'annuaire statistique », 2018 ;
- CPS du Secteur Santé, Développement Social et Promotion de la Famille, « Rapport sur l'annuaire statistique », 2018 ;
- DNPd, « Rapports d'exécution du BSI 2005 – 2018 » ;
- INSTAT, « Enquête Modulaire et Permanente auprès des Ménages », 2011- 2018 ;
- JONES R. Young V. et Stanley C., « Guide de l'évaluation à l'ACDI », 2004 ;

- KAMGUEM G. B., « Les mécanismes de financement de la banque mondiale », Institut des Relations Internationales du Cameroun, Master professionnel 2 en Relations Internationales, 2012 ;
- Ministère chargé du Plan et PNUD, « Manuel de Procédures de Programmation et de Suivi -Evaluation des Investissements Publics au Mali », PRECAGED, mai 2003 ;
- Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération internationale, « Politique Nationale de Coopération au Développement (PNCD) », août 2019 ;
- ONEF « Rapport sur les statistiques de l’Observatoire Nationale de l’Emploi et de la Formation Professionnelle », 2018 ;
- PNUD, « Politiques et procédures relatives aux programmes et aux opérations PNUD », 2008. Disponible en ligne sur ;
- SHA, « Politique Nationale de la Gestion de l’Aide et son Plan d’action », avril 2019 ;
- SHA, « Rapports sur le Cadre des Ressources Externes à Moyen-Terme (CRMT): Analyse des décaissements et des prévisions de décaissement d’aides publiques au développement sur la période 2010 -2021 » ;
- SUAZION Inc., « Guide de la planification, du suivi et de l’évaluation axés sur les résultats du développement », PNUD (traduction française), 2009 ;
- TAICLET B., SUC G., Botton N., MROCZKA F., RAOILISOA O., ROUMEGAS P., et TOUGMA Y., « Mali - Rapport d’assistance technique-évaluation de la gestion des investissements publics – PIMA », *Rapport du FMI*, n° 18/114, 2018 ;
- Union Européenne, « Guide pratique des procédures applicables aux devis-programmes (approche projet) » (version 4.1) 10.

❖ WEBOGRAPHIE

<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/EMA-218132515-PMZ>;

<http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/OP401French.pdf> ;
www.adb.org ; www.iadb.org ; www.ebrd.com ;

<http://content.PNUD.org/go/userGuide>

www.busanhlf4.org 1er décembre 2011

www.clubdeparis.org; [http// www.afdb.org](http://www.afdb.org)

<http://go.worldbank.org>

ANNEXES

Annexe 1 : Décaissement et Prévision du CREDD, OMD et PTF (SHA, rapport CRMT 2017-2019)

Domaine prioritaire/Objectif CREDD/PTF	2014	2015	Prév 2016	Prév 2017	Prév 2018	Prév 2019
Paix, Réconciliation, Reconstruction du Nord	6 837 990 067	7 914 598 220	10 156 291 556	4 148 688 562	1 311 914 000	918 339 800
OS 1 : Agir efficacement et rapidement pour la Paix et la Réconciliation Nationale	6 837 990 067	7 914 598 220	10 156 291 556	4 148 688 562	1 311 914 000	918 339 800
Allemagne	362 664 771	0	0	0	0	0
Danemark	2 929 516 670	4 211 569 180		0	0	
Délégation de l'Union Européenne	1 830 120 030	1 371 383 718	8 133 866 800	3 056 759 620	655 957 000	
Espagne	65 595 700	49 196 775	213 186 025	0	0	0
France	55 149 585	742 818 826	1 785 514 954	787 148 400	655 957 000	918 339 800
Japon	0	591 800 000	0	283 141 950	0	
Pays-Bas	560 843 235	918 339 144	0	0	0	
UNESCO	0	0	13 066 438	11 500 000	0	0
UNHCR	1 034 100 076	29 490 578	10 657 339	10 138 592	0	
Défense et Sécurité	85 797 850	3 702 608 886	857 972 733	1 593 663 937	1 252 615 487	1 252 615 487
OS 3 : Garantir la Sécurité intérieure	32 797 850	3 688 987 886	857 972 733	1 313 633 437	1 252 615 487	1 252 615 487
Allemagne	32 797 850	0	0	0	0	0
Délégation de l'Union Européenne	0	0	0	0	0	
France		1 025 887 886	857 972 733	1 305 092 047	1 252 615 487	1 252 615 487
Japon	0	2 663 100 000	0	8 541 390	0	
OS 4 : Renforcer et moderniser la Défense Nationale	0	0	0	280 030 500	0	0
Allemagne	0	0	0	0	0	0
Japon	0	0	0	280 030 500	0	
OS 5 : Assurer la protection civile de la population	53 000 000	13 621 000	0	0	0	0
Allemagne		0	0	0	0	0
Suisse	53 000 000	13 621 000	0	0	0	0
Economie et Finances Publiques	178 551 357 151	153 443 985 056	141 449 694 896	144 139 449 720	50 704 407 136	2 957 072 260
OS 6 : Améliorer la performance du cadre macro-économique et perfectionner le système de gestion des finances publiques	104 521 355 272	149 422 595 668	140 862 227 898	139 713 065 973	46 835 599 200	2 957 072 260
BAD	5 205 609 160	19 474 440 563	13 661 148 611	14 311 892 196	12 524 810 160	0
Banque mondiale	1 289 667 135	60 937 748 408	27 959 489 700	24 851 400 000	0	0
Canada	614 944 289	1 253 707 152	2 621 427 697	1 585 500 000	1 359 000 000	1 359 000 000
Chine	7 405 768 000	0	6 245 817 000	6 254 802 037	0	0
Danemark	439 621 000	2 857 536 500	0	0	0	
Délégation de l'Union Européenne	62 578 297 800	56 142 047 716	57 199 450 400	59 856 076 250	327 978 500	
FMI	5 200 000 000	6 600 000 000	31 400 000 000	31 000 000 000	31 000 000 000	
France	19 022 753 000	652 677 215	556 251 536	373 895 490	144 310 540	118 072 260
OPEP	0	0	0	0	0	0
PNUD	2 764 694 887	1 504 438 115	1 218 642 953	1 479 500 000	1 479 500 000	1 480 000 000
OS 7 : Consolider et soutenir le développement du secteur financier et de la microfinance	74 030 001 879	4 021 389 388	587 466 998	4 426 383 747	3 868 807 936	0

BADEA	1 065 440 857	0	456 275 598	434 066 358	0	0
Canada	333 918 063			2 174 400 000	2 505 369 954	
FIDA	64 284 741 338	741 604 388	0	1 817 917 389	1 363 437 982	0
France	8 345 901 620	3 279 785 000	131 191 400	0	0	0
Développement rural et sécurité alimentaire	129 160 682 490	113 506 692 905	193 555 234 321	208 416 335 481	120 635 820 551	44 300 399 401
OS 10 : Accompagner le développement du secteur de la « Pêche »	1 121 536 910	0	999 817 531	1 499 702 682	1 451 304 863	1 424 410 626
Belgique	1 117 652 334	0	999 817 531	1 499 702 682	1 451 304 863	1 424 410 626
FAO	3 884 575			0	0	
OS 11 : Garantir la sécurité alimentaire	54 646 884 306	62 610 338 095	86 658 902 266	84 851 213 170	24 541 343 754	3 407 029 869
Allemagne	0	0	52 476 560	19 678 710	0	0
BAD	0	470 190 425	6 455 771 567	6 053 594 981	6 886 552 768	1 508 699 495
Belgique	236 267 840	0	341 724 735	977 171 271	1 306 001 204	1 242 373 375
Canada	2 202 340 000	10 042 670 400		6 090 585 000	9 358 980 000	

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

N°	PRENOMS ET NOM	FONCTION	SERVICE /ORGANISME
1	Aboubacar S. SACKO	Chargé des Prévisions et Analyses Economiques	Direction Nationale de la Planification du Développement
2	Mahamadou Zibo MAIGA	Coordinateur de la Cellule Technique du Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté	Cellule Technique du Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté
3	Harouna BARRY	Expert CT-CSLP	Cellule Technique du Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté
4	Houna SIDIBE	Expert CT-CSLP	Cellule Technique du Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté
5	Bouba Oumar NIAKATE	Expert CT-CSLP	Cellule Technique du Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté
6	Seydou COULIBALY	Directeur Adjoint	Direction de la Coopération Multilatérale
7	Seydou CISSE	Chef du département Suivi-évaluation	Direction de la Coopération Multilatérale
8	Alassane Demba TOURE	Chef de département des Fonds et Programmes de Coopération au Développement (D.F.P.D)	Direction de la Coopération Multilatérale
9	Drissa SIDIBE	Expert Harmonisation de l'Aide	Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide
10	Issa KOITA	Expert Budget	Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide
11	Siaka SANOGO	Expert Suivi Evaluation de l'Aide	Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide

Annexe 3 : Termes de référence de l'étude

Contexte et justification

Au Mali, l'amélioration de la gouvernance constitue un défi majeur quant au développement humain durable et à la réduction de la pauvreté. La gouvernance est perçue comme un mode de gestion des affaires publiques d'un pays où les principaux acteurs, notamment l'Etat, le secteur privé et la Société civile travaillent ensemble à la définition, à la formulation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques nationales.

Le principal référentiel de développement du Mali qu'est le Cadre stratégique pour la Relance Economique et le Développement Durable 2019-2023 (CREDD), s'inscrit dans l'objectif de capitaliser les résultats du CREDD 2016-2018 en vue d'une Stratégie Nationale de transformation économique et sociale du pays. Il prend en compte la problématique de la gouvernance à travers le premier axe stratégique parmi les cinq (5) dudit cadre de référence des politiques et stratégie de développement libellé : « *Consolidation de la démocratie et amélioration de la gouvernance* ».

La gouvernance, de façon générale, est une question de priorité nationale. L'étude nationale prospective Mali 2025, à travers l'analyse du système Mali, a mis en exergue « *le rôle moteur et structurant de la gouvernance pour le devenir du Mali* » (ODHD/LCP ; 2014 : 18). De même, les études et recherches réalisées en vue de l'élaboration du CREDD (2019-2023) ont abouti au même constat. Elles mettent, en effet, l'accent sur l'amélioration de la gouvernance dans toutes ses dimensions et dans tous les secteurs comme le moteur du développement économique et social du pays. En particulier, la gouvernance des projets/programmes de développement figure dans les priorités. Cette gouvernance suscite beaucoup de débats lors des différentes revues (projet/programmes, budget- programmes, sectorielle, du CREDD, budgétaire conjointe) non seulement au niveau des décideurs nationaux, des Partenaires Techniques et Financiers, des techniciens eux-mêmes, mais aussi au niveau de la société civile, du secteur privé et du grand public. Pourquoi les résultats des projets/programmes de développement au Mali sont-ils mitigés ? Pourquoi les changements induits sont lents à se faire sentir ? Pourquoi les taux de décaissements des projets/programmes sont-ils faibles ? Ces interrogations sont récurrentes dans les échanges lors de ces différentes revues sur les projets/programmes de développement au Mali.

Un projet de développement est un ensemble cohérent d'activités répondant à des besoins identifiés par et pour des populations, fournies par un organisme ou un groupe afin de produire dans des délais et selon un budget bien défini, des résultats concrets permettant d'atteindre des objectifs spécifiques préalablement définis. Un Programme est un regroupement de crédits ou de projets destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'une même organisation et auquel sont associés des objectifs précis ainsi que des cibles. Un programme peut comprendre plusieurs projets. Notons qu'au Mali, les prérogatives en matière de suivi des projets/programmes publics de développement sont dévolues à la Direction Nationale de la Planification du Développement (DNPD), à la Direction Générale de la Dette Publique, à la Cellule de Suivi des Projets/programmes et aux Cellules de Planification et de Statistique.

Pour le financement de son développement, et compte tenu de l'importance des besoins et ressources, de la faiblesse des ressources internes, le Mali fait recours à l'Aide Publique au

Développement (APD). L'APD est régie par les principes de la Déclaration de Paris (2005) sur l'efficacité de l'aide, des travaux de la Conférence d'Accra (2008) et de Busan (2011).

Des études importantes ont été déjà réalisées parmi lesquelles l'étude sur la restructuration du système de planification et de gestion du développement, celle sur l'élaboration d'un manuel de procédures pour la programmation et le suivi-évaluation des investissements publics au Mali (commanditées par le Programme Cadre de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement - PRECAGED) et l'étude sur l'accroissement des taux de décaissement des projets/programmes au Mali (réalisée en 2006 par le PNUD/Mali). Aussi, une étude portant sur le « cadre méthodologique et institutionnel pour l'évaluation des politiques publiques de développement » a été menée en 2014 (PRECAGED-DNPD).

La présente étude relative à la gouvernance des projets/programmes de développement au Mali, s'inscrit dans le cadre du programme de travail 2019 de l'ODHD/LCP, au titre des activités de l'objectif opérationnel 3 qui s'intitule « réalisation des études et recherches sur la pauvreté et la problématique du DHD ». Elle permettra d'analyser les différents aspects de la gouvernance des projets/programmes de développement en lien avec l'amélioration du développement humain durable et la réduction de la pauvreté au Mali.

1. Objectifs

1.1 Objectif général

La finalité de l'étude est de contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficience des projets/programmes *publics* de développement au Mali à travers l'amélioration de leur gouvernance, en mettant l'accent sur ces liens avec la réduction de la pauvreté et l'amélioration du développement humain durable.

1.2 Objectifs spécifiques

Pour ce faire, l'étude va :

- faire l'historique des *projets/programmes publics de développement au Mali* de 2005 à nos jours;
- recenser et analyser les différents modes de gestion des projets/programmes publics;
- dresser une cartographie des *projets/programmes publics de développement au Mali, sur les plans national, régional et sectoriel* ;
- décrire le profil des PTF intervenant dans le domaine des projets/programmes publics de développement et les modes de financement ;
- identifier les types de difficultés en matière de gouvernance que les *projets/programmes de développement* rencontrent *au Mali* dans la conception, la mise en œuvre, et le suivi et l'évaluation (le cadre institutionnel d'administration de gestion des projets/programmes de développement, l'ancrage des unités de gestion, de la structuration et du staffing des unités de gestion et des questions liées aux négociations financières des personnels de projets/programmes) ;
- identifier les contraintes de la gouvernance des projets/programmes et leurs impacts sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration du niveau de développement humain durable ;

- proposer des options de cadre institutionnel d'administration, (ancrage, structuration et options de staffing des unités de gestion et des incitations des personnels de projets/programmes) et formuler des recommandations en vue d'améliorer la gouvernance des *projets/programmes de développement au Mali*.

2. Résultats attendus

Les résultats attendus à la fin de l'étude sont les suivants :

- l'historique des *projets/programmes publics de développement au Mali de 2005 à nos jours est fait* ;
- les différents modes de gestion des projets/programmes sont recensés et analysés ;
- une cartographie des *projets/programmes publics de développement au Mali, sur les plans national, régional et sectoriel* est dressé ;
- le profil des PTF intervenant dans le domaine des projets/programmes publics de développement et les modes de financement est décrit ;
- les types de difficultés en matière de gouvernance que les *projets/programmes de développement* rencontrent *au Mali* dans la conception, la mise en œuvre, et le suivi et l'évaluation (le cadre institutionnel d'administration de gestion des projets/programmes de développement, l'ancrage des unités de gestion, de la structuration et du staffing des unités de gestion et des questions liées aux négociations financières des personnels de projets/programmes) sont identifiés ;
- les contraintes de la gouvernance des projets/programmes et leurs impacts sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration du niveau de développement humain durable sont identifiées ;
- des options de cadre institutionnel d'administration, (ancrage, structuration et options de staffing des unités de gestion et des incitations des personnels de projets/programmes) sont proposées et des recommandations en vue d'améliorer la gouvernance des *projets/programmes de développement au Mali* sont formulées.

3. Méthodologie

Afin d'assurer un accompagnement adéquat et une bonne assurance qualité du rendu de cette étude, un Comité scientifique élargi dont le noyau est connu (nommé par arrêté ministériel) fera office de comité de contrôle de qualité et aura un rôle d'orientation et d'assurance qualité. Pour ce faire, tous les outils produits par les consultants feront l'objet d'une validation par ledit Comité scientifique élargi au besoin à toutes les parties prenantes de façon inclusive et aux personnes ressources. La présente étude sera menée en collaboration avec la Direction Nationale de la Planification du Développement, la Direction de la Coopération Multilatérale et la Cellule Technique du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté.

Les étapes suivantes seront suivies par l'équipe de consultants :

- une description de la méthodologie de travail avec une présentation des différentes étapes du déroulement et des produits attendus ;
- le plan de rédaction du rapport ;
- la méthodologie de collecte, d'analyse et de traitement des données ;
- la revue documentaire ;
- la production des rapports provisoire et final.

4. Profil des consultants et/ou du bureau d'études

Pour la réalisation de cette étude, il sera fait appel à un bureau d'études ou aux compétences de trois (03) consultants : un (01) économiste de développement, spécialiste des projets/programmes publics de développement, un (01) statisticien et un (01) sociologue/anthropologue.

L'économiste de développement, spécialiste des projets/programmes publics de développement doit avoir :

- au moins bac+4 en sciences économiques ou en planification du développement, ou gouvernance, ou statistiques économiques, ou gestion de projet et des compétences avérées dans le domaine des questions de gouvernance en général et la gouvernance des *projets/programmes de développement* en particulier ;
- une expérience notoire d'au moins cinq (5) ans de recherche dans le domaine du développement humain durable ;
- avoir une bonne connaissance de l'évolution des questions de développement institutionnel du Mali et des politiques et stratégies de développement notamment les stratégies de réduction de la pauvreté et une bonne connaissance des méthodes et procédures de gestion des projets/programmes ;
- être en mesure de travailler en équipe.

Le statisticien doit avoir :

- au moins bac+ 4 en statistique ou économétrie ;
- une bonne connaissance du système statistique national ;
- au moins cinq (5) années d'expérience dans la collecte, le traitement et l'analyse des données socioéconomiques ;
- avoir une bonne maîtrise des questions de développement humain durable ;
- avoir une bonne connaissance
- des politiques de développement du Mali notamment les stratégies de réduction de la pauvreté ;
- être en mesure de travailler en équipe.

Le sociologue/ anthropologue doit avoir :

- au moins bac+4 en socio anthropologie ou dans une discipline similaire ;
- une expérience d'au moins cinq (5) ans dans les études et recherches sur les comportements sociologiques avec la gouvernance des projets/programmes ;
- avoir une bonne maîtrise des questions de développement humain durable ;
- avoir une bonne connaissance de l'évolution des questions de développement institutionnel du Mali et des politiques et stratégies de développement notamment les

stratégies de réduction de la pauvreté et des programmes de développement institutionnel ;

- être en mesure de travailler en équipe.

5. Durée de l'étude

Cette étude s'étend sur une période de quatre (4) mois dont trois (3) pour le contrat.

Les consultants devront impérativement remettre le rapport final à la fin du quatrième mois conformément au calendrier ci-après.

Activités	Mois1				Mois 2				Mois 3				Mois 4			
	Semaines				Semaines				Semaines				Semaines			
Validation des TDR																
Sélection des consultants																
Elaboration et validation de la note de compréhension																
Elaboration des outils																
Collecte, traitement et analyse des données																
Elaboration de la partie thématique																
Dépôt du rapport provisoire																
Examen technique																
Validation, intégration des observations et dépôt du rapport final																

6. Financement

Budget National et Fonds PNUD.

Définition de certains concepts clés lié aux projets/programmes de développement

Un **projet** de développement est un ensemble cohérent d'activités répondant à des besoins identifiés par et pour des populations, fournies par un organisme ou un groupe afin de produire dans des délais et selon un budget bien définis, des résultats concrets permettant d'atteindre des objectifs spécifiques préalablement définis. ***Le projet s'inscrit dans une démarche de résolution de problèmes et son impact sur une communauté*** dépendra de la pertinence du problème que l'on cherche à résoudre.

Un Programme est un regroupement de crédits ou de projets destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'une même organisation et auquel sont associés des objectifs précis ainsi que des cibles. Un programme peut comprendre plusieurs projets.

Une Politique a trait à la législation gouvernementale, règlement, lignes directrices officielles ou principes d'opérations qui influencent l'environnement entourant l'atteinte d'objectifs énoncés: en exemples: politique de l'environnement, politique fiscale, politique agricole, etc...

Les stratégies renvoient aux perspectives, façon qu'à l'organisation de faire les choses ; trajectoires d'actions de réduction substantielle des écarts entre la réalité de terrain et les objectifs visés. Les stratégies sont formulées pour diriger les énergies dans une certaine direction. Une stratégie fixe des objectifs et repose sur une démarche pour les atteindre. Dans cette définition, la préposition « et » est importante : la stratégie n'est ni une simple définition des objectifs, ni celle de la voie à emprunter pour les atteindre, elle est l'alliance des deux...