

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD)

**DOCUMENT DE REFERENCE POUR L'APPUI DU PNUD
À LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE DU MALI
(2003-2007)**

**Ousmane Sy
Olivier Le Brun**

Avril 2003

SOMMAIRE

Introduction

1. Contexte, problématique et enjeux

1.1. Contexte

- 1.1.1. Le cadre institutionnel, juridique et politique de la gouvernance
- 1.1.2. La décentralisation / déconcentration
- 1.2. Les enjeux
 - 1.2.1. La réforme et/ou la refondation de l'Etat
 - 1.2.2. Le renforcement des capacités des collectivités locales
 - 1.2.3. La mise en cohérence des structures de planification, des initiatives, des projets et des programmes aux différents échelons des nouvelles entités administratives
 - 1.2.4. La territorialisation des politiques publiques

2. Politiques, stratégies et programmes du pays

- 2.1. Une vision à long terme : Mali 2025
- 2.2. Un cadre stratégique à moyen terme : le CSLP (2002-2006)
- 2.3. Le programme de développement institutionnel
- 2.4. La politique de décentralisation

3. Les réponses internationales et les mécanismes de coopération

- 3.1. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)
- 3.2. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement du Mali (2003-2007)
- 3.3. La Commission mixte Mali-Partenaires au développement

4. Le programme et le positionnement du PNUD

- 4.1. L'ébauche du programme de pays (2003-2007)
- 4.2. Evolution du positionnement du PNUD
 - 4.2.1. En matière de planification et de gestion du développement
 - 4.2.2. En matière de gouvernance démocratique
- 4.3. Pour un repositionnement stratégique en appui aux processus de démocratisation et de décentralisation
- 4.4. Un Programme National de Gouvernance est-il nécessaire ?

5. Axes stratégiques, thèmes et acteurs prioritaires

- 5.1. Deux axes stratégiques et cinq thèmes transversaux
- 5.2. Intégration des axes stratégiques dans les politiques et stratégies nationales
- 5.3. Les acteurs-partenaires clé
 - 5.3.1. Les Collectivités locales
 - 5.3.2. Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT)
 - 5.3.3. L'Assemblée Nationale
 - 5.3.4. Le Ministère délégué à la Réforme de l'Etat et aux Relations avec les Institutions
 - 5.3.5. Le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL)
 - 5.3.6. Le Ministère Délégué au Plan
 - 5.3.7. Les Hauts Commissariats de Région
 - 5.3.8. La Section des Comptes de la Cour Suprême
 - 5.3.9. La Commission Nationale des Droits Humains

6. Grandes lignes de programmation pour l'appui du PNUD à la gouvernance démocratique

- 6.1. Le sous-programme Appui au processus et aux institutions démocratiques (APID)
 - 6.1.1. Analyse de situation
 - 6.1.2. Stratégie
 - 6.1.3. Cadre de résultats
- 6.2. Le sous-programme Gouvernance locale, décentralisation et déconcentration (GOLDD)
 - 6.2.1. Analyse de situation
 - 6.2.2. Stratégie
 - 6.2.3. Cadre de résultats stratégiques
- 6.3. Intégration des thèmes transversaux
- 6.4. Partenariat

6.5. Articulation entre les deux sous-programmes

6.6. Articulation entre les deux sous-programmes de gouvernance démocratique et les autres composantes du programme

6.7. Suivi-évaluation et capitalisation

Liste des sigles et abréviations

Annexe 1 : Note sur le positionnement du PNUD au cours de la période 1998-2002

Annexe 2 : Intégration des deux sous-programmes de gouvernance démocratique du PNUD dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et dans le Programme de Développement Institutionnel

Annexe 3 : Partage du capital d'expérience

Liste des personnes rencontrées

Introduction

Ce document de référence porte sur la composante Gouvernance démocratique du Programme du PNUD 2003-2007, notamment sur le choix des sous-programmes à élaborer, sur l'analyse de la situation et les stratégies, sur les résultats à atteindre et sur les liens logiques qui existent entre ces sous-programmes ainsi qu'avec les autres axes du Programme de pays. Il fait également des propositions pour faciliter la formulation, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des sous-programmes retenus, notamment sur la cohérence entre leurs effets/résultats/produits, sur les stratégies partenariales à développer et sur des approches susceptibles d'assurer la capitalisation des acquis.

Pour ce faire, il est apparu nécessaire : a) de présenter les éléments pertinents du contexte de développement du Mali, la problématique de la gouvernance et les enjeux dont il faut prendre la mesure eu égard aux mutations de la société malienne au cours des quinze dernières années (Section 1) ; b) de présenter les politiques publiques, les programmes et les stratégies du pays en matière de gouvernance démocratique (Section 2) ; c) de rappeler les réponses internationales aux défis auxquels le Mali doit faire face (Section 3) ; d) de faire le point sur le positionnement du PNUD (Section 4) ; de présenter les axes, thèmes et acteurs prioritaires (Section 5). La dernière section dessine des lignes de programmation.

La mission, composée de deux consultants, M. Ousmane Sy et M. Olivier Le Brun, appuyés par M. Alou Maguiraga, a procédé à une large consultation des parties prenantes aux processus de démocratisation et de décentralisation. Elle tient à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour leur contribution à cette réflexion.

1. Contexte, problématique et enjeux

1.1. Contexte

1.1.1. Le cadre institutionnel, juridique et politique de la gouvernance

En mars 1991, une insurrection populaire parachevée par un coup d'Etat militaire a permis le passage d'un régime dictatorial de parti unique à un régime semi-présidentiel de pluralisme démocratique. Une nouvelle Constitution ouvrant l'ère de la IIIème République, adoptée et promulguée le 25 février 1992, a posé les bases juridiques et institutionnelles d'un Etat de droit. Elle établit un régime de séparation et de collaboration des différents pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les pouvoirs de l'Exécutif sont affirmés par la possibilité d'utilisation de la procédure de dissolution et son droit d'intervention dans la procédure législative. Quant au pouvoir judiciaire, il « est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif » (article 81). La Constitution établit également l'ensemble du dispositif permettant au Parlement de contrôler l'action du gouvernement (articles 78, 79) en prévoyant notamment les mécanismes de la mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Cet engagement significatif sur la voie de la démocratie, confirmé par des élections nationales et locales, se heurte à nombre de contraintes dont l'incidence massive de la pauvreté n'est pas la moindre. Pour son indice de développement humain, le Mali figurait en 2002 au 164^{ème} rang sur 173 nations.

Le Chef de l'Etat dans sa lettre de cadrage du 23 octobre 2002 au Premier ministre a indiqué quels sont pour le Mali « l'assise et les repères essentiels de la mission (confiée au gouvernement) : assurer le bien-être de toutes les Maliennes et de tous les Maliens, et faire du Mali un modèle de bonne gouvernance ». Certes, le pays peut se prévaloir d'un cadre institutionnel, juridique et politique qui favorise la démocratisation de la société. Mais les institutions du système de gouvernance démocratique sont encore dans leur ensemble peu performantes et relativement fermées sur leur environnement. Le récent « Sondage sur la démocratie et le processus électoral au Mali », effectué auprès de 2.096 personnes par le Groupe de Recherche en Economie Appliquée et Théorique (GREAT), portant sur les causes de l'abstentionnisme lors des élections de 2002 et sur les perceptions des Maliens sur la démocratie et la gouvernance, a montré que les partis politiques sont jugés très sévèrement et accusés de ne pas jouer leur rôle, que les institutions de la République sont mal connues et que l'action des conseillers communaux devrait être sérieusement améliorée.

1.1.2. La décentralisation / déconcentration

Au Mali la décentralisation est une donne historique. Dès le 8^{ème} siècle, à l'époque de l'empire du Ghana, l'espace malien a été administré suivant des modalités décentralisatrices au travers de fédérations de provinces. Cette culture administrative de décentralisation, brimée pendant la période coloniale et durant les deux premières Républiques, a refait surface pour répondre à la crise politique de 1991 caractérisée par l'effondrement de l'Etat. L'une des préoccupations essentielles de la Conférence Nationale de 1991 était de lever toutes les entraves à la décentralisation. La nouvelle Constitution de 1992 consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des Conseils élus (article 98) et crée le Haut Conseil des Collectivités, qui est l'une des huit institutions de la République (article 25).

La troisième République s'est trouvée confrontée au problème du Nord et aux tentations sécessionnistes depuis la rébellion de juin 1990. La décentralisation administrative est vite apparue comme la voie d'une solution politique au problème du Nord en étendant la notion d'autonomie administrative à toutes les régions du pays. Comme le souligne le document de la MDRI « Cadre d'une nouvelle dynamique de démocratisation et de développement » (1998) : « *Le Pacte National signé en avril 1992 a été conçu en cohérence avec les principes de la décentralisation en instituant dans les régions du Nord un statut particulier et un schéma d'organisation administrative transitoire dans l'attente de la mise en œuvre effective de la réforme nationale de décentralisation. Les problèmes du Nord ont ainsi sans doute renforcer les motivations de décentralisation.* ».

Lancé en 1993 le processus de décentralisation est entré dans sa phase opérationnelle en 1999 avec les élections de 10.545 élus locaux répartis entre 703 communes, 49 cercles, 8 régions et le district de Bamako. Le Gouvernement avait conçu un schéma technique par étapes consistant à asseoir la décentralisation à la base, au niveau des communes, pour ensuite passer aux cercles et régions. Mais il a été mis en demeure, sous une forte pression politique, de lancer d'emblée le processus aux trois niveaux de collectivités, ce qui n'est pas sans poser de problèmes. Une étude de la Mission de Décentralisation et des Réformes Institutionnelles (MDRI) sur le découpage territorial de la décentralisation et l'aménagement du territoire, soutenue par le PNUD, avait proposé plusieurs scénarios dont l'un consistait à supprimer l'échelon du cercle et à renforcer les régions en réduisant leur taille, et donc en accroissant leur nombre. Sans doute faudra-t-il en temps voulu remettre cette question sur la table dans le souci d'accroître l'efficacité à la fois de la décentralisation et de la déconcentration.

Quoiqu'il en soit le processus de décentralisation paraît aujourd'hui irréversible. Toutes les institutions prévues par la loi ont été mises en place et sont fonctionnelles. Toutefois, en dépit d'une politique cohérente faisant l'objet d'un consensus national et international, de l'existence d'un Plan d'action effectivement mis en œuvre, sous-tendu par une réelle volonté politique, le processus de décentralisation se heurte à une série de contraintes et de difficultés qui sont présentées plus loin (6.2.1).

La dynamisation de la décentralisation requiert une forte déconcentration des services de l'Etat. Mais celle-ci a pris beaucoup de retard malgré les jalons posés par la réforme de 1997 appuyée par le PNUD. Selon une enquête menée par la MDRI en 1999, les crédits de fonctionnement des services déconcentrés ne représentaient que 5 % du volume total des crédits de fonctionnement inscrits au budget de l'Etat. Les services régionaux, et plus encore les services des préfets et sous-préfets, sont particulièrement démunis si bien que l'Etat est dilué et affaibli sur le territoire au moment où il devrait, au travers de ses services déconcentrés, appuyer le décollage des collectivités territoriales.

1.2. Les enjeux

1.2.1. La réforme et/ou la refondation de l'Etat

L'Etat au Mali a longtemps continué à fonctionner sur le modèle colonial sans prendre la mesure des mutations de la société. Le premier choc est survenu au début des années 80 avec l'émergence du secteur privé à la faveur du Programme d'ajustement structurel. Mais c'est avec l'avènement d'un régime de démocratie pluraliste qu'a véritablement éclaté le monopole de l'Etat sur

la société. De nouveaux acteurs ont pris place massivement sur la scène publique : essor considérable des organisations de la société civile ; création de nombreux partis politiques (83 partis en 2002) ; développement impressionnant des médias privés (plus de 30 journaux et 100 radios indépendantes) ; participation des femmes à la vie publique ; et surtout émergence des collectivités locales avec la décentralisation. Ce processus s'est accompagné d'un désengagement de l'Etat du secteur productif au profit du privé national et extérieur. Sans parler de la mondialisation qui a le double effet d'ouvrir les citoyens au monde par le biais de l'internet et de les refermer sur un ancrage identitaire pour se rassurer.

L'Etat malien n'a pas réussi à adapter ses outils à cette profonde mutation de l'espace public. Si ce n'est sur un point : par rapport à d'autres pays de la sous-région dont l'Etat-nation est en crise profonde, l'Etat malien a su anticiper en répondant à la rébellion du Nord par la réforme de décentralisation. Mais encore faut-il que l'Etat : i) puisse mener à bien le processus de transfert de compétences et de ressources qu'implique la décentralisation ; ii) reconnaître l'autonomie de ces nouveaux acteurs sociaux que sont les collectivités locales et les accompagner pour qu'elles puissent valoriser leur potentiel de développement ; iii) tirer les conséquences de la décentralisation sur sa propre organisation. Il s'agit pour l'Etat de prendre en compte l'ensemble des éléments constitutifs du capital socio-institutionnel qui est la synthèse de deux dynamiques : l'une qui comprend les différentes démarches qui s'articulent autour de l'Etat, l'autre qui met en jeu les démarches prenant appui sur la société civile. La première correspond à ce qu'on désigne communément par gouvernance et la seconde par capital social, lequel est constitué par « les réseaux et les normes de confiance qui facilitent la coopération pour le bénéfice mutuel ».

En outre, dans cette région de « pays-frontières » où se situe le Mali, il est essentiel d'inscrire les processus de transformation sociale dans un cadre multi-national comme le fait le « Réseau Dialogues sur la Gouvernance en Afrique : Décentralisation et Intégration Régionale ». Dans cette perspective il conviendrait d'aider le Mali à tirer parti des nombreux programmes et projets sous-régionaux et régionaux qui existent en matière de gouvernance démocratique et de développement local et régional.

1.2.2. Le renforcement des capacités des collectivités locales

La décentralisation est exposée au risque d'un désenchantement et d'une démobilisation si les collectivités locales ne font pas la démonstration de leur capacité à remplir les missions de gouvernance locale et de développement qui leur sont dévolues. Comme le note la récente « Evaluation d'effet appliquée au thème de la décentralisation » (PNUD, janvier, 2003) les besoins de renforcement de capacités restent et demeureront immenses surtout si l'on se place dans la double perspective du renouvellement des conseils élus (élections locales de 2004) et du transfert progressif des compétences aux collectivités. Les élus et le personnel de ces nouvelles entités doivent être compétents pour mettre en œuvre les compétences qui leur sont transférées.

Il importe de renforcer tout à la fois les capacités des ressources humaines des collectivités locales et les capacités institutionnelles de ces dernières. L'effort doit porter sur l'ensemble des acteurs politiques et techniques de la décentralisation, notamment aux agents administratifs des collectivités, à commencer par les secrétaires généraux des communes. L'accent doit également être mis sur la formation des élus afin qu'ils puissent exercer leur mandat, notamment en ce qui concerne la conduite du processus de planification locale, la gestion du budget et la maîtrise d'ouvrage pour les investissements mais aussi pour ce qui est des relations avec les citoyens. D'une manière générale, les élus doivent être en mesure d'aider les collectivités territoriales à utiliser rationnellement et efficacement les ressources internes et externes mises à leur disposition.

La capacité institutionnelle des collectivités territoriales est étroitement liée à leur capacité de mobilisation de ressources financières, qui renvoie à la problématique du développement local. Elle est également liée à la capacité des services déconcentrés régionaux et sous-régionaux qui doivent accompagner de manière efficace et durable ces collectivités.

Les citoyens à la base, de leur côté, doivent mieux comprendre l'importance de la mission dévolue à leurs élus dont ils attendent la résolution des problèmes qui se posent à la collectivité. Il importe également qu'ils comprennent les nouvelles règles de la démocratie locale, notamment en matière électorale.

1.2.3. La mise en cohérence des structures de planification, des initiatives, des projets et des programmes aux différents échelons des nouvelles entités administratives

Une étude récente sur la mise en cohérence des différents niveaux de planification au Mali (PRECAGED, janvier 2003) conclut que la réussite du système de planification moderne et décentralisée, qui se met en place, dépend aussi bien de la mise en cohérence des diverses structures de planification que du degré de mobilisation des moyens requis (institutionnels, financiers, techniques et humains).

La région, lieu privilégié de dialogue entre le local et le national, est appelée à jouer un rôle clé dans la mise en cohérence des structures de planification, des initiatives, des projets et des programmes aux différents échelons de décision. Cette mise en cohérence est une condition nécessaire du développement local et régional, lequel implique une dynamique locale d'interrelations entre la collectivité territoriale et le système économique local privé formel et informel.

1.2.4. La territorialisation des politiques publiques

Toute politique doit être territorialisée, sous peine d'être désincarnée. Il s'agit d'inclure le territoire dans les politiques publiques, lesquelles doivent être mises en œuvre dans des unités territoriales adaptées, en phase avec les processus de décentralisation et de déconcentration à différentes échelles de planification – locale, régionale, nationale- et de la conjugaison de leurs efforts en jouant sur les interfaces. L'enjeu est de renforcer la gestion du développement en sortant d'une gestion purement sectorielle des politiques pour passer à une gestion territoriale qui permette de prendre en compte la diversité de l'espace national.

Une question clé est celle du territoire pertinent. A cet égard il importe de tenir compte des logiques sectorielles qui définissent des territoires d'intervention tels que les districts scolaires et sanitaires et, le cas échéant revoir leur découpage. Il faut également prendre en considération les dynamiques économiques et socio-démographiques (villes moyenne, petites villes). Il est tout particulièrement recommandé : i) de renoncer à un territoire opérationnel universel qui serait retenu pour l'ensemble des secteurs ; ii) de prendre en compte la dynamique des nouveaux territoires (intercommunalité) ; iii) de donner au niveau méso toute son importance dans le cadre d'une approche décentralisée qui inclut la dimension communautaire.

Il faut également se pencher sur la question des conditions de l'action publique dans les territoires. Deux conditions s'imposent : i) une véritable animation locale, qui permet la mobilisation des acteurs locaux ; ii) un partenariat dynamique. Sur ce dernier point le Mali est riche d'expériences au niveau local depuis l'indépendance. Il ressort de ces expériences que l'approche descendante ne fonctionne pas si elle n'est pas accompagnée d'une démarche ascendante.

2. Politiques, stratégies et programmes du pays

2.1. Une vision à long terme : Mali 2025

La vision à long terme de l'évolution de la société malienne sur une génération, construite autour des aspirations de la population, contenue dans l'Etude Prospective Mali 2025, effectuée avec l'appui du PNUD et de la BAD et adoptée par le gouvernement en décembre 2000, exprime le devenir souhaité des maliens et les évolutions économiques et sociales nécessaires pour y parvenir : « **une nation unie sur un socle culturel diversifié et réhabilité ; une organisation politique et institutionnelle démocratique, garante du développement et de la paix sociale ; une économie forte, diversifiée et ouverte ; une baisse de la pauvreté et des progrès sociaux touchant toutes les régions et toutes les catégories de la population** ».

De l'analyse structurelle, qui a révélé les éléments caractéristiques du « système Mali », il ressort que les principaux déterminants sont de nature politico-institutionnelle et requièrent donc une consolidation de la gouvernance à travers : la redéfinition du rôle de l'Etat ; la modernisation de l'administration, le renforcement de la capacité de gestion de l'économie ; la réussite de la

décentralisation ; le renforcement de la capacité du Mali à mieux gérer les déterminants extérieurs ; la capacité de négociation de l'Etat, l'aptitude des médias nationaux à informer objectivement et amplement les citoyens.

2.2. Un cadre stratégique à moyen terme : le CSLP (2002-2006)

Le CSLP se fonde sur les orientations stratégiques de la Vision Mali 2025 et sur les huit axes de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) adoptée par le gouvernement en 1998 ; deux exercices menés avec l'appui du PNUD. Il s'inscrit dans le cadre de la Déclaration du Millénaire et intègre également les objectifs du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) lancé officiellement en octobre 2001. Ainsi, comme le souligne le CSLP, le Gouvernement s'engage, d'une part, vis-à-vis des populations les plus pauvres et les plus vulnérables du pays et, d'autre part, vis-à-vis de la communauté internationale. Le CSLP est d'ailleurs devenu le cadre unique de référence pour les politiques et stratégies de développement du pays.

L'objectif général est de réduire la pauvreté de 63,8 % en 2001 à 47,5 en 2006 au travers d'une croissance forte et durable. La stratégie est construite autour de trois axes prioritaires :

- Développement institutionnel et amélioration de la gouvernance et de la participation
- Développement humain et renforcement de l'accès aux services sociaux de base
- Développement des infrastructures et appuis aux secteurs productifs

Les objectifs du domaine Gouvernance du CSLP ainsi que les actions programmées qui concernent le Programme du PNUD sont présentés en Annexe 2.

Le CSLP traduit une volonté d'agir sur des facteurs spécifiques qui accélèrent la croissance et réduisent la pauvreté, en mettant l'accent sur les actions qui mettent les pauvres en mesure d'être les acteurs de leur propre promotion économique et sociale. La question clé qui se pose est de voir, au travers d'un système de suivi-évaluation performant, si ce Plan-cadre, qui vise une croissance forte, durable et réductrice de pauvreté, adoptera effectivement une stratégie de réduction de la pauvreté, notamment par un ciblage des populations démunies et vulnérables.

Un dispositif institutionnel participatif a été mis en place pour assurer la mise en œuvre du CSLP avec une Cellule technique de coordination dépendant du Ministère de l'Economie et des Finances. La cohérence de la gestion transversale du développement impliquerait de confier cette tâche de coordination au Ministère délégué auprès du Premier ministre chargé du Plan qui a une mission transversale de coordination des politiques publiques à moyen terme (voir 5.3.6).

2.3. Le programme de développement institutionnel

Le PDI définit le cadre global des réformes institutionnelles dont la plus avancée est la décentralisation. Ce programme apporte la vision d'ensemble dans laquelle les réformes peuvent s'insérer. De plus, il est une réponse au programme politique du Président de la République, qui met l'accent sur la modernisation de l'Administration et la restauration du crédit de l'Etat. Préparé par le nouveau gouvernement, il vise à transformer cette vision en actions concrètes afin « *faire de notre Administration un instrument efficace de développement et de lutte contre la pauvreté* ».

Il tire les leçons des réformes administratives conduites dans le passé et en cours et reprend les idées force des Programmes préparés par la MDRI mais non mis en œuvre en les adaptant à l'évolution du contexte institutionnel. Soumis à un atelier de validation en janvier 2003, le PDI sera complété par un plan opérationnel prioritaire budgétisé qui doit être préparé avec la participation des départements ministériels. Les cinq composantes du PDI et leurs éléments qui concernent le Programme du PNUD sont présentés en annexe 2.

2.4. La politique de décentralisation

La politique de décentralisation du Mali vise trois grands objectifs :

- **L'approfondissement du processus démocratique** en adaptant l'administration, et plus généralement le cadre institutionnel aux objectifs et aux exigences du pluralisme politique permettant l'émergence d'une démocratie locale ;
- **La promotion du développement local et régional** en favorisant l'émergence d'initiatives, de projets et programmes au niveau des différents territoires et acteurs et la mise en place d'un nouveau cadre du développement à partir des préoccupations, des ressources et du savoir-faire des populations locales ;
- **Le développement équilibré et harmonieux, tant sur le plan temporel que spatial, des différentes composantes du territoire national** en contribuant au renforcement des niveaux d'élaboration et de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

La stratégie de mise en œuvre a privilégié une démarche participative et progressive qui a débouché sur la mise en place d'un dispositif d'appui aux collectivités territoriales comportant un volet technique (le réseau des Centres de Conseils Communaux – CCC) et un volet financier (Agence Nationale pour l'Investissement dans les Collectivités Territoriales – ANICT). La stratégie s'est affinée avec l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan d'action repris dans le CSLP (voir Annexe 2) et la formulation de la composante « Consolidation de la décentralisation » du PDI (voir Annexe 2) qui s'attaque aux difficultés institutionnelles que rencontre ce processus.

Dans cette ligne stratégique le gouvernement met l'accent sur la nécessité : i) de mener de front décentralisation et déconcentration ; ii) de procéder au transfert de compétences et de ressources aux collectivités locales ; iii) de renforcer les capacités de ces dernières afin qu'elles soient en mesure d'assumer les compétences et de maîtriser les ressources qui leur sont transférées ; iv) d'harmoniser les politiques sectorielles avec la politique de décentralisation ; v) de mettre en place un système de suivi-évaluation de la décentralisation.

3. Les réponses internationales et les mécanismes de coopération

3.1. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

La Déclaration Internationale du Millénaire correspondant à l'engagement de 189 chefs d'Etat, dont le Mali, d'atteindre huit objectifs à l'horizon 2015, constitue une initiative majeure des Nations Unies. Ces objectifs sont en substance de :

- 1) Réduire l'extrême pauvreté et la faim
- 2) Assurer l'éducation primaire pour tous
- 3) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 et à tous les niveaux d'ici 2015)
- 4) Réduire la mortalité infantile (réduire de 2/3 le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans)
- 5) Améliorer la santé maternelle
- 6) Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies
- 7) Assurer un environnement durable
- 8) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Dans son Programme 2003-2007 le PNUD aidera le gouvernement à assurer le suivi de ces objectifs.

3.2. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement du Mali (2003-2007)

Sur la base du Bilan Commun de Pays et des Objectifs Internationaux de Développement, dont principalement ceux de la Déclaration du Millénaire, l'Equipe des responsables du Système des Nations Unies au Mali a retenu le but suivant pour ce Plan-cadre (UNDAF en anglais) 2003-2007 :

«Dans le souci de se doter d'un cadre de référence visant à accroître son impact en réponse aux priorités et besoins nationaux, le Système des Nations Unies au Mali a défini un Plan-cadre des

Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) dont le but est de contribuer de façon synergique et harmonisée à la promotion du développement humain durable, à travers la lutte contre la pauvreté et la protection, le respect et la réalisation des droits humains, en axant l'effort sur l'amélioration : 1) de la gouvernance 2) de l'accès aux services sociaux de base 3) de la sécurité alimentaire et de l'environnement ».

Trois domaines prioritaires d'intervention pour le SNU ont été retenus :

- **Gouvernance** (qui porte principalement sur la consolidation du processus démocratique et sur l'amélioration de la gestion du développement) ;
- **Population et Services sociaux essentiels** ;
- **Développement rural, Sécurité alimentaire et Action environnementale**

Ces trois domaines font l'objet chacun d'un Programme-cadre thématique.

3.3. La Commission mixte Mali-Partenaires au développement

Présidée par le Ministre de l'Economie et des Finances, cette Commission constitue le cadre de dialogue entre le gouvernement et l'ensemble des partenaires au développement dans le contexte de la réforme de l'aide. Elle constitue l'un des mécanismes institutionnels régissant le processus participatif du CSLP (décret n° 01-175/PM-RM du 12 avril 2001). La 13^{ème} réunion de la Commission Mixte (février 2003) a été consacrée aux questions clé à traiter pour desserrer les contraintes qui entravent la progression du processus de décentralisation.

4. Le programme et le positionnement du PNUD

4.1. L'ébauche du programme de pays (2003-2007)

Conformément à « L'ébauche de programme de pays avec le Mali », approuvé par le Conseil d'Administration du PNUD en juin 2002, le Programme de coopération du PNUD (2003-2007) comprendra deux programmes : Gouvernance, et Action environnementale et conditions de vie durables. Le programme **Gouvernance** est constitué par trois sous-programmes : a) gouvernance économique : planification et gestion du développement ; suivi et analyse de la situation de pauvreté et suivi/évaluation du CSLP ; réforme de l'aide ; b) gouvernance démocratique ; c) gouvernance locale. Dans la mesure où la gouvernance locale est un élément déterminant de la gouvernance démocratique on peut considérer que ce programme comprend en fait deux composantes : gouvernance économique et gouvernance démocratique. Le programme de coopération comporte également des appuis à la gouvernance sociale (Appui à la mise en œuvre du Programme National de lutte contre le VIH/SIDA ; Appui au développement décentralisé en matière d'éducation) qui s'inscrivent dans la gouvernance démocratique. Le premier, qui est transversal, porte principalement sur le renforcement des capacités institutionnelles dans la lutte contre la pandémie et sur l'utilisation des droits humains par les décideurs. Le second offre une opportunité unique d'aider les communes à maîtriser leurs nouvelles compétences dans un secteur stratégique et de rendre plus effectif le droit des enfants, notamment des filles, à l'éducation.

Le programme **Action environnementale et conditions de vie durables** vise principalement à appuyer : a) le renforcement des capacités de planification et de gestion environnementales ; b) la mise en œuvre et le suivi des conventions internationales relatives à l'environnement ; c) la structuration de la filière boisénergie et d'énergies alternatives ; d) l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies décentralisées de prévention et de gestion des risques et désastres.

4.2. Evolution du positionnement du PNUD

L'évolution depuis l'indépendance, et surtout depuis une dizaine d'années, de l'appui du PNUD au processus de planification et de gestion du développement et au processus de réformes institutionnelles, en particulier de la décentralisation, permet de saisir les forces et faiblesses de son positionnement.

4.2.1. En matière de planification et de gestion du développement

Le PNUD a constamment appuyé le Mali pour qu'il ait une vision du processus de développement et un instrument permettant d'assurer la cohérence et la coordination d'une approche du développement reflétant les grandes orientations du pays. Cet objectif s'est concrétisé par une série d'appuis portant successivement sur : i) la mise en place et le fonctionnement d'un système de planification à moyen terme (qui a été fortement affaibli avec le Programme d'ajustement structurel engagé depuis le début des années 1980) ; ii) le séminaire national sur le renouveau de la planification tenu en janvier 1996 à Ségou qui a recommandé la mise en place d'un nouveau système de planification et de gestion du développement devant prendre en compte la double dimension temporelle (articulation entre court, moyen et long terme) et spatiale (aménagement du territoire, articulations entre approches globales et sectorielles, d'une part, et le développement au niveau local et régional, d'autre part) ; iii) l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP) largement partagée avec la communauté internationale lors de la Table Ronde de Genève en septembre 1998 ; iv) l'Etude Nationale Prospective (ENP) Mali 2025 dont les résultats ont été adoptés par le gouvernement en décembre 2000 ; v) l'élaboration et la mise en œuvre du « Programme cadre de renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement » (PRECAGED), directement issu des recommandations du séminaire de Ségou, qui a démarré en octobre 1999 ; vi) en coopération avec plusieurs partenaires, le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) 2002-2006, adopté par le gouvernement en mai 2002, qui s'inscrit dans l'ENP et prend appui sur la SNLP ; vii) conjointement avec l'ensemble des Agences du Système des Nations Unies, le « Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au développement » 2003-2007, validé en avril 2002.

Pour son programme 2003-2007, le PNUD poursuivra l'implication du PRECAGED dans le CSLP en appuyant la mise en place d'un cadre partagé de suivi et la mise en œuvre de ce Cadre Stratégique avec le souci d'inclure dans cet exercice des représentants des groupes vulnérables (dont les femmes), de la société civile et du secteur privé. L'effort portera également sur l'adoption et l'utilisation de méthodologies participatives dans les politiques et programmes de lutte contre la pauvreté, tenant compte de l'approche genre, et sur le renforcement des capacités de planification et de gestion du développement suivant une approche participative, au niveau central, déconcentré et décentralisé. Le Rapport National sur le Développement Humain (RNDH), qui sera régulièrement produit et diffusé avec l'appui du PNUD, permettra de prendre la mesure du DHD dans ses diverses dimensions. Un système de ciblage et de suivi sera également mis en place pour assurer le suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Le PRECAGED, qui est désormais intégré au Ministère du Plan, sera l'acteur clé de ce volet du programme de gouvernance du PNUD. Ce positionnement n'est pas sans poser de problèmes compte tenu de la faiblesse institutionnelle du Ministère délégué au Plan qui ne joue pas un rôle central dans la mise en œuvre du CSLP.

4.2.2. En matière de gouvernance démocratique

Vision stratégique également dans le domaine de la gouvernance démocratique où le PNUD a joué un rôle de pionnier en appuyant dès le départ en 1993 la Mission de Décentralisation à laquelle s'est joint la réforme institutionnelle pour devenir en 1997 la MDRI. La réussite de cette Mission tient principalement au fait que les responsables maliens de ces réformes ont pu formuler eux-mêmes leur projet et le partager avec différents partenaires intéressés qui ont accepté de les accompagner. L'équipe malienne de pilotage de ces réformes a pu ainsi avancer en toute confiance. Force est de constater qu'au moment de la dissolution de la MDRI le PNUD a abandonné son positionnement en amont pour se concentrer sur l'appui opérationnel en aval, notamment en coopération avec le FENU.

Le PNUD, en partenariat avec la Norvège, a lancé en 1997 le « Projet Régional Africain pour des Evaluations des Capacités de Gouvernance » visant à : i) identifier, prioriser et résoudre les problèmes clé relatifs à l'amélioration de la gouvernance en Afrique ; ii) soutenir les initiatives des gouvernements de création de capacités nationales de gouvernance ». Deux structures ont été identifiées au Mali : l'Assemblée Nationale et le Haut Conseil des Collectivités. Dans ce cadre le

PNUD a aidé l’Assemblée Nationale à renforcer ses capacités, en particulier à travers : a) la réalisation d’études de base sur la gestion administrative et financière et sur l’exercice de ses missions ; b) des formations à certains députés et personnels administratifs/financiers en informatique, notamment pour s’ouvrir sur les réseaux de connaissance. Cette aide se poursuit par l’appui à la définition/adoption de procédures claires de gestion et à l’amélioration des capacités de l’institution parlementaire dans la réalisation de ses missions.

En partenariat avec la Norvège et la Suède, le PNUD a apporté un appui substantiel au processus électoral durant la période 2000-2002 tant en amont qu’en aval en mettant l’accent sur l’appui-conseil pour accroître l’efficacité du système, la professionnalisation et la rationalisation des coûts. L’impact de cette intervention s’exerce tout particulièrement au travers de l’accompagnement de la revue du système électoral qui s’est inscrite dans une vision à long terme. Les consultations régionales et les ateliers de réflexion au niveau national ont créé un espace de capitalisation et de réflexion qui ont mis en lumière les principaux problèmes rencontrés, d’en tirer les leçons et de formuler des propositions concrètes d’amélioration. L’expertise mondiale que le PNUD a apporté durant cette réflexion a permis au Mali d’élargir ses choix politiques.

Le PNUD a également appuyé le Gouvernement à réaliser une étude sur l’état des droits humains au Mali, qui a été récemment validée au terme d’un atelier national. En outre, en liaison avec l’UNICEF et l’UNESCO, le PNUD a procédé à la préparation d’un programme conjoint destiné à appuyer la mise en œuvre des Cités consensuelles (cités des droits humains) de Kati, Tombouctou et Kayes (en voie de création) ainsi que l’Institut d’apprentissage aux droits humains.

Essentiellement centré sur des appuis à l’affinement des politiques et stratégies et surtout à leur mise en œuvre ainsi que sur le renforcement des institutions clé de gouvernance démocratique, l’ébauche de programme 2003-2007 reflète mieux les avantages comparatifs de l’organisation. Concernant la décentralisation il prévoit une articulation dynamique entre le travail de terrain et les actions d’appui en matière de politique et de renforcement institutionnel à des niveaux plus élevés de décision. Ce repositionnement s’imposait d’autant plus que de nouveaux acteurs émergent pour assurer nombre de services que fournissent actuellement les projets du PNUD sur le terrain.

4.3. Pour un repositionnement stratégique en appui aux processus de démocratisation et de décentralisation

Le document « La voie de l’avenir : plans d’action de l’Administrateur pour 2000-2003 » (le « Business Plan » du PNUD) indique une nette orientation vers les activités d’amont, comme l’appui aux politiques et stratégies ainsi qu’au soutien institutionnel. Depuis qu’il intervient au Mali le PNUD a bien anticipé cette orientation « corporate » de l’organisation, mais il a eu souvent tendance à donner la priorité à l’appui à des projets opérationnels ou au renforcement institutionnel de structures, négligeant l’appui-conseil à la conduite des processus de transformation dont ces projets et ces structures ne sont que des supports. En matière de gouvernance démocratique il est recommandé que le PNUD retrouve l’ambition dont il a fait preuve au cours du cycle 1992-97, en repositionnant son intervention sous la forme d’appui-conseil à la poursuite des processus de démocratisation et de décentralisation/déconcentration.

Il importe d'aider le gouvernement à clarifier les zones d'ombre de ces processus, comme par exemple la question du transfert de compétences, des ressources et des patrimoines de l'Etat aux collectivités territoriales. L'opérationnalisation de ce transfert requiert une stratégie d'intervention à différents points clé du processus dans le cadre d'une stratégie d'ensemble de gestion des affaires publiques. A cet égard il importe de lever la confusion entre décentralisation et mise en place de collectivités locales. De même, la transparence des dépenses publiques, question cruciale du processus de démocratisation, et du processus de décentralisation qui en est un élément fondamental, implique une mise en synergie d'une série d'acteurs relevant de l'exécutif, du législatif et du judiciaire ainsi que des collectivités décentralisées.

Grâce à sa neutralité reconnue, le PNUD a pu jouer un rôle apprécié en matière de gouvernance démocratique, notamment dans la gestion post-conflit du Nord et dans les réformes institutionnelles. Dans le nouveau contexte national, sous-régional et international que connaît le Mali en ce début de siècle, le PNUD devrait, compte tenu de son mandat et de son expérience, jouer un rôle de conseiller technique du gouvernement de manière à ce que ce dernier puisse assumer son leadership

dans les processus en cours de mutation de l'espace public. Le gouvernement est confronté à la difficulté de mettre en cohérence les multiples interventions internes et externes en ce domaine. Le PNUD est bien placé pour renforcer les capacités de dialogue et de coordination du gouvernement avec ses partenaires, de manière à stimuler les articulations entre les politiques publiques, les programmes et les projets et à dynamiser les interfaces entre les acteurs du système. Telle est la plus-value majeure que peut apporter l'intervention du PNUD.

4.4. Un Programme National de Gouvernance est-il nécessaire ?

Une première question qui se pose est de voir si le pays a besoin d'un Programme National de Gouvernance et, dans ce cas, si le PNUD doit dépenser son énergie à appuyer le gouvernement à définir un cadre global de gouvernance. Force est de constater qu'au Mali le cadre programmatique de la gouvernance est bien défini tant à long terme (Mali 2025) qu'à moyen terme (CSLP, PDI et autres politiques et programmes plus spécifiques tels que le Plan d'action portant sur la Réforme de la fonction publique, la politique de décentralisation ou le PRODEJ). Ce cadre fait l'objet d'un consensus de l'ensemble des acteurs de la vie politique, économique et sociale. Le nouveau gouvernement s'attèle à l'adapter à l'évolution du contexte, à le rendre plus cohérent et à combler les lacunes, par exemple par la mise en place effective d'une Commission Nationale des Droits Humains. L'effort gouvernemental en ce domaine porte principalement sur l'affinement des politiques et stratégies et surtout sur leur mise en œuvre. Dans ces conditions, il est recommandé que le PNUD, tout en accompagnant l'évolution de ce dispositif, cible, au sein du cadre général de gouvernance existant, les axes pour lesquels il bénéficie d'un avantage comparatif et peut apporter une véritable valeur ajoutée compte tenu de ses acquis. Certes, comme l'a fait remarquer une récente mission du SURF Afrique de l'Ouest du PNUD, le besoin d'un Cadre global de gouvernance pourrait se faire sentir à moyen terme et requérir un appui du PNUD.

5. Axes stratégiques, thèmes et acteurs prioritaires

5.1. Deux axes stratégiques et cinq thèmes transversaux

Compte tenu de l'évolution du contexte, des besoins exprimés par le gouvernement, des acquis du PNUD et des interventions des autres partenaires au développement, il est proposé de centrer l'effort sur deux axes :

- **Appui au processus et aux institutions démocratiques**
- **Gouvernance locale, décentralisation et déconcentration.**

Les thèmes transversaux sont ceux qui ont été définis par l'UNDAF et repris dans l'Ebauche de programme : la réduction de la pauvreté, les droits humains, l'équité de genre, la lutte contre le VIH/SIDA et les TIC (technologies de l'information et de la communication).

Les deux axes prioritaires retenus devraient chacun faire l'objet d'un sous-programme, étant entendu qu'ils sont étroitement liés. La décentralisation et la déconcentration, et d'une manière générale la gouvernance locale, sont des éléments déterminants du processus de démocratisation. D'un point de vue programmatique il convient de les distinguer en ayant soin de préciser les articulations et d'intégrer celles-ci dans la stratégie de chacun de ces sous-programmes et dans une stratégie d'ensemble de l'appui du PNUD à la dynamisation des processus de démocratisation et de décentralisation.

Ces articulations seront mises en œuvre par quelques acteurs clé qui seront les partenaires privilégiés du PNUD dans cette entreprise. Il s'agit tout particulièrement de l'Assemblée Nationale et du Haut Conseil des Collectivités Territoriales, du Ministère délégué à la Réforme de l'Etat et aux Relations avec les Institutions et du Comité de Développement Institutionnel, du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales et de la Direction Nationale des Collectivités Territoriales, qui est un service technique de ce ministère, des institutions électORALES, du Ministère délégué au Plan, des Hauts Commissariats de Région, des Collectivités Territoriales, de la Section des Comptes de la Cour Suprême et de la Commission Nationale des Droits Humains. Suivant une

approche systémique, le programme de gouvernance s'attellera à valoriser les interfaces entre ces acteurs de manière à maximiser les synergies dont ils sont porteurs.

5.2. Intégration des axes stratégiques dans les politiques et stratégies nationales

Les deux axes retenus s'inscrivent parfaitement dans les quatre objectifs de Gouvernance du CSLP et dans le PDI. L'annexe 2 reprend les éléments du CLSP et du PDI qui concernent de manière directe ou indirecte ces deux axes de gouvernance démocratique.

5.3. Les acteurs-partenaires clé

5.3.1. Les Collectivités locales

Comme le stipule la loi n° 93-008, les collectivités territoriales – en l'occurrence les Régions, les Cercles et les Communes urbaines et rurales - ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel. Les assemblées régionales, les conseils de cercles et les conseils communaux ont des fonctions bien définies. Les conseils communaux ont en matière de planification et de gestion les fonctions suivantes à exercer :

- Elaboration et mise en œuvre du plan de développement économique, social et culturel (PDESC),
- Elaboration de bilans et rapports financiers ;
- Collecte et gestion des impôts et taxes ;
- Suivi-évaluation des projets de développement ;
- Gestion financière et comptable ;
- Elaboration, exécution et contrôle du budget.

Un effort important de formation a été consenti pour que les communes, essentiellement par l'intermédiaire des CCC, puissent acquérir ces capacités mais la grande majorité des conseils communaux sont encore loin d'assurer une maîtrise minimale des affaires locales.

5.3.2. Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT)

Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales est appelé à jouer un rôle déterminant dans la poursuite et la promotion de la réforme de décentralisation, du développement local et régional et dans l'appui aux nouvelles administrations décentralisées. Il a pour mandat de :

- Etudier et donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional ;
- Faire des propositions de tout ordre au gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie à l'intérieur des collectivités.

Son Président et 1/10^{ème} des Conseillers Nationaux ont pouvoir de saisine de la Cour Constitutionnelle et le gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme aux propositions du HCCT dans les quinze jours de sa saisine sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Le HCCT ne peut être dissout. Ses membres portent le titre de conseillers nationaux dont l'élection se fait au suffrage indirect parmi les élus communaux de la Région, du District de Bamako et des Maliens de l'Extérieur. Les conseillers nationaux, élus pour cinq ans au suffrage indirect, assurent la représentation des collectivités territoriales et des Maliens établis à l'extérieur. Le HCCT représente ainsi la diversité de la nation à la différence de l'Assemblée Nationale qui représente le Mali uniifié. Il est donc appelé à donner de la visibilité à la décentralisation.

Les conseillers nationaux de la présente mandature sont au nombre de 75 dont huit pour chacune des régions et le district de Bamako et trois pour les Maliens de l'extérieur. Les organes prévus par les textes (Assemblée, Bureau et Commissions) sont installés et sont fonctionnels depuis septembre 2002.

Le HCCT, avec l'appui de la coopération suisse, a entrepris un exercice de planification afin de se doter d'un instrument de pilotage stratégique fondé sur une vision, des orientations stratégiques et un plan d'action. La vision du Mali que le HCCT veut se donner est celle : « **d'un territoire**

harmonieusement développé c'est-à-dire prenant en compte les spécificités de chaque partie du pays et d'une économie nationale bâtie sur des économies locales redynamisées et sur la lutte contre la pauvreté dans les collectivités territoriales ».

En tant qu'acteur constitutionnel de consultation, de conseil et de veille pour la promotion de la décentralisation, le HCCT compte contribuer à la réalisation de trois objectifs stratégiques majeurs : i) l'approfondissement de la politique de décentralisation ; ii) la promotion du développement régional et local ; iii) la quête du développement équilibré et harmonieux sur le plan spatial. Dans cette perspective il a adopté un programme d'action (2003-2006).

5.3.3. L'Assemblée Nationale

Le Parlement comprend une chambre unique appelée Assemblée Nationale (AN). L'article 26 de la Constitution stipule que : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum... ». La souveraineté par le peuple s'exerce à travers les députés qui votent la loi. Les parlementaires ont pour mandat de légiférer, de contrôler l'exécutif et de représenter leur électoralat. Toutefois « Tout mandat impératif est nul ». Le droit de vote des membres de l'Assemblée Nationale est personnel » (article 64). L'essentiel du travail parlementaire s'effectue au sein des commissions. L'AN comprend onze commissions permanentes dont la Commission des Finances, de l'Economie et du Plan (CFEPAN) qui, avec ses 28 membres, est la plus nombreuse. Elle a tout particulièrement besoin d'être renforcée pour remplir sa fonction de contrôle budgétaire. Plusieurs études soutenues par le PNUD ont mis en lumière une série de faiblesses concernant l'organisation administrative et financière de l'AN et les pratiques parlementaires.

5.3.4. Le Ministère délégué à la Réforme de l'Etat et aux Relations avec les Institutions

Conformément au décret du 5 novembre 2002 le Ministre délégué à la Réforme de l'Etat et aux Relations avec les Institutions exerce, par délégation du Premier ministre, les attributions de celui-ci en ce domaine. A ce titre, il est chargé de :

- La préparation et la mise en œuvre des mesures destinées à garantir la bonne gouvernance, à clarifier les missions de l'Etat, à améliorer l'organisation et les prestations des services publics, à simplifier et alléger les procédures de décision publique, et à développer le dialogue social au sein des administrations ;
- La formulation de toute proposition de nature à assurer l'adaptation des services déconcentrés de l'Etat au développement de la décentralisation ;
- La prise en compte par les administrations des conséquences des nouvelles technologies sur leur organisation et leur fonctionnement ;
- L'élaboration et la mise en œuvre, en liaison avec les autres ministres concernés, des mesures visant à améliorer les politiques publiques et à moderniser la gestion publique ;
- Le suivi des rapports entre le gouvernement et les autres institutions de la République.

Pour remplir ces missions et mener à bien le Programme de développement institutionnel (voir 2.3 et Annexe 1) qu'il doit conduire, ce ministère dispose d'un service central dénommé Commissariat au Développement Institutionnel (CDI) qui comprend trois départements : i) Déconcentration ; ii) Ressources humaines de l'Etat et des collectivités territoriales ; iii) Structures et procédures administratives.

5.3.5. Le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL)

En vertu du décret du 5 novembre 2002 le MATCL élabore et met en œuvre la politique nationale dans les domaines de l'administration du territoire et de développement des collectivités locales. A ce titre, il assure :

- La coordination et le contrôle de l'action des représentants de l'Etat ;
- La mise en œuvre de la politique de décentralisation et de développement régional et local ;
- La gestion des relations entre l'Etat et les collectivités locales ;
- La gestion des frontières nationales et la promotion de la coopération transfrontalière ;

- La participation à la gestion des opérations électorales et référendaires ;
- La gestion de l'état civil en liaison avec les autres ministères concernés ;
- L'information du gouvernement sur la situation politique, économique et sociale du pays ;
- L'application du régime des associations, les relations avec les partis politiques et avec les cultes religieux.

Le MATCL joue donc un rôle clé d'appui au développement régional et local et de gestion des libertés publiques.

La Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), créée par l'ordonnance n° 99-003, a pour mission « *l'élaboration des éléments de la politique nationale de décentralisation du territoire et la participation à sa mise en œuvre* ». Un diagnostic institutionnel et organisationnel de la DNCT, financé par le FENU et effectué en 2001/02 conjointement par le Partenariat pour le Développement Municipal et le SNV, a montré que cette structure n'était pas armée, ni matériellement ni financièrement ni en ressources humaines pour rendre les services que ses différents partenaires, à commencer par les collectivités locales, attendent d'elle. Aussi le DNCT a-t-elle décidé d'entreprendre en avril 2003 un exercice de planification stratégique devant déboucher sur une réorganisation et un plan d'action qui devrait comporter trois axes : légal et réglementaire, financier, technique. Ce dernier concerne, d'une part, le renforcement des ressources humaines des collectivités territoriales et, d'autre part, l'organisation des appuis techniques à celles-ci.

La loi électorale de février 2002 a conforté le MATCL dans ses fonctions d'organisation matérielle des élections (découpage électoral, emplacement des bureaux de vote, impression et distribution des bulletins de vote et préparation du matériel électoral) et a réaffirmé le rôle de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), comme superviseur des élections ainsi que le mandat de la Délégation Générale aux Elections (DGE) qui est pour l'essentiel d'élaborer et de gérer le fichier électoral et d'assurer le financement des partis politiques. Les réflexions actuelles portent sur trois questions : i) le rôle et les fonctions des trois institutions clef du processus électoral que sont le MATCL, la CENI et la DGE, et l'éventuelle intégration de cette dernière au sein du MATCL ; ii) l'efficacité et la pérennisation de l'organisation électorale ; iii) le renforcement de la participation des acteurs politiques et celle de la population au processus électoral.

5.3.6. Le Ministère Délégué au Plan

Par délégation du Premier ministre, le ministre chargé du Plan exerce les attributions suivantes :

- Participation à l'élaboration du cadre macro-économique de référence pour les politiques économiques à moyen et long termes ;
- Participation à l'élaboration, au suivi de l'exécution et à l'évaluation des programmes sectoriels de développement économique, social et culturel ;
- Appui aux collectivités territoriales dans la préparation, l'exécution et l'évaluation de leurs plans de développement ;
- Collecte, traitement et exploitation des statistiques de toute nature, en relation avec les ministres concernés ;
- Elaboration et mise en œuvre de la politique de population et de la politique d'aménagement du territoire.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Lettre de Cadrage du Président de la République, le ministère du Plan doit assurer une meilleure cohérence et une bonne coordination des actions de développement. Il est aussi chargé de mener des actions de renforcement de capacités, en particulier celles des collectivités territoriales en matière de planification locale, d'investissements publics et de schémas d'aménagement et de développement. Pour ce faire, il est appuyé par le PNUD au travers du Programme cadre de renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement (PRECAGED) qui comprend trois composantes :

- Sous Programme Planification Stratégique :
 - Prospective, planification à moyen terme, programme
 - Coordination de l'aide
 - Renforcement du système d'informations économiques et sociales

- Développement humain durable
- Sous Programme Planification Décentralisée et aménagement du Territoire :
 - Mise en place de structures et instruments de planification adaptés à la politique de décentralisation
 - Elaboration des instruments opérationnels de cohérence entre les différents niveaux de planification
- Sous Programme Formation :
 - Renforcement des capacités nationales de gestion et de planification du développement à travers la formation des cadres de l'administration, des collectivités décentralisées et des autres acteurs du développement.

5.3.7. Les Hauts Commissariats de Région

Le décret n° 95-2120/P-RM détermine les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales : le Haut Commissaire au niveau régional et les Délégués du gouvernement (renommés préfets et sous-préfets depuis) à celui des cercles et des communes rurales. Ils ont pour mission de :

- veiller au respect des orientations de la politique économique et sociale du Gouvernement aux niveaux régional et local ;
- assumer la responsabilité de la réalisation des objectifs nationaux de développement assignés aux services et organismes de l'Etat dans les régions, cercles et communes.

Ils ont notamment pour fonctions : i) la coordination et l'orientation des plans régionaux de développement ; ii) l'animation et la coordination des actions des services déconcentrés ; iii) l'impulsion et l'orientation des actions des partenaires au développement.

L'échelon régional est le lieu d'interface privilégié entre l'Etat central et l'échelon local. L'Etat doit renforcer ses capacités au niveau régional, tout particulièrement en consolidant les Hauts Commissariats de Région qui doivent être en mesure de coordonner les services déconcentrés et de jouer leur rôle d'interface. Les Hauts Commissaires ont un rôle crucial à jouer pour valoriser la position stratégique de la région du fait : i) de sa qualité d'espace homogène dans la gestion du développement ; ii) de la place que lui donne la loi dans la mise en cohérence des politiques et des programmes.

Toutefois, dans le dispositif de déconcentration, on observe une prééminence de la structure verticale sur les préoccupations horizontales. L'exercice de la tutelle en cascade prime sur une logique de coordination des services en appui aux collectivités. Les Hauts Commissaires ont peu de pouvoir de coordination et ne gèrent pas les moyens financiers et humains. De plus, ils ne disposent que d'un personnel réduit : un chef de cabinet et deux conseillers, l'un aux affaires administratives et juridiques et l'autre aux affaires économiques et financières.

5.3.8. La Section des Comptes de la Cour Suprême

La Section des comptes du Mali est une des sections de la Cour Suprême. En vertu de l'article 82 de la loi organique n°96/071 la Section des comptes exerce les principales missions d'une juridiction financière. Elle est en plus investie par la loi n°95-034 portant code des collectivités territoriales d'une mission particulière concernant le règlement budgétaire de ces collectivités. D'une manière générale, la Section des comptes a une très large responsabilité à assumer dans le contrôle et la transparence des finances publiques de l'Etat. Mais, comme l'a bien montré un récent audit institutionnel, elle ne dispose pas des effectifs (14 actuellement) et moyens matériels suffisants pour exercer la plénitude de ses obligations.

5.3.9. La Commission Nationale des Droits Humains

Cette institution consultative a été créée par décret n° 96-149 du 15 mai 1996 avec pour mandat de « promouvoir et de vulgariser les Droits de l'Homme en République du Mali ». À ce titre, elle est chargée de :

- Contribuer en tant que de besoin à la préparation des rapports que le gouvernement présente devant les organisations internationales en application de ses obligations conventionnelles dans le domaine des droits humains ;
- Entreprendre toute démarche utile en vue d'incorporer à la législation nationale des normes internationales relatives aux droits humains ;
- Initier les actions pédagogiques nécessaires en vue d'une meilleure information du public sur les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits humains ;
- Encourager l'inscription aux programmes scolaires et universitaires des dispositions fondamentales des instruments juridiques internationaux et de la législation nationale se rapportant aux droits humains ;
- Recommander au gouvernement toutes décisions ou actions susceptibles de promouvoir ou de protéger les droits humains.

Selon le décret qui l'institue, elle fonctionne de manière autonome, se saisit de toutes les questions relevant de sa compétence et peut demander aux ministres concernés de fournir des informations sur une question qui ressort de leur compétence.

Les membres de la Commission ont été nommés en 1997 mais ils n'ont toujours pas tenu de réunion. L'étude sur l'état des lieux en matière de droits humains au Mali, effectuée par le PNUD pour le gouvernement (décembre 2002) note à ce propos : « *Il semble qu'au début les questions de moyens matériels pour le fonctionnement aient été mis en avant, mais depuis la satisfaction de cette doléance aucune activité n'a été menée par la Commission dont les membres ne se connaissent pas, du reste. Il semble que le bureau de la Commission ait été désigné sur des critères subjectifs, ce qui, combiné au manque de motivation des membres, explique la paralysie de la structure* ». Cette étude a préconisé la redynamisation de cette institution en procédant sans délai au renouvellement de ses membres, recommandation qui a été reprise par l'atelier de validation de cette étude (décembre 2002).

6. Grandes lignes de programmation pour l'appui du PNUD à la gouvernance démocratique

6.1. Le sous-programme Appui au processus et aux institutions démocratiques (APID)

6.1.1. Analyse de situation

Comme on l'a vu en 1.1. le Mali s'est considérablement démocratisé au cours de la dernière décennie. Toutefois dans le contexte général marqué par une situation économique difficile, la relative jeunesse des institutions politiques pluralistes, le faible niveau de culture politique démocratique, un environnement sous-régional et international perturbé, le processus de démocratisation a besoin d'être consolidé tant dans sa cohérence d'ensemble qu'au niveau d'institutions clé qui sont les supports de ce processus.

L'Assemblée Nationale (AN) devrait dans ce contexte selon ses responsables contribuer à la cohésion nationale et sociale. Cependant, comme le dit son Président, elle n'a pas les moyens de ses missions. L'équilibre des pouvoirs voulu par la Constitution est loin d'être atteint. On observe entre autres : i) la faible proportion des propositions de lois par rapport aux projets de lois dans les lois adoptées et promulguées ; ii) la part croissante des lois d'habilitation dans la pratique législative (qui permettent à l'exécutif de légiférer par ordonnance) ; iii) le niveau inégal d'information entre le gouvernement et l'AN ; iv) le manque de visibilité des résultats des travaux de l'AN ; v) la faiblesse de l'appui des services administratifs de l'AN aux députés ; vi) un déséquilibre entre les capacités institutionnelles et organisationnelles de l'AN pour la mise en œuvre de ses prérogatives constitutionnelles.

L'installation du Haut Conseil des Collectivités en avril 2002 clôture la phase institutionnelle de la mise en œuvre de la réforme de décentralisation et renforce le processus de démocratisation en créant un mécanisme de représentation du pays dans sa diversité. Le récent exercice de planification stratégique auquel il s'est adonné a bien mis en relief ses besoins de renforcement de capacités.

Au sujet du système électoral on peut noter que le Mali dispose d'une administration territoriale (le MATCL) relativement compétente. Tous les intervenants aux ateliers régionaux et

nationaux de réflexion et d'évaluation des élections tenus en 2002 ont recommandé la mise en place au sein du MATCL d'une entité permanente d'organisation des élections, qui pourrait être une direction nationale des élections incorporant la DGE. Une telle direction nationale pourrait remplir les fonctions suivantes : i) gestion et actualisation du fichier électoral et des cartes d'électeurs ; ii) administration des opérations électorales, en particulier les plans stratégiques et opérationnels, ainsi que la définition des procédures, formulaires, guides et manuels électoraux ; iii) définition, gestion et conservation du matériel électoral ; aspects logistiques et de sécurité ; iv) recrutement et gestion du fichier d'agents électoraux ainsi que la formation de ces agents et assistance à la formation des délégués des partis politiques ; v) communication et éducation civique (en liaison avec le SP/GOLDD qui a une composante d'éducation civique) ; vi) finances électORALES (en relation avec d'autres institutions telles que la Section des Comptes de la Cour Suprême) ; vii) questions juridiques. La supervision par la CENI des différents aspects de l'organisation du scrutin, même si elle n'a pas entièrement donné satisfaction, a permis aux partis politiques et à la société civile de veiller à l'impartialité du processus et a ainsi accru la crédibilité des élections de 2002, tant présidentielles que législatives. Les consultations et évaluations qui ont été effectuées ont également recommandé d'élargir la CENI et de la doter d'un Secrétariat général permanent qui maintiendrait opérationnelle l'infrastructure de l'institution et assurerait la supervision des opérations électORALES mentionnées plus haut ainsi que quelques activités ponctuelles.

Le renforcement du système électoral suppose que l'on s'attaque à trois problèmes concrets : a) la crédibilité du fichier électoral (qui semble en bonne voie de résolution) ; b) l'identification des électeurs au moment du vote (qui renvoie à la question de l'état civil) ; c) l'administration des bureaux de vote.

La Section des Comptes de la Cour Suprême a effectué un travail considérable avec le peu de moyens dont elle dispose. Mais elle a fortement besoin d'être renforcée sur les plans institutionnel, technique et matériel pour jouer son rôle en matière de transparence et de contrôle des finances publiques de l'Etat. Quant à la Commission Nationale des Droits Humains elle peut être considérée comme inexistante. Cependant les perspectives sont prometteuses puisque le Premier ministre a donné le feu vert au Ministre de la Justice pour qu'elle soit mise en place.

L'état civil n'est pas non plus performant, mais on assiste à un regain d'intérêt pour cette thématique tant au niveau gouvernemental qu'à celui des partenaires, à la faveur du souci d'améliorer le système électoral et de la volonté, en particulier de la part de l'UNICEF, de défendre les droits des enfants. L'UNICEF a d'ailleurs au niveau de la sous-région un programme d'enregistrement des naissances qu'elle est sur le point de mettre en œuvre au Mali dans ses zones d'intervention. Le « Sondage sur la démocratie et le processus électoral au Mali » effectué par le GREAT sur les causes de l'abstentionnisme lors des élections de 2002 a révélé que de toutes les variables considérées, celle qui influence de manière décisive la présomption à aller voter, est la détention de la carte d'identité. Les populations vulnérables et pauvres, notamment les nomades, sont confrontés à des problématiques spécifiques d'état civil. L'expérience des Bureaux mobiles d'état civil (BUMEC), qui a fait ses preuves dans des pays de la région, pourrait être adaptée au Mali.

6.1.2. Stratégie

Le CSLP a déterminé quatre domaines d'amélioration de la gouvernance dont la consolidation du processus démocratique, participatif et de décentralisation. Concernant le processus de démocratisation l'effort porte respectivement sur :

- l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'éducation civique et de communication ;
- le renforcement des capacités des institutions nationales/locales et des acteurs politiques.

Compte tenu des orientations du CSLP, l'objectif de développement du sous-programme d'appui au processus et aux institutions démocratiques (SP/APID) est de contribuer à la démocratisation de la société malienne par un renforcement du système de gouvernance démocratique en stimulant les complémentarités entre quelques acteurs institutionnels clé : i) les deux institutions de représentation nationale (Assemblée Nationale et Haut Conseil des Collectivités) afin qu'elles puissent mieux remplir leur mission ; ii) le système électoral de manière à consolider la légitimité de la représentation nationale ; iii) la Section des Comptes de la Cour Suprême en vue de renforcer le contrôle et la transparence des dépenses publiques tant au niveau national que local ; iv) la

Commission Nationale des Droits Humains pour développer une approche de droits humains au sein des Institutions de la République ; v) les institutions de l'état civil de manière à rendre effectif ce droit aux droits.

Pour atteindre cet objectif de développement le SP/APID mettra en œuvre une stratégie de renforcement institutionnel consistant à permettre :

1) aux Députés de l'Assemblée Nationale de mieux exercer leurs fonctions de législateurs et de contrôle de l'action gouvernementale ;

2) aux Conseillers Nationaux du Haut Conseil des Collectivités de faire remonter les préoccupations des collectivités locales de manière à ce qu'elles soient intégrées dans les politiques sectorielles ;

3) aux Institutions du système électoral de renforcer la participation des acteurs politiques et celle de la population au processus électoral, notamment par une meilleure administration du vote ;

4) aux Conseillers de la Section des Comptes de la Cour Suprême d'aider : i) les députés à mieux contrôler le processus d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat ; ii) les élus locaux à maîtriser leur fonction d'élaboration et d'exécution du budget de leur collectivité ;

5) aux membres de la Commission Nationale des Droits Humains d'exercer leur mission de promotion de ces droits, notamment auprès de l'Assemblée Nationale et du Haut Conseil aux Collectivités ;

6) aux institutions chargées de l'état civil de mettre en place un système performant, en concertation avec les Agences concernées du SNU dans le cadre de l'UNDAF (FNUAP, UNICEF et PNUD). L'appui du PNUD viserait à appuyer l'élaboration participative d'une stratégie nationale de consolidation, réforme et modernisation de l'état civil qui tienne compte des réalités locales, par exemple en faisant de l'enregistrement une affaire du village ou du quartier et non pas d'une structure d'encadrement administratif, et qui s'appuierait sur les institutions sociales de base telles que les centres de santé.

Il s'agit avant tout d'aider les institutions démocratiques ciblées à développer les synergies et les complémentarités qui existent entre elles de manière à dynamiser le processus de démocratisation dans son ensemble. Ce SP/APID pourra maximiser son impact en prenant appui sur l'autre sous-programme de gouvernance démocratique du PNUD qui porte sur la gouvernance locale, la décentralisation et la déconcentration (voir 6.2).

6.1.3. Cadre de résultats

Le sous-programme « Appui au processus et aux institutions démocratiques » (APID) porte sur l'ensemble des activités devant fournir la contribution du PNUD à l'atteinte de l'effet 2 du « Cadre de résultats stratégiques » du Programme de coopération du PNUD (2003-2007). Cet effet (outcome) s'énonce comme suit : « Efficacité accrue des institutions du système démocratique, en particulier du Parlement, à remplir leur fonction ».

Pour programmer les résultats de ce SP/APID il s'agira de définir les objectifs et produits concernant à la fois le renforcement des capacités de chacune des institutions ciblées et la valorisation de leurs interfaces dans une perspective de dynamisation du processus démocratique, et ce, à partir des besoins de ces institutions compte tenu des apports qui leurs sont fournis par d'autres partenaires.

Pour l'Assemblée Nationale (AN) une assistance préparatoire du PNUD de 12 mois, lancée en mars 2003, vise à améliorer : i) le cadre organisationnel du travail de l'AN et ses procédures de fonctionnement ; ii) les ressources humaines (députés et administration parlementaire, principalement au niveau des commissions techniques) ; iii) son image de marque en contribuant entre autres à renforcer l'institutionnalisation des relations avec les médias, la publication des textes et actes de l'AN, l'instauration de rapports de suivi entre les députés et l'électorat pour permettre de recueillir son avis ; iv) la documentation y compris en matériel informatique/système intranet/internet. Au terme de cette assistance préparatoire il conviendra de redéfinir ou d'affiner ces objectifs en les axant davantage sur les complémentarités à développer avec les institutions sœurs de gouvernance démocratique, notamment en ce qui concerne la transparence en matière d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat. Il s'agit de renforcer la fonction contrôle de l'AN en synergie avec la Section des Comptes de la Cour Suprême.

Un renfort similaire devra être fourni au HCCT, notamment à ses commissions permanentes dont la commission Finances et Budgets des Collectivités, compte tenu du Plan d'action (2003-2006) de cette institution. En s'appuyant sur le SP/GOLDD présenté plus loin il s'agira de veiller à ce que les préoccupations des collectivités locales soient effectivement prises en compte dans les politiques sectorielles.

Concernant le système électoral le premier objectif pourrait être d'appuyer la mise en place au sein du MATCL d'une structure pérenne d'organisation des élections et de l'aider à remplir ses principales fonctions (voir 6.1.1). Il s'agit d'accompagner la mise en place et le fonctionnement de cette structure, qui pourrait être une direction nationale des élections, et surtout d'appuyer sa professionnalisation, à travers notamment l'élaboration d'un code électoral. Il faudrait donner toute son importance à la question de l'administration des bureaux de vote (recrutement et gestion du fichier d'agents électoraux ainsi que la formation de ces agents et assistance à la formation des délégués des partis politiques) ainsi qu'à la dimension communication et éducation civique en liaison avec le SP/GOLDD qui a une composante d'éducation civique. Le deuxième objectif serait de soutenir la réforme de la CENI dans ses tâches de supervision. Il conviendra également de faciliter le contrôle de la CENI par la Section des Comptes de la Cour Suprême. Le PNUD pourrait aider les responsables du système électoral à coordonner l'ensemble des interventions requises pour atteindre ces deux objectifs et participer lui-même, sur la base de son expérience et de son expertise internationale (via la Division d'Assistance Electorale des Nations Unies) à plusieurs éléments de ce programme de renforcement institutionnel. Cette action devrait être menée en concertation étroite avec les deux institutions de représentation nationale (AN et HCCT) dont la légitimité dépend de la crédibilité des élections.

En ce qui concerne la Section des Comptes de la Cour Suprême l'objectif principal est de l'aider à jouer son rôle de conseiller financier : i) de l'AN, en particulier de la Commission de l'Economie et des Finances et de la Commission des Lois, de manière à ce qu'elle puisse suivre et contrôler le processus d'élaboration et d'exécution des budgets de l'Etat ; ii) des collectivités locales, notamment au travers du HCCT, afin qu'elles puissent maîtriser leurs fonctions budgétaires.

La Commission Nationale des Droits Humains sera appuyée pour remplir ses principales fonctions : i) produire les rapports de suivi des Conventions internationales ; ii) incorporer les normes internationales en matière de droits humains dans la législation nationale ; iii) mener des actions pédagogiques pour diffuser ces différents instruments ; iv) favoriser l'intégration dans les programmes scolaires et universitaires des dispositions fondamentales des instruments juridiques internationaux et de la législation nationale en matière de droits humains ; v) recommander au gouvernement toute mesure susceptible de promouvoir, respecter et réaliser les droits humains ; vi) appuyer les institutions de la représentation nationale, l'AN et le HCCT, en matière de droits humains.

Pour ce qui est de l'état civil l'objectif est de contribuer à la mise en place d'un système performant, notamment par un audit de l'état civil, une révision du cadre juridique et réglementaire et un appui-conseil à la mise en place du système.

6.2. Le sous-programme Gouvernance locale, décentralisation et déconcentration (GOLDD)

6.2.1. Analyse de situation

Comme le souligne le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) : « *Le nouveau processus de décentralisation et de déconcentration entamé vient à l'appui de la consolidation des processus de démocratisation. Cependant en dépit des acquis, il est nécessaire de consolider le processus en cours et lui permettre d'avoir une incidence directe sur le vécu quotidien des populations et maintenir l'enthousiasme de celles-ci* ».

Ce processus se heurte aujourd'hui à une série de contraintes et de difficultés qui ont été identifiées par le gouvernement et par les partenaires au développement, notamment dans le cadre de la Commission Mixte Mali-Partenaires :

- La relative faiblesse de capacités (humaines, financières et matérielles) des collectivités territoriales ;
- La faiblesse des structures déconcentrées pour accompagner les collectivités et la lenteur du processus de déconcentration ;

- Les limites observées dans les dispositifs d'appui qui portent tant sur les structures que sur les outils et méthodes ;
- La lenteur dans le transfert effectif des compétences, des ressources et des patrimoines ;
- La non-conformité à l'esprit de la décentralisation de politiques sectorielles, certes antérieures à la décentralisation, mais dont il faut trouver une meilleure articulation afin de permettre aux collectivités d'assumer les missions et responsabilités que leur reconnaît la loi ;
- Le manque de cohérence/complémentarité entre les procédures de mise en œuvre des différents canaux financiers – PRODES, PRODEC, PNIR, FICT – et les plans de développement locaux ;
- La viabilité économique et financière des collectivités territoriales qui souffrent d'un manque sensible de ressources financières pour les investissements publics et le fonctionnement, ce qui pose la double question de la génération de ressources budgétaires locales et de la mise en place d'un système de péréquation financière verticale, qui prenne en compte les objectifs du CSLP ainsi que la nécessité de fournir un minimum de prestations de services aux citoyens ;
- La faible intégration des problématiques du développement local dans les plans de développement des collectivités territoriales et, d'une manière générale, la faible implication du secteur privé local, formel et informel, dans cette nouvelle dynamique ;
- Le manque d'articulation entre les différents niveaux de planification (communes, cercles, régions, nation et secteurs) et d'aménagement du territoire ;
- La non finalisation de la réorganisation territoriale, qui entraîne des litiges ;
- L'imparfaite adéquation du cadre légal et réglementaire aux réalités du terrain (par exemple en ce qui concerne le rôle et la place des chefs traditionnels) ;
- Les faiblesses du pilotage et du suivi du processus, compte tenu de la nécessité de mettre en synergie les plans d'action des instances chargées de la mise en œuvre des réformes institutionnelles et de la décentralisation et des instances représentatives des collectivités (Haut Conseil des Collectivités Territoriales, Association des Municipalités du Mali) ;
- L'absence d'un système de suivi politique et d'orientation au plus haut niveau de décision qui, selon une approche à la fois ascendante et descendante, permettrait de faire régulièrement le point sur la progression du processus et de rendre effective l'obligation de rendre compte ;
- L'absence d'un système de suivi-évaluation et d'un mécanisme unificateur de capitalisation des acquis.

La hiérarchisation de ces contraintes permet de dégager cinq questions prioritaires : a) le renforcement des capacités des collectivités, qui est la priorité des priorités; b) le transfert de compétences et de ressources ; c) la mobilisation des ressources financières ; d) la mise en place d'un système de suivi-évaluation et de capitalisation ; e) l'accélération de la déconcentration des services de l'Etat pour accompagner les collectivités.

De cette analyse de situation il ressort que la question clé est celle de la dynamisation du processus de décentralisation dans son ensemble qui, compte tenu des nombreuses difficultés rencontrées, connaît un certain essoufflement.

6.2.2. Stratégie

Au travers de ce sous-programme, le PNUD vise, à partir de ses acquis et de son positionnement actuel à différents niveaux de décision, à appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre conjuguée de ses stratégies de décentralisation et de déconcentration, compte tenu des contraintes auxquelles elles se heurtent. L'objectif est d'agir sur la dynamique du processus en stimulant les interfaces aux différents niveaux de décision et d'échelle territoriale et de maximiser les synergies avec les autres partenaires au développement qui interviennent dans ce domaine.

Il s'agit de définir une stratégie de renforcement institutionnel qui interviendra à partir des points d'entrée susceptibles d'entraîner des améliorations en profondeur dans l'ensemble du système de décentralisation et du système de déconcentration en stimulant les interactions entre ces systèmes. La stratégie proposée se décline à cinq niveaux :

- Niveau des instances de conception, d'affinement et de coordination des stratégies de décentralisation et de déconcentration et du suivi politique de ces réformes ;

- Niveau central du pilotage opérationnel de la mise en œuvre des stratégies de décentralisation et de déconcentration ;
- Niveau central de l'appui technique aux collectivités territoriales ;
- Niveau régional déconcentré d'interface, d'une part, avec la structure d'appui de l'État central et, d'autre part, avec les collectivités locales ;
- Niveau local de l'appui direct aux collectivités.

À chacun de ces niveaux, le projet favorisera les interfaces entre les acteurs directement concernés.

6.2.3. Cadre de résultats stratégiques

Le sous-programme « Gouvernance locale, décentralisation et déconcentration » porte sur l'ensemble des activités devant fournir la contribution du PNUD à l'atteinte de l'effet 3 du « Cadre de résultats stratégiques » du Programme de coopération du PNUD (2003-2007). Cet effet (outcome) appliqué au thème de la décentralisation s'énonce comme suit : ‘ L'implication des autorités et communautés, rurales et urbaines, dans la planification et la gestion du développement ».

Ce SP/GOLDD vise quatre objectifs immédiats :

- 1) Contribuer au renforcement du pilotage stratégique des réformes de décentralisation et de déconcentration
- 2) Contribuer au renforcement des capacités de mise en œuvre de la politique de décentralisation et de déconcentration ;
- 3) Contribuer au renforcement des capacités des collectivités territoriales en matière de planification, de gestion, de mobilisation de ressources financières locales, y compris pour la fourniture de services publics (en particulier éducation, santé, eau potable et état civil) ;
- 4) Contribuer à la mise en place d'un système de suivi-évaluation des processus de décentralisation et de déconcentration et de capitalisation des acquis.

6.3. Intégration des thèmes transversaux

Réduction de la pauvreté

Concernant la réduction de la pauvreté l'effort transversal en matière de gouvernance démocratique portera sur la prise en compte systématique de la dimension pauvreté dans le processus de démocratisation et de décentralisation et dans les politiques publiques ainsi que dans les analyses et actions des institutions publiques et des organisations de la société civile partenaires. Concernant la décentralisation il s'agira surtout de veiller à ce soient prises en charge les préoccupations des territoires et des populations pauvres qui n'ont pas accès aux fruits de la croissance.

Droits humains

Les droits humains seront intégrés par l'appui aux institutions du système démocratique et par l'adoption d'une approche de droits humains dans les activités de développement auxquelles participe le programme.

L'amélioration de la transparence et du fonctionnement des institutions démocratiques sont des facteurs décisifs de promotion des droits humains. Les députés (AN) et les conseillers nationaux (HCCT), comme les élus locaux, peuvent à différents niveaux jouer un rôle important pour assurer la promotion, le respect et la réalisation des droits humains tant civils et politiques que sociaux, économiques et culturels.

L'état civil, droit à l'identité, est le droit aux droits, particulièrement aux droits civils. Il renforce la sécurité juridique à tous les niveaux : droits des enfants, paternité et maternité, pension du veuf et de la veuve, héritage, nationalité ...

Equité de genre

Les actions de renforcement des capacités des femmes parlementaires et des élues locales, l'analyse budgétaire de genre et l'étude d'impact de genre des politiques publiques permettront d'accroître la visibilité des élues et, par extension, des femmes malien(ne)s, ainsi que de développer une approche des politiques et des dépenses publiques qui s'attaque au phénomène de marginalisation des

femmes et de féminisation de la pauvreté. L'état civil est une condition sine qua non de sécurité juridique du mariage et de la maternité.

Le programme adoptera l'analyse genre comme outil d'analyse, ce qui permettra d'obtenir des données désagrégées par sexe et de mieux cerner les réalités et les besoins pour la formulation/adoption de politiques et stratégies appropriées fondées sur des indicateurs fiables, notamment en direction des groupes vulnérables (femmes pauvres, veuves, femmes chefs de ménage et adolescentes).

VIH/SIDA

La lutte contre le VIH/SIDA sera intégrée dans les deux sous-programmes de gouvernance démocratique par des actions de prévention et d'atténuation de l'impact socio-économique de la pandémie suivant une approche multi-sectorielle. Les institutions démocratiques et les collectivités locales ont un rôle crucial de plaidoyer à jouer en ce domaine et de promotion des droits des personnes vivant avec le VIH. Le programme veillera à ce que soient introduites les dimensions juridiques, éthiques et légales dans la lutte contre la pandémie, notamment au profit des personnes affectées et infectées.

TIC au service du développement

Il s'agit de poursuivre l'effort d'intégration de ces technologies à l'Assemblée Nationale, en particulier pour faciliter et améliorer la fonction de contrôle budgétaire, et d'étendre cette action au HCCT, à la Commission Nationale des Droits Humains, aux institutions électORALES et d'état civil. Les TIC aideront ces institutions à gagner en sécurité, vitesse et coût des opérations. Elles permettent également, à moyen terme, d'assurer un service plus performant aux citoyens, réduisant les déplacements et, en définitive, rapprochant les administrés de l'administration. Elles facilitent l'émergence et l'action de réseaux, notamment entre élus, entre techniciens et entre agents de développement.

6.4. Partenariat

L'accent sera mis sur la consolidation des partenariats déjà noués et sur la recherche et la réalisation de nouveaux partenariats durables et de qualité. Pour chacun des deux effets visés (effet «démocratisation» et effet «décentralisation») sera construite une stratégie partenariale définissant clairement les contributions attendues de chacune des parties prenantes.

6.5. Articulation entre les deux sous-programmes

Les deux sous-programmes de la composante Gouvernance démocratique du Programme 2003-2007 du PNUD sont étroitement complémentaires. Ils sont conçus de manière à pouvoir se nourrir et se renforcer l'un l'autre. Le processus de décentralisation, qui fait l'objet du SP/GOLDD, s'inscrit dans le processus plus général de démocratisation, qu'appuie le SP/APID. La force de ces deux sous-programmes est précisément de pouvoir jouer sur les interactions entre ces deux processus. Par exemple, le HCCT sera renforcé au titre du SP/APID en tant qu'institution de représentation nationale mais il le sera de manière à faire remonter les préoccupations des collectivités locales en vue de leur intégration dans les politiques sectorielles. Pour ce faire le SP/APID pourra entièrement s'appuyer sur le SP/GOLDD. Il pourra également prendre appui sur cet autre élément du Programme de gouvernance du PNUD qu'est le «Programme d'appui au développement décentralisé en matière d'éducation» qui vise à soutenir la décentralisation du PRODEC.

Prenons le cas l'éducation civique, qui est une composante du SP/GOLDD, mais qui est aussi un élément fondamental de la démocratisation, notamment pour renforcer le processus électoral.

Autre exemple : le renforcement du système d'état civil, qui sera un élément clé du SP/APID, bénéficiera grandement des activités d'appui aux collectivités locales et aux communautés du SP/GOLDD, notamment en matière de fourniture de services publics.

Les deux sous-programmes devront être programmés et pilotés conjointement suivant une approche systémique qui met en lumière la complexité de la notion de frontière, qu'il s'agisse de la

frontière entre une organisation et son environnement, entre divers environnements, entre des champs et systèmes transversaux.

6.6. Articulation entre les deux sous-programmes de gouvernance démocratique et les autres composantes du programme

Le PRECAGED, qui est l'élément principal du programme de gouvernance économique du PNUD, est appelé à jouer un rôle clé dans la dynamisation du processus de décentralisation / déconcentration sur lequel porte le SP/GOLDD, notamment pour ce qui est de la mise en cohérence entre les différents niveaux de planification. Le programme d'action environnementale, l'autre grand volet du programme du PNUD, sera étroitement articulé au programme gouvernance, notamment par la mise en œuvre des plans locaux de développement durable. La plus value du programme environnemental au programme gouvernance concerne précisément la durabilité.

6.7. Suivi-évaluation et capitalisation

L'effort de suivi-évaluation s'inscrira dans les stratégies partenariales construites en vue de l'atteinte des deux effets visés : l'effet « décentralisation » par le SP/GOLDD et l'effet « démocratisation » par le SP/APID (voir 6.1.3. et 6.2.3.). Il conviendrait à cet égard de lancer des évaluations communes ou du moins des études-action transversales qui portent sur les différentes activités conduisant à l'atteint d'un « effet » (voir en annexe 3 la proposition faite dans l'UNDAF (p.42) sur le partage du capital d'expérience).

Le SP/GOLDD cherchera à contribuer à la mise en place d'un système de suivi-évaluation des processus de décentralisation et de déconcentration à plusieurs niveaux. Premièrement, il explorera avec les institutions compétentes, notamment le CDI et le HCCT, les perspectives d'établissement d'un système de suivi politique et d'orientation de ces deux grandes réformes institutionnelles qui vont de pair. A cet égard, l'exemple du Sénégal est instructif. En deuxième lieu, il s'attachera à contribuer à la mise en place d'un système national de suivi-évaluation de la décentralisation et de la déconcentration sur la base des différents systèmes existants au niveau des projets, qui serait alimenté par ces systèmes et en dégagerait les dénominateurs communs, à l'exemple de ce qui a été fait au Bénin. Enfin ce sous-programme appuiera la construction d'une capacité nationale de capitalisation des acquis en matière de décentralisation et de développement local. Il s'agira tout particulièrement de lier la fonction de capitalisation à celle d'observation en appuyant les structures qui, du fait de leur autonomie et de leur compétence, sont les mieux armées pour cette entreprise, telles que universités, centres de recherche et réseaux d'expertise.

Le SP/APID s'attachera également, suivant la même inspiration, à contribuer à la mise en place de systèmes adéquats de suivi – évaluation, de capitalisation et d'observation du processus de démocratisation.

Liste des sigles et abréviations

Annexe 1

Note sur le positionnement du PNUD au cours de la période 1998-2002

1. Le repositionnement en amont du PNUD

Le document « La voie de l'avenir : plans d'action de l'Administrateur pour 2000-2003 » (le «Business Plan» du PNUD) indique une nette orientation vers les activités d'amont, comme l'appui aux politiques et stratégies ainsi qu'au soutien institutionnel. *« Les programmes continueront bien sûr d'être demandés par les pays mais à l'avenir le PNUD, dans le cadre des activités d'amont, jouera un rôle beaucoup plus actif au niveau de la concertation sur l'action à mener et du renforcement des institutions en matière d'appui direct à des projets isolés de lutte contre la pauvreté. Les activités relatives aux projets se poursuivront et seront même développées, à mesure que les ressources augmenteront, mais les projets du PNUD seront élaborés en fonction des politiques : ils seront conçus de manière à subir des changements d'orientation en incorporant la concertation sur l'action à mener, des approches pilotes et un appui institutionnel, l'accent étant mis sur le transfert des connaissances Sud-Sud ».*

2. Le positionnement du programme 1998-2002 par rapport à l'évolution du contexte national

Dans l'élaboration du Cadre de coopération 1998-2002, le bureau avait bien anticipé ces nouvelles orientations « corporate » du PNUD, comme en témoigne la stratégie d'articulation amont-aval qui y a été définie. Le glissement vers l'amont au sein du programme répondait surtout aux orientations stratégiques du pays lui-même, en l'occurrence, d'une part, aux efforts de connaissance/maîtrise de la pauvreté ainsi que de l'incidence et de l'impact des politiques et stratégies macro-économiques sur les conditions de vie et, d'autre part, à la politique de décentralisation et ce qu'elle implique comme efforts de renforcement de capacités de pilotage et de mise en cohérence au niveau central, de création de capacités de planification participative et de gestion aux niveaux décentralisés.

Cette stratégie s'inscrivait d'ailleurs dans la continuité de l'appui du PNUD à la politique de décentralisation depuis 1993. Il a ainsi dès le départ soutenu la Mission de décentralisation et a apporté un appui substantiel à la phase des études/réflexions/définition/adoption du cadre juridique et des outils. Depuis 1999, avec le FENU, le Fonds de Survie Belge, le Luxembourg et d'autres partenaires, le PNUD appuie la mise en œuvre de la réforme.

La revue du Cadre de Coopération PNUD-Mali couvrant la période 1998-2002, qui s'est déroulée en décembre 2001, a dégagé les forces et les faiblesses du positionnement du Programme de coopération du PNUD pour cette période par rapport à l'évolution du contexte national. En voici les principales conclusions en matière de gouvernance :

« Points forts :

- La dimension « lutte contre la pauvreté » du programme, qui est particulièrement substantielle, tant au niveau macro-économique qu'aux niveaux méso et micro, a permis au bureau d'être bien positionné pour apporter un appui conséquent à l'élaboration du CSLP et lui permettra d'accompagner sa mise en œuvre et de l'enrichir ;
- La dimension territoriale du programme, qui est présente dans la plupart des actions entreprises, est un atout de taille pour renforcer le processus de décentralisation ;
- La composante « gouvernance politique » répond bien aux enjeux auxquels le pays est confronté à court et moyen terme : gestion post-conflit du Nord ; échéances électorales de 2002 ; consolidation du Parlement et d'autres institutions du système démocratique face notamment au problème de la corruption ; développement de l'approche droits humains ; lutte contre la prolifération des armes légères.
- L'intégration plus active de la femme dans la vie économique, politique, sociale et culturelle, qui est une préoccupation omniprésente dans le programme, est un levier particulièrement efficace

pour le développement du pays. La diffusion de l'approche équité de genre répond à une demande en expansion. L'appui à la scolarisation des filles dans le Nord est un projet à très haute rentabilité pour le développement de ces régions et s'intègre dans la dynamique de décentralisation.

- Le positionnement du bureau au niveau de la structure de coordination du Programme National de Lutte contre le SIDA devra lui permettre de favoriser la prise en compte de la pandémie comme un problème de développement dépassant les questions de santé.
- La contribution du PNUD à la réflexion sur l'amélioration du système d'aide vient à point nommé au moment où s'intensifie le débat sur cette question.

Points faibles : outre la dispersion du programme et le manque de synergie entre les actions qui le constituent, sa principale faiblesse est son manque d'ambition dans le domaine de la décentralisation. Après avoir joué un rôle clé pendant plusieurs années au sein de la MDRI, le PNUD s'est replié en ce domaine vers les activités en aval ».

Au sein du cadre logique (Cadre de résultats stratégiques ou CRS) du volet Gouvernance de ce programme 1998-2002, l'appui du PNUD vise quatre effets dont l'effet 3 : « Les autorités locales et les communautés rurales et urbaines sont impliquées dans la planification et la gestion des actions de développement, y compris la fourniture de services publics ». Cet effet, qui concerne le thème de la décentralisation, a fait l'objet d'une évaluation en décembre 2002/janvier 2003. Cette évaluation a confirmé les conclusions de la « Revue de pays » menée un an plus tôt : « *L'investissement du PNUD en matière d'appui-conseil auprès des différentes structures centrales intervenant dans le pilotage de la décentralisation (et de l'aménagement du territoire) est resté très limité alors que des besoins très importants continuent à exister sans être couverts, notamment au niveau de la DNCT* ».

3. Tirer les leçons de l'expérience

La revue du Cadre de Coopération PNUD-Mali 1998-2002 a tiré plusieurs enseignements de l'expérience récente qui sont pris en considération dans l'ébauche de programme 2003-2007, notamment : i) recentrer le programme autour de quelques axes stratégiques dans les domaines dans lesquels le bureau du Mali a un avantage comparatif : Gouvernance démocratique, Décentralisation, Gestion du développement, Environnement ; ii) traiter la lutte contre la pauvreté, l'équité de genre, la lutte contre le SIDA et les droits humains de manière transversale ; iii) en matière de décentralisation, retrouver l'ambition dont le PNUD a fait preuve au cours du cycle 1992-97, en repositionnant le programme au niveau des politiques et stratégies ; iv) contribuer à concilier les deux approches qui se manifestent dans les modalités d'octroi de l'aide extérieure : aide budgétaire versus aide classique ; v) consolider les partenariats en fonction des résultats attendus en les inscrivant dans un cadre stratégique.

Annexe 2

Intégration des deux sous-programmes de gouvernance démocratique du PNUD dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et dans le Programme de Développement Institutionnel

Les deux sous-programmes de gouvernance démocratique retenus pour la programmation du programme du PNUD (2003-2007) s'inscrivent parfaitement dans les quatre objectifs de Gouvernance du CSLP et dans le PDI. La présente annexe reprend les éléments du CLSP et du PDI qui concernent de manière directe ou indirecte ces deux axes stratégiques.

1. Intégration dans le CSLP

1) Amélioration de la performance du secteur public

- **Amélioration des performances de l'administration publique :**
 - Recentrage du rôle de l'Etat autour de ses tâches essentielles de service public tout en responsabilisant davantage les autres acteurs du développement (collectivités territoriales société civile, secteur privé, femmes ...) en s'appuyant sur les politiques de décentralisation et de privatisation ;
 - Organisation et transfert effectif aux collectivités territoriales des fonctions et responsabilités qui leur sont reconnues par la loi et l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de déconcentration des structures de l'Etat au niveau régional et local, non seulement en vue d'assurer l'accompagnement de la décentralisation mais aussi par le renforcement de l'autonomie de gestion des structures déconcentrées ;
 - Renforcement de la gestion des ressources humaines.
- **Renforcement des capacités nationales de planification et de gestion du développement :**
 - Concrétiser la restructuration du système de planification et de gestion du développement par la validation et la mise en œuvre des propositions de restructuration ;
 - Assurer la mise en œuvre du plan de formation triennal élaboré dans le cadre du PRECAGED.
 - Finaliser et rendre opérationnels les instruments permettant la prise en compte de la dimension spatiale du développement (ESAT, APSRAD, SADC, Guide méthodologique pour l'élaboration des schémas et plans de développement local).
- **Amélioration de la gestion des dépenses publiques :**
 - Renforcement de l'exécution et du contrôle budgétaire;
 - Diffusion de l'information budgétaire et encouragement de la consultation et de la participation dans le processus budgétaire.
- **Coordination, efficacité de l'aide extérieure et réduction de la pauvreté :**
 - harmoniser et simplifier les procédures (de mobilisation des ressources, de passation des marchés, de décaissement des financements acquis) des partenaires au développement et de l'Etat malien, notamment dans le cadre du PRODEC et du processus de décentralisation (ANICT) et de la Revue/Réforme du Système International d'Aide au Mali ;
 - renforcer la capacité nationale en matière de planification, de gestion et de suivi-évaluation des projets et programmes de développement.

2) Consolidation du processus démocratique, participatif et de décentralisation

- **Le processus de démocratisation :**
 - Elaboration et mise en œuvre d'un programme d'éducation civique et de communication ;
 - Renforcement des capacités des institutions nationales/locales et des acteurs politiques.
- **Décentralisation / Déconcentration :**

Le Plan d'action pour la consolidation de la décentralisation s'articule autour de cinq axes :

 - Renforcement des capacités locales à travers des formations adaptées aux spécificités et préoccupations des élus et du personnel des collectivités ;

- Amélioration de la capacité de financement des collectivités à travers des appuis spécifiques : le système de financement par l'intermédiaire de l'ANICT sera renforcé suivant deux orientations : 1) appuis spécifiques aux communes les plus pauvres pour élaborer leurs plans de développement ; 2) appuis supplémentaires aux communes introduisant des innovations techniques et des éléments de protection sociale ;
- Transfert de compétences et de ressources équivalentes pour favoriser la durabilité et la qualité des services de proximité ;
- Renforcement de l'encadrement des collectivités territoriales par les services de tutelle d'une part dans le cadre de la déconcentration, d'autre part à travers les organisations inter-collectivités comme l'Association des Municipalités du Mali ;
- Sensibilisation, formation et soutien des collectivités territoriales pour qu'elles puissent être un acteur majeur de la lutte contre la pauvreté, notamment par les micro-réalisations et la promotion d'une économie de proximité communautaire et non communautaire.
- **Renforcement des capacités de la société civile** en vue de favoriser sa participation à la conception et à la mise en œuvre des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté :
 - formation des acteurs en vue notamment de consolider leur organisation ;
 - échanges d'informations et d'expériences ; mise en place de cadres de concertation.

3) *La lutte contre la corruption*

- **La stratégie anti-corruption :**
 - le renforcement des instances de contrôle à priori et à posteriori, dont la Section des Comptes de la Cour Suprême ;
 - l'appui à la production régulière et la publication des états des dépenses publiques détaillés ;
 - la certification annuelle des comptes des dépenses publiques.
- **Renforcement des capacités et de la crédibilité de la justice :**
 - actions en matière de législation et droits de la personne

4) *Culture, religion, paix et sécurité*

- **Promouvoir la culture de la paix** par un renforcement du dialogue inter et intra-communautaire et de la cohésion sociale du pays en :
 - introduisant la culture de la paix dans les programmes d'enseignement ;
 - valorisant les mécanismes traditionnels de prévention, de gestion et de règlement des conflits
- **Assurer la libre circulation des personnes et des biens** sur toute l'étendue du territoire national, notamment par le renforcement de la lutte contre la prolifération des armes légères et la criminalité transfrontalière.

2. Intégration dans le Programme de Développement Institutionnel

Sont indiqués ci-dessous les éléments du PDI qui concernent les deux axes stratégiques proposés pour le programme de gouvernance démocratique du PNUD.

1) *La réorganisation de l'Etat central et le renforcement de la gestion publique*

- **Réorganiser l'Administration centrale autour des fonctions stratégiques :**
 - Etudier les effets des mutations institutionnelles en cours (déconcentration, décentralisation, privatisation) sur le rôle de l'Etat central et ses missions ;
 - faire l'audit organisationnel de l'ensemble des structures centrales, régionales et sub-régionales et redéfinir les missions, la nature et la taille des services publics ;
 - Elaborer par chaque département ministériel un schéma de réorganisation des services centraux autour des fonctions stratégiques accompagné d'un plan de déconcentration.
- **Améliorer le système d'allocation des ressources et d'évaluation de leur utilisation :**
 - Fixer des objectifs périodiques aux services publics ;
 - Evaluer et améliorer la mise en œuvre du système de budget-programme ;

- Elaborer une charte de qualité pour certains services très ouverts sur les usagers.
- **Renforcer les systèmes de contrôle et d'évaluation :**
 - Réorganiser le système de contrôle des services publics de manière à renforcer le contrôle interne ;
 - Développer la fonction contrôle de l'Assemblée Nationale et de la Section des Comptes de la Cour Suprême ;
 - Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la corruption et de respect du bien public à travers un processus participatif très large ;
 - Institutionnaliser des espaces où les responsables politico-administratifs ainsi que les gestionnaires des grands programmes de développement viendraient faire le point par rapport aux missions qui leur sont confiées.

2) *Le renforcement de la déconcentration*

- **Transférer de larges pouvoirs au niveau déconcentré :**
 - Adopter une charte de la déconcentration qui posera les principes et les moyens de sa mise en œuvre ;
 - Adopter un schéma directeur de déconcentration des compétences par département ministériel ;
 - Adopter un schéma général de réorganisation des services déconcentrés comportant le regroupement de certains services.
- **Transférer des moyens adéquats aux administrations déconcentrées :**
 - Préparer et mettre en œuvre par département ministériel un plan triennal de redéploiement des personnels au niveau des administrations déconcentrées ;
 - Ouvrir un bureau du personnel dans chaque haut Commissariat.
- **Rapprocher la justice administrative des citoyens :**
 - simplifier et adapter les règles du contentieux administratif ;
 - encourager et développer les initiatives du type « centres d'accès au droit » ;
 - offrir systématiquement des possibilités de conciliation et d'arbitrage afin de limiter les contentieux.

3) *La consolidation de la décentralisation*

- **Procéder au transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales :**
 - élaborer des décrets fixant les taux ainsi que les modalités de recouvrement des taxes perçues de l'exploitation du domaine des collectivités territoriales ;
 - appliquer les décrets de transfert de compétences en matière de santé, d'éducation et d'hydraulique ;
 - définir les modalités de transfert des compétences des autres départements ministériels.
- **Harmoniser les politiques sectorielles avec la politique de décentralisation :**
 - Transférer aux collectivités territoriales : a) la maîtrise d'ouvrage de la réalisation des infrastructures en matière de santé et d'éducation prévus dans les programmes sectoriels ; b) les responsabilités de l'Etat en matière de concession de service public dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'hydraulique rurale ; c) les subventions et crédits budgétaires affectés au fonctionnement de leurs infrastructures.
- **Mettre en place un programme de suivi-évaluation de la décentralisation :**
 - Conception et mise à jour périodique d'indicateurs pertinents de suivi
 - Enquêtes sur le terrain, restitution et publication de résultats ;
 - Formulation de recommandations et de politiques ;
 - Amélioration de textes existants ou élaboration de nouveaux textes.

4) *La valorisation et le renforcement des capacités des ressources humaines*

- **Rationaliser la gestion des ressources humaines :**
 - Faire un inventaire quantitatif et qualitatif des ressources humaines de l'Etat et des collectivités territoriales et élaborer un plan triennal de recrutement et de redéploiement des personnels.

- **Renforcer la capacité des agents publics :**
 - Préparer une stratégie nationale de formation et de perfectionnement des fonctionnaires.

5) *La communication et les relations avec les usagers*

- **L'organisation de l'accueil, de l'orientation et de l'information des usagers :**
 - Elaborer par chaque ministère un programme triennal pour améliorer l'accès des services publics aux usagers ;
 - Elaborer un plan triennal de simplification des procédures et formalités pour les services très ouverts sur les usagers.
- **Une politique de communication visant à faciliter l'adhésion des acteurs aux actions de réforme :**
 - Faire un plaidoyer autour des objectifs du PDI ;
 - Préparer et mettre en œuvre un programme de rencontres pour présenter le PDI aux différents acteurs (Parlement, HCCT, Assemblées régionales et de cercles, conseils communaux, société civile, etc.) ; recueillir leur avis et susciter leur adhésion ;
- Préparer une campagne IEC en direction des agents de l'Etat et des usagers de l'Administration en vue de promouvoir les bonnes pratiques et les bons comportements.

Annexe 3

Partage du capital d'expérience

(extrait de l'UNDAF p.42)

De nombreux acteurs du développement – nationaux, bilatéraux, internationaux – opèrent dans les mêmes secteurs que les agences du SNU sans que soit partagé ce capital d'expérience en vue d'améliorer la qualité des interventions. Le SNU, dans le cadre de l'UNDAF, pourrait impulser un programme d'études-action consistant en analyses transversales d'opérations de développement similaires ou complémentaires dans les domaines clé du Plan-cadre. Il conviendrait de choisir des programmes/projets qui concourent à la réalisation d'un même effet ou d'une grappe d'effets. Ces études pourraient être considérées comme une 1^{ère} étape d'un processus d'évaluation portant sur les effets recherchés par les trois Programme-cadre. Dans une seconde étape, comme prévu plus loin, il faudra entreprendre avec les partenaires concernés de véritables évaluations visant à apprécier les résultats obtenus dans l'atteinte des effets ciblés.

Ces études-action transversales, qui seraient cofinancées par les partenaires intéressés, auront notamment pour objectifs de :

- Renforcer les capacités nationales de conception, de réalisation et de suivi-évaluation des opérations de développement, notamment en suscitant sur cette base un dialogue concret entre les différents acteurs impliqués ;
- Améliorer la qualité et l'impact des opérations de développement en tirant les leçons de l'expérience et en formulant des recommandations d'ordre stratégique, méthodologique et opérationnel dans l'esprit de l'approche programme ;
- Alimenter la réflexion sur les stratégies et les politiques dans les domaines concernés ;
- Capitaliser et diffuser les expériences réussies et les bonnes pratiques ;
- Susciter des dynamiques partenariales et renforcer celles qui existent.

Il s'agit d'études-action en ce sens qu'elles seront menées de manière participative, y compris avec les bénéficiaires, et qu'elles doivent produire des résultats immédiats. Ces études chercheront en particulier à :

- Reconstituer les stratégies effectivement mises en œuvre, analyser les contraintes auxquelles elles se heurtent, en apprécier la cohérence et proposer les orientations nécessaires ;
- Préciser le rôle des acteurs impliqués et les règles du jeu dans les relations entre ces acteurs ;
- Dégager les points forts méthodologiques des opérations analysées, notamment en matière de participation des bénéficiaires, de systèmes d'information, de formation, de suivi-évaluation, en vue principalement de créer des dynamiques d'harmonisation ;
- Identifier des « zones négociables » du changement et des axes de partenariat dans une perspective de résultats.

Les études-action transversales ne devront être menées que dans les secteurs où il s'avère utile de capitaliser.

Une formule plus légère, qui n'exclut pas la première, consiste à susciter la création de réseaux de partenaires qui ont matière à échanger. Notons que c'est déjà le cas dans plusieurs domaines, tel que celui de la décentralisation où les différents projets d'appui aux communes dans les régions de Tombouctou et de Mopti se sont d'ores et déjà dotés d'un cadre de concertation.

Liste des personnes rencontrées