

RÉFORMER LES SYSTÈMES D'AIDE

Le cas du Mali

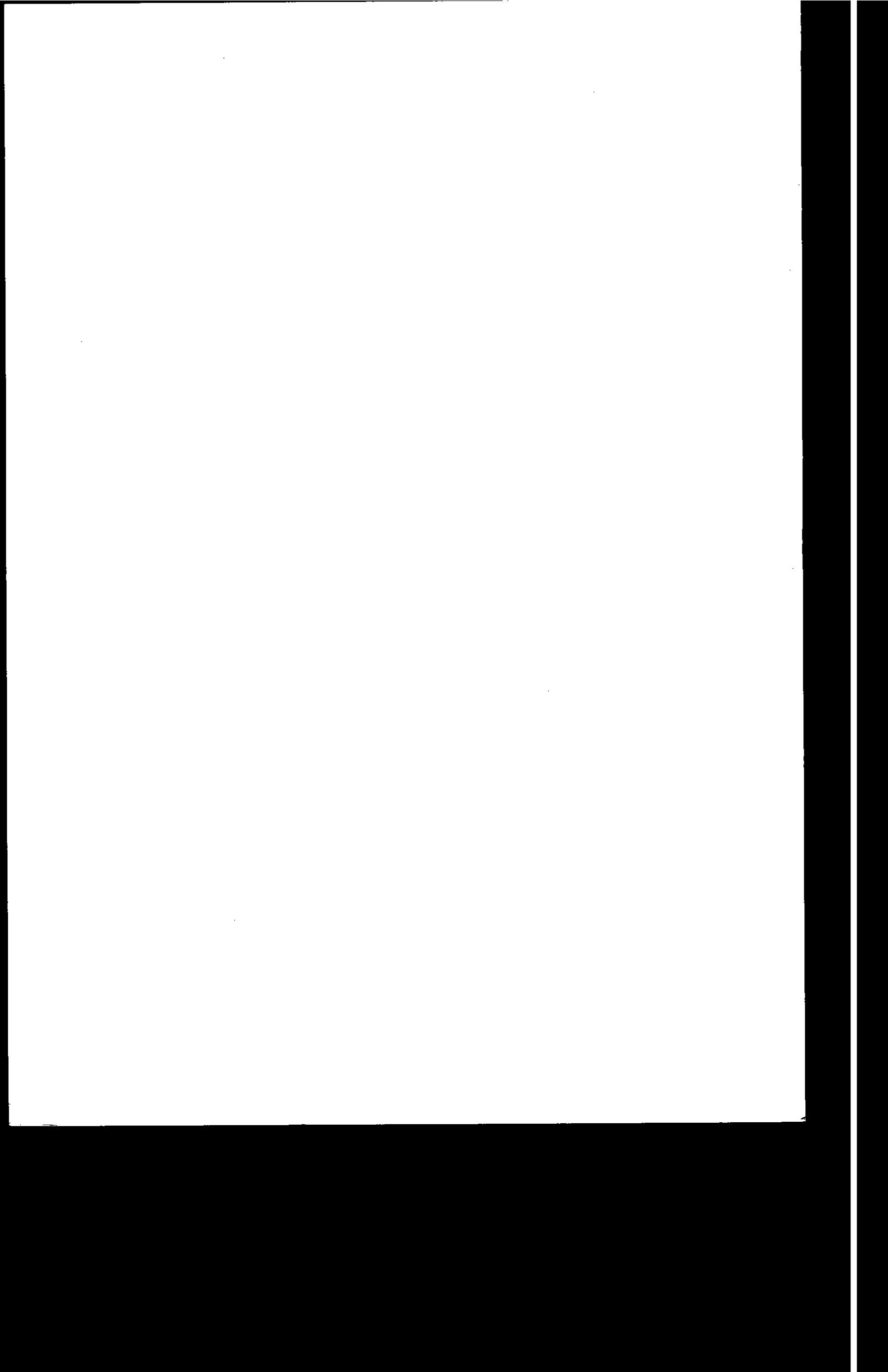


EDD

OECD
OCDE

DCD

Club
du
Sahel



RÉFORMER LE SYSTÈME D'AIDE

Le cas du Mali



DCD



AVANT-PROPOS

Ce rapport a été coordonné par Jacqueline Damon, Idrissa Danté et David Naudet qui ont synthétisé des travaux réalisés par Augustin Cissé, Yoro Diakité, Noël Diarra, Soura Diop, Souleymane Kouyaté et Elisabeth Thioleron. Il est publié conjointement par la Direction de la coopération pour le développement (DCD) et le Club du Sahel de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) ; ainsi que par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Le lecteur trouvera tout renseignement complémentaire auprès de la DCD, du Secrétariat du Club du Sahel ou de la représentation du PNUD à Bamako (Mali).

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
ACDI	Agence canadienne de développement international
GTZ	Agence allemande de coopération technique
CE	Communauté européenne
PSA	Programme spécial Afrique

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES	4
REVUE ET RÉFORME DES SYSTÈMES DE L'AIDE AU MALI :	
PRINCIPAUX RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS	7
Introduction	7
Principales conclusions de la revue de l'aide	7
La réforme de l'aide	8
Les enseignements de l'exercice	9
PRÉFACE	13
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE ÉTAPE : PROCÉDER À UNE REVUE DU SYSTÈME NATIONAL DE L'AIDE 17	
Le processus de la revue de l'aide au Mali	17
A. Mise en place	17
B. Elaboration d'un diagnostic	18
C. Propositions de réformes	20
Les conclusions de la revue	22
A. Le pilotage du système international d'aide	22
B. L'impact économique et social	25
C. Les principales recommandations	28
SECONDE ÉTAPE : ENGAGER LA RÉFORME POUR UNE AIDE MIEUX MAÎTRISÉE ET PLUS EFFICACE 30	
La mise en place du programme de réforme de l'aide	30
Une réforme à la croisée des chemins	32
LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXERCICE POUR L'ENSEMBLE DU SYSTÈME DE COOPÉRATION 34	
Un instrument au service d'un leadership	34
A. L'engagement à haut niveau	34
B. Une capacité d'animation cruciale	35
C. Un réel désir de changer les choses	35
L'inscription dans une dynamique de changement	36
A. Identifier les difficultés, les blocages et les stratégies de changement dès la phase de revue	36
B. Aborder la réforme pas-à-pas	37
C. Rechercher un large soutien	38
La prise en compte du système d'aide dans son ensemble	38
A. Considérer l'efficacité globale de l'aide	38
B. Faire intervenir des «facilitateurs» ?	39

ANNEXE 1	40
Cadre de référence du bilan du système international de l'aide	40
I. Aperçu des objectifs nationaux de développement et des stratégies d'investissement et réponses apportées par le système international d'aide au Mali	40
II. Degré d'intégration du système d'aide au dispositif national de gestion	41
III. Première évaluation de l'incidence/efficacité des activités de développement financées par l'aide	42
IV. Possibilités d'amélioration de l'efficacité de l'aide grâce à un renforcement de la gestion et de la prise en main à l'échelon local	43
ANNEXE 2	45
Matrice des recommandations des ateliers de la Réunion spéciale sur la revue d'aide au Mali (Paris, 2-3 mars 1998)	45
ANNEXE 3	48
Réforme de l'aide au Mali : mise en place du dispositif institutionnel	48
I. Attributions du dispositif institutionnel pour la réforme du système d'aide au Mali	48
II. Description du dispositif	49

REVUE ET RÉFORME DES SYSTÈMES DE L'AIDE AU MALI : PRINCIPAUX RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS

Résumé

INTRODUCTION

Le Mali a initié avec le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE une «revue de l'aide» qui se proposait de parvenir à un diagnostic partagé de l'action des partenaires en coopération et d'enclencher un processus de réforme visant à une aide maîtrisée par les structures nationales et locales et plus efficace au profit des populations. A travers cet exemple, il s'agissait de démontrer qu'il était possible de progresser concrètement au niveau national vers une meilleure synergie globale de l'aide. Si la preuve était faite dans le cadre de cet exercice, l'effet de démonstration pourrait être important et susciter une dynamique étendue à de nouveaux pays. Bien que l'exercice soit encore en cours, le CAD, le Club du Sahel et le PNUD, qui ont été étroitement associés à l'ensemble des travaux, ont décidé de proposer une description aussi complète que possible de la méthodologie, des résultats et des premiers enseignements.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA REVUE DE L'AIDE

L'aide occupe une place importante dans l'économie, dans les institutions et même dans la société malienne.

L'APD reçue par le Mali se monte à un peu plus de 500 millions de dollars en 1996 ; montant à peu près constant depuis le début de la décennie qui représente entre 15% et 25% du PIB du Mali. Sur la période 85-95, 80% du budget d'investissement public et 20 à 30% des dépenses courantes ont été financés sur ressources extérieures. Toutefois, les montants d'aide cités proviennent des donateurs et correspondent plus à une mesure de leur «effort» en faveur du Mali qu'à une comptabilisation de ce qui est réellement injecté dans l'économie malienne.

L'aide n'est pas coordonnée.

Les structures publiques chargées de la coordination n'assurent ni individuellement ni collectivement cette coordination d'ensemble. Ceci au point que les bailleurs de fonds tentent tant bien que mal de jouer ce rôle à la place de l'Etat. Les ministères sectoriels soumettent et négocient eux-mêmes les requêtes avec les bailleurs, quand ce ne sont pas ces derniers qui sont à l'origine des requêtes qu'ils souhaitent se faire soumettre.

En dépit des engagements pris, notamment dans le cadre du PSA et du CAD, le recours au projet est encore largement dominant, bien que ses effets potentiellement dommageables sur les institutions nationales et sa forte consommation de personnel expatrié aient été maintes fois diagnostiqués. Entre 1987 et 1994, le nombre moyen annuel de projets en cours était de 250. Il était de 362 en 1992, et cela sans compter les projets menés directement par des ONG.

La conduite des actions d'aide est faiblement intégrée dans la gestion nationale.

Un tiers du total des projets terminés, recensés entre 1985 et 1995, ont fait appel à des structures parallèles de gestion. Ceci contribue à l'affaiblissement des institutions nationales, de façon tout à fait contradictoire à l'objectif de renforcement des capacités par ailleurs poursuivi.

L'aide est faiblement intégrée dans les circuits économiques nationaux.

Les pratiques d'exonération fiscale des importations dans le cadre des actions d'aide génèrent des circuits et des procédures parallèles au fonctionnement des marchés nationaux. De même, dans le domaine public, les pratiques de rétributions employées par les bailleurs de fonds s'écartent des normes nationales, créant ainsi des distorsions dans la politique publique de rémunération.

L'efficacité de l'aide pose problème.

L'examen des indicateurs sociaux et macro-économiques entre 1970 et 1995 fait état d'une situation durablement dégradée ayant connue une amélioration sensible sur la période récente. Cette dernière justifie sans doute la perception d'une amélioration récente dans l'efficacité de l'aide. Mais il existe un décalage entre les montants d'aide (plus de 50 \$ par habitant depuis deux décennies) et les progrès réalisés sur les niveaux de vie des populations. Ceci révèle un sérieux problème de rentabilité et de durabilité des investissements entrepris, d'autant plus préoccupant que les indicateurs d'efficacité utilisés par les donneurs – dont les résultats sont plutôt satisfaisants – ne prennent pas la mesure de ce problème. L'information pour améliorer la gestion de l'aide manque au niveau du gouvernement et même parfois au niveau des agences elles-mêmes. Les coûts annuels de gestion du portefeuille des projets et programmes exécutés au Mali ne font pas l'objet de suivi dans la moitié des agences de coopération. Le nombre d'assistants techniques évoluant au Mali ainsi que son évolution, n'ont pu être précisément établis (sans parler du nombre de missions de consultants). La contribution financière nationale aux projets et programmes d'aide ne fait pas non plus l'objet d'une attention particulière. Un certain nombre d'indicateurs, utiles pour le suivi de la gestion de l'aide, demanderaient à être d'abord identifiés comme pertinents avant de pouvoir être suivis dans le cadre d'un système national d'information.

Même si elles reconnaissent la nécessité de l'aide, les populations ont le sentiment d'être peu informées et que l'on ne tient pas compte de leurs priorités.

La multiplicité des activités, la dispersion des centres de décision, le manque de clarté dans les rôles des acteurs et le peu d'information dispensée, surtout dans les zones rurales, brouillent les objectifs de l'aide dans l'esprit des gens et nuisent à son image. L'efficacité mesurée comme le degré d'atteinte des objectifs des projets en cours d'action est assez souvent en contradiction avec la perception des populations.

LA RÉFORME DE L'AIDE

Mise en place du processus de réforme de l'aide

En juillet 1998, sur la base de ce diagnostic et après concertation avec les bailleurs de fonds, le gouvernement malien a décidé de mettre en place : 1) une Com-

mission mixte Mali-partenaires pour diriger le processus de mise en œuvre de la réforme de l'aide, 2) deux groupes de travail consultatif, l'un du côté malien, l'autre du côté des partenaires au développement et, 3) un Secrétariat conjoint et un Comité technique chargés de préparer et d'exécuter les décisions de la Commission mixte.

Le Comité technique et la Commission ont élaboré un programme de travail 1999-2000, en sept objectifs principaux :

- Clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide ;
- Harmonisation des procédures et conditions de mise en œuvre des actions de coopération ;
- Mise en place de mécanismes de coordination et d'arbitrage intra, intersectoriels et spatiaux de l'aide ;
- Renforcement des capacités nationales et locales ;
- Mise en place d'un système d'information permanent sur les activités de coopération ;
- Implication de la société civile à tous les niveaux de conception et de gestion de l'aide ;
- Intégration du système de coopération dans les circuits économiques et financiers nationaux.

La Commission mixte a défini un programme prioritaire fondé sur les trois premiers objectifs. Le quatrième, étant jugé transversal à l'ensemble des activités, sera mis en œuvre de façon itérative. Plus précisément, les activités prioritaires prévues pour 1999 sont les suivantes :

- clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide ;
- harmonisation de la rémunération des prestations de service des personnels des projets et programmes (per diems, salaires et autres avantages) ;
- organisation d'une réunion de concertation entre les autorités malientes et tous les partenaires au développement sur les stratégies et orientations à moyen terme du Mali afin de déterminer les priorités et de s'assurer que les partenaires s'inscrivent dans celles-ci ;
- expérimentation d'instruments originaux de coopération (fonds communs, procédures unifiées de passations des marchés, etc.) dans le cadre du programme décennal de la santé (PRODESS).

Etat d'avancement du processus

La mise sur pied du dispositif institutionnel à haut niveau a confirmé la volonté de voir aboutir le pro-

gramme de réforme de l'aide, et les ambitions de départ sont toujours intactes. Le programme de réforme de l'aide a permis d'intensifier les échanges entre partenaires. Le dispositif institutionnel de la réforme a su trouver sa place dans le dialogue de la coopération

Cependant, l'exercice ne peut, à l'heure actuelle, revendiquer des résultats avérés en termes de réforme ou de changement de pratique. Le processus de réforme est largement basé sur la mobilisation des acteurs concernés autour d'un objectif commun. Cette mobilisation repose sur la capacité du processus à réaliser des avancées concrètes même limitées. Il ne peut être exclu qu'en l'absence d'un rythme de progression régulier un certain scepticisme, voire ultérieurement une désillusion, ne s'installent et nuisent à cette mobilisation.

Le processus de réforme de l'aide apparaît actuellement à la croisée des chemins. Le résultat des premiers dossiers que traitera le dispositif de réforme sera sans doute déterminant dans la suite du processus. Si ces dossiers aboutissent à des modifications réelles des pratiques, le processus pourrait acquérir une crédibilité élevée, y compris au niveau international, apparaître comme un nouvel instrument capable de traiter des questions jusqu'à présent restées sans réponses et s'attaquer à des ambitions de plus en plus importantes. Dans le cas contraire, il est à craindre que l'engagement des différents acteurs ne s'affaiblisse et que le processus apparaisse comme un simple lieu de dialogue et d'études techniques, dont l'utilité peut être réelle mais qui s'inscrirait comme un instrument de plus dans un paysage des relations entre partenaires par ailleurs déjà passablement chargé.

LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXERCICE

Un instrument au service d'un leadership

Les exercices de revue et de réforme de l'aide ne sont que des instruments. Leur efficacité dépend avant tout de la façon dont ils sont pilotés. L'expérience du Mali montre la nécessité de l'engagement à haut niveau des autorités nationales afin de mobiliser les donateurs, mais plus encore afin de coordonner les structures nationales et d'effectuer les arbitrages inter-institutionnels. Mais un engagement à haut niveau est également requis de la part des agences de coopération. Il est essentiel, pour la réussite du processus, que les agences locales reçoivent des instructions de leurs sièges

sur les objectifs attendus et les modalités de participation au processus.

Le leadership repose aussi sur la qualité du dispositif d'animation du processus, qui peut constituer un goulot d'étranglement. L'animation permanente d'un processus dans lequel interviennent plusieurs départements ministériels, de nombreux hauts fonctionnaires, plus d'une dizaine d'agences de coopération et éventuellement des personnalités et organisations civiles constitue un travail important qui nécessite par ailleurs de grandes compétences techniques. Le dispositif, expérimenté au Mali, d'un Comité technique assisté d'un Secrétariat conjoint, constitué d'un fonctionnaire de l'administration malienne et d'un représentant des agences de coopération, paraît bonne. Il s'agit toutefois d'une formule minimale, d'autant plus que les membres du Comité technique semblent débordés par le travail quotidien.

La réforme de l'aide est un processus ambitieux qui nécessite des changements de rôle, des modifications des habitudes professionnelles et des arbitrages entre intérêts potentiellement conflictuels. Il s'agit donc d'un processus névralgique qui demande un pilotage résolu et un véritable désir de changement. Autrement dit, un des facteurs de réussite tient sans doute dans la capacité des acteurs clés à s'indigner, ou au contraire à s'accommoder, d'un gaspillage de ressources et d'un manque d'efficacité que tout le monde reconnaît.

L'inscription dans une dynamique de changement

Les programmes de revue et de réforme de l'aide apparaissent comme deux phases d'un même processus. Mais, cette apparente unité ne doit pas masquer qu'il s'agit en fait d'exercices de natures fondamentalement différentes. Si la revue de l'aide est un exercice sensible qui diffuse des éléments critiques sur les acteurs de l'aide, le programme de réforme de l'aide porte en lui une rupture avec les modalités de travail des institutions nationales et des agences de coopération. Quelles que soient les faiblesses du fonctionnement usuel de la coopération, celui-ci s'est installé dans un «état d'équilibre», qui correspond à l'équilibre des intérêts perçus par chacun des acteurs compte tenu du paysage institutionnel et des systèmes d'incitation existants.

La liaison pourrait être mieux assurée entre les deux phases de revue et de réforme si, dès la phase de revue, l'accent est mis non seulement sur les dysfonctionnements du système de coopération, mais sur les

difficultés et blocages qui empêchent le système d'évoluer. Ainsi, les résultats de l'évaluation ne pourraient se résumer à une liste d'améliorations souhaitables mais s'étendraient à des considérations pratiques sur les stratégies à mettre en place pour la mise en œuvre de ces améliorations.

Le programme de réforme de l'aide ne doit pas être conçu comme un projet. C'est sa capacité à produire des améliorations par rapport à la situation existante qui est déterminante dans un premier temps et non sa capacité à remplir des objectifs, qui ne pourra être jugé que dans une seconde phase. Il est plus réaliste, comme cela a été finalement adopté dans le cadre du programme prioritaire pour le Mali, de conduire la réforme pas-à-pas en partant des actions les moins délicates à réaliser, faisant déjà l'objet d'un quasi-consensus, pouvant être résolues au niveau local. Si le programme de réforme parvient à des résultats concrets sur ces points, il sera alors en position favorable pour s'attaquer à des mesures plus délicates, nécessitant de surmonter certains blocages.

Certains des dysfonctionnements du système de coopération tels la prolifération des actions, l'effet désstructurant des projets sur les institutions sont manifestes, largement connus et ressentis par tous les acteurs. On aura donc peu de peine à obtenir un accord sur leur diagnostic et sur le bien fondé de tenter d'y remédier. Mais, l'expérience montre que les obstacles pour surmonter de tels dysfonctionnements sont généralement importants et que jusqu'à présent les forces qui ont poussé au changement ont été moins importantes que celles qui ont contribué à la stabilité. La capacité à surmonter ces obstacles réside en partie dans la définition de bonnes solutions techniques, mais aussi dans la mise en place d'une dynamique de changement au niveau national.

On a vu que le leadership du programme de réforme de l'aide était un élément crucial de la mise en place de cette dynamique. Mais, il peut sans doute être renforcé et conforté en élargissant la base (constituency) de soutien en faveur du changement. En cela l'implication de la société civile, ou d'autres instances nationales ou locales autour de la dynamique de changement, qui peut paraître comme une priorité seconde à court terme, peut constituer un facteur capital pour rendre à moyen terme l'immobilisme plus «coûteux» que le changement.

La prise en compte du système d'aide dans son ensemble
Un des résultats les plus remarquables de la revue de l'aide au Mali réside dans le contraste entre les résultats plutôt satisfaisants des évaluations des projets et programmes et les éléments d'appréciation globale de l'action de l'aide nettement moins encourageants : l'impact peu perceptible, par exemple, sur les conditions de vie des populations.

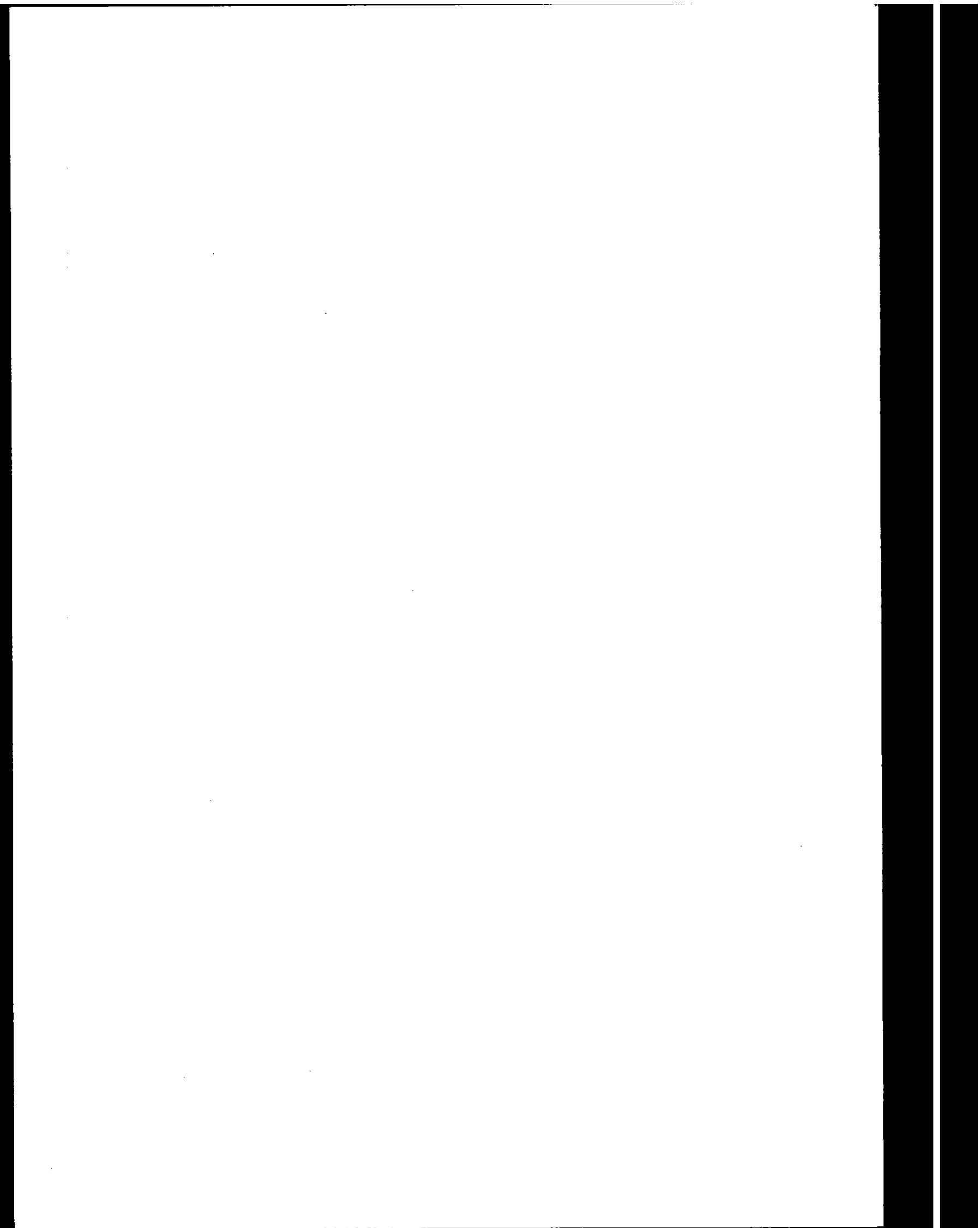
Une part importante de la question de l'efficacité de l'aide doit être évaluée et mesurée en dehors du champ d'analyse des instruments classiques de partenariat entre un bailleur et ses correspondants nationaux et locaux. La coordination de l'aide, les effets de durabilité, de reproduction et de diffusion des innovations, les effets de long terme, les effets indirects des actions d'aide sur les institutions nationales, les effets de saturation des partenaires dus à la multiplication des initiatives et la diversité des procédures, les effets de dépendance au niveau des institutions nationales ou de la société civile, l'information du public sur les actions de l'aide et la gestion de «l'image» du dispositif de coopération sont autant de questions fondamentales qui ne peuvent être posées que dans une analyse globale du système d'aide. La principale difficulté réside dans l'absence de cadre méthodologique rigoureux pour définir et appréhender l'impact global ou l'efficacité globale de l'aide. Il y a sans doute une construction méthodologique à faire qui se nourrira des exercices du type de celui du Mali.

La plupart des agences de coopération peuvent s'estimer non directement concernées par l'efficacité globale de l'aide. Leur responsabilité ne porte que sur l'efficacité de leurs actions propres. Ainsi, les agences considèrent souvent que les questions globales, telles que la coordination ou l'évaluation d'ensemble, sont du seul ressort du gouvernement. Or, ce dernier n'a souvent pas les moyens de mener à bien le pilotage d'ensemble du système sans un concours actif des agences. L'intervention d'un facilitateur peut être cruciale pour rompre ce cercle vicieux.

Dans l'hypothèse d'une reproduction du processus, il serait évidemment erroné de penser que le recours aux institutions qui ont joué ce rôle dans le cas du Mali (CAD, Club du Sahel, PNUD) soit un facteur indispensable de démarrage ou de réussite du processus. L'engagement des autorités nationales peut certainement suffire à conduire le processus. Mais, il est

sans doute utile de réfléchir à des mécanismes de substitution permettant d'assurer les fonctions de mobilisation des agences (aux niveaux local et central) sur les enjeux de l'efficacité globale de l'aide et de «renouvellement» du dialogue sur les réussites et les faî-

blesses du dispositif national de coopération. Il peut être utile de songer à responsabiliser certains «lieux neutres» au plan local ou régional, permettant d'accéder à des forums internationaux et de libérer le dialogue de l'aide des contraintes de la négociation.



PRÉFACE

Dans les pays en développement, l'efficacité et la coordination de l'aide publique au développement sont au cœur de la gestion économique, et plus encore dans un contexte de diminution sensible des flux d'aide. La présente étude, qui passe en revue les processus de gestion et de coordination de l'aide au Mali est, à cet égard, à la fois opportune, révélatrice et stimulante.

Le Comité d'Aide au Développement et le Club du Sahel de l'OCDE, avec l'appui de la représentation du Programme des Nations Unies pour le Développement à Bamako, se félicitent d'avoir participé à la «Revue de l'Aide au Mali» lancée en 1996 sous la responsabilité des autorités nationales. Dans un premier temps, un diagnostic sans concessions du système d'aide a été établi, suivi d'un vaste processus de consultations sur place. Dans *Améliorer l'efficacité des systèmes d'aide au plan national - le cas du Mali*, les auteurs restituent fidèlement l'historique du processus et nous font part des conclusions de ce diagnostic au plan institutionnel, comme en termes de performances globales de l'aide. Puis ils abordent l'analyse des enseignements et les propositions de réforme du système, dont la mise en œuvre en est à ses débuts et suscite l'intérêt du CAD, du Club du Sahel et du PNUD.

Le diagnostic de la «Revue de l'aide au Mali» montre que la capacité nationale à prendre en charge la gestion et la coordination de l'aide doit faire l'objet d'une attention particulière. La propension des agences d'aide représentées localement à affecter les meilleurs cadres nationaux à leurs projets se poursuit. L'absence d'informations et de données sur les projets continue à se faire sentir. Tant que des progrès n'auront pas été réalisés dans ces domaines, l'amélioration de la gestion de l'aide risque de rester illusoire. Les autorités nationales sont souvent dans l'incapacité de répertorier les flux d'aide négociés, et certaines agences ont du mal à tenir le compte de leurs propres opérations (engagements, versements, dépenses réelles par rapport aux dépenses budgétisées, aux coûts des consultants évalués en personnes-mois, aux projets en cours de préparation, etc.).

La «Revue de l'aide au Mali» révèle par ailleurs que de multiples progrès doivent encore être réalisés dans les processus d'évaluation (exhaustivité, méthodes de

mesure, retour d'information). Les donneurs ont tendance à consentir des efforts disproportionnés à leurs propres opérations d'analyse et de contrôle *a priori*, au détriment de la gestion à proprement parler et de l'évaluation *a posteriori*. Cela peut constituer un obstacle de plus face aux efforts engagés par les autorités nationales pour affirmer leur vision nationale du développement dans le domaine des flux d'aide.

Dans l'ensemble, les modalités actuelles de gestion de l'aide au développement par les agences de coopération constituent un obstacle majeur à la responsabilisation et l'appropriation nationales, même si cette réalité demeure compréhensible, en termes administratifs ou politiques, devant la nécessité de rendre compte aux contribuables.

L'une des principales conclusions de la «Revue de l'aide au Mali» est que les représentations locales des agences de coopération devraient disposer de beaucoup plus d'autorité et d'autonomie, afin d'être en mesure de mieux répondre à l'évolution des situations dans les pays partenaires et de mieux appuyer les efforts nationaux de gestion de l'aide. Les réformes engagées ces dernières années, par exemple au sein du PNUD ou à l'initiative d'autres donneurs, ont, de ce point de vue, ouvert la voie. Mais beaucoup reste à faire. Un autre constat confirme l'importance de «l'effort national» dans les projets financés par l'aide, c'est-à-dire la nécessité de dégager une contrepartie budgétaire, et/ou en nature provenant des bénéficiaires.

L'insatisfaction qui s'exprime depuis quelques années à propos de l'aide publique au développement suggère que trente années d'approches technocratiques n'ont pas porté les fruits escomptés. Nous comprenons aujourd'hui qu'il faut réévaluer la dynamique fondamentale des relations entre donneurs et utilisateurs de l'aide. Celles-ci doivent exprimer un authentique partenariat, dans lequel l'utilisateur assurera le contrôle stratégique, et, de fait, assumera la responsabilité tout en gagnant la confiance des donneurs. Nous espérons, dans cette perspective, que la mise en œuvre du programme de réforme au Mali permettra de tirer des enseignements pour l'avenir.

La «Revue de l'aide au Mali» a constitué une initiative pionnière pour les autorités maliennes et la société civile, d'une part, et les Membres du CAD d'autre

part. Le diagnostic a confirmé des problèmes déjà connus et identifié de nouveaux. Au moment de mettre en œuvre les recommandations qui ont déjà reçu l'aval des plus hautes autorités, l'exercice lancé au Mali ne doit pas être mis en péril par l'inertie des vieilles habitudes, accordant plus d'importance aux procédures qu'aux résultats. Nous devons, en adaptant notre manière d'agir, garder le cap sur l'objectif d'une meilleure utilisation de l'aide et sur une vision partagée de la coopération pour le développement. Nous savons qu'il faudra pour cela que le Mali assure l'entièvre responsabilité de son propre processus de développement. Nous le savions déjà au temps du Plan Marshall, mais cette idée a été perdue de vue depuis que la coopération pour le développement a pris son essor dans les années soixante. Il est temps que les réalités de l'aide reflètent les intentions sur lesquelles nous nous

sommes tous accordés. Le travail présenté ici devrait nous aider à progresser.

Des stratégies d'ensemble de mobilisation et de gestion des ressources, des compétences de qualité, et une capacité à mettre efficacement en œuvre les flux d'aide sont essentielles. Ceci doit être accompagné d'instruments de gestion bien établis et d'un système d'information capable de fournir des informations adaptées. La prise en charge locale, dans le cadre des relations de partenariat, du rôle clef des pays partenaires est une condition indispensable au développement durable. L'expérience vécue par le Mali et la présente étude le montrent.

Nous remercions les auteurs de nous avoir présenté ce récit passionnant.

JEAN-CLAUDE FAURE
PRÉSIDENT
COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, OCDE

THELMA AWORI
DIRECTRICE
PNUD/AFRIQUE

INTRODUCTION

La coopération est le plus souvent analysée comme une relation de partenariat entre deux acteurs. Mais à l'échelon d'un pays, elle se présente comme un système complexe avec ses institutions, ses stratégies, ses méthodes et ses procédures. Ce système est d'une dimension considérable : au Mali, le montant de l'APD se situe en moyenne autour de 20 % du PIB (Produit Intérieur Brut). Il est également extrêmement diversifié : environ cinquante institutions publiques de coopération interviennent au Mali, auxquelles il convient d'ajouter les nombreuses ONG (Organisations Non Gouvernementales) et les autres institutions impliquées dans la coopération (collectivités territoriales par exemple).

L'efficacité globale d'un tel dispositif soulève naturellement des problèmes complexes de coordination. La capacité de pilotage du système d'aide est un enjeu crucial pour les pays les moins avancés, comme le Mali. La maîtrise nationale de l'aide peut nécessiter des institutions, des règles et des procédures spécifiques au sein de l'appareil d'Etat. Mais la coopération est multiforme et n'a pas pour seule vocation de se fondre dans l'action des administrations nationales des pays aidés. Le pilotage de l'aide, c'est aussi l'animation de processus de dialogue ouverts à l'ensemble des acteurs d'une société, et tendant à une patiente construction de consensus autour d'objectifs et de modes opératoires.

L'enjeu de pilotage de l'aide est pourtant trop rarement considéré en tant que tel. On conçoit facilement que les agences d'aide interviennent, conseillent, voire réforment, les institutions récipiendaires. On réfléchit moins à la façon dont les acteurs et les institutions bénéficiaires pourraient infléchir, discipliner, voire transformer les appareils locaux, et centraux, de coopération.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, chargé spécialement des questions de coordination de l'aide au développement, a perçu l'importance du pilotage du système de coopération au niveau national par les pays bénéficiaires. Le Mali, qui a manifesté son intérêt pour un partenariat avec le CAD dans ce domaine, a ainsi initié une évaluation collective du système d'aide intitulée «revue de l'aide au Mali» qui a été

suivie par un programme de réforme, actuellement en cours, sous le nom de «réforme de l'aide au Mali». Ce sont ces exercices qui sont présentés dans le présent document.

La revue, puis la réforme, de l'aide au Mali se proposaient de parvenir à un diagnostic partagé et lucide des forces et des faiblesses de l'action des partenaires en coopération, d'enclencher à partir de ce diagnostic un processus de réforme portant sur la coordination et les modalités de l'aide, et finalement, de parvenir à une aide pilotée et coordonnée par les autorités nationales, maîtrisée par les structures locales et plus efficace au profit des populations maliennes.

On peut juger un tel objectif exagérément ambitieux. Mais, il s'agissait précisément de démontrer, devant un fatalisme grandissant quant à la possibilité de changer réellement les pratiques de coopération, qu'il était possible de progresser concrètement au niveau national dans la direction d'une meilleure synergie globale dans la conduite de l'aide au développement. Si la preuve était faite dans le cadre de cet exercice, alors on peut penser que l'effet de démonstration serait important et pourrait susciter une dynamique étendue à de nouveaux pays.

C'est pour cette raison, bien que l'exercice soit encore en cours, que la Direction de la coopération pour le développement, le Club du Sahel de l'OCDE et le Programme des Nations unies pour le développement, qui ont été étroitement associés à l'ensemble des travaux, ont décidé de proposer une description aussi complète que possible de la méthodologie poursuivie, des travaux réalisés, des étapes et difficultés restant à franchir ainsi que des enseignements que l'on peut déjà tirer. Ce document constitue lui-même une étape dans le processus de pilotage de l'aide au Mali, mais il se veut également une contribution utile pour tout pays qui ressentirait le besoin d'affronter l'enjeu d'un meilleur pilotage de son système d'aide.

Le document est structuré en trois parties. La première restitue le processus de conduite de la revue de l'aide au Mali, et en résume les principaux résultats et les recommandations. La deuxième partie présente le programme de réforme de l'aide en cours au Mali et

en décrit en particulier le dispositif institutionnel et les objectifs, en concluant sur l'état actuel du programme. Enfin, la dernière partie propose, à la suite des descriptions précédentes, une analyse des ensei-

gnements que ces travaux ont pu apporter et tente de distinguer les conditions et les méthodes favorables pour l'amélioration du pilotage national du système d'aide.

PREMIÈRE ÉTAPE : PROCÉDER À UNE REVUE DU SYSTÈME NATIONAL DE L'AIDE

Au début de l'année 1996, le CAD décidait «d'étayer le processus permanent d'examen de l'aide par les pairs par une nouvelle activité visant à apprécier l'ensemble des résultats attribuables à l'aide extérieure pour un pays en développement particulier». Cet élargissement reposait sur le constat que le partenariat et la gestion de l'aide ne pouvaient être envisagés du seul point de vue des agences donatrices prises individuellement, mais devaient également être considérés à partir des relations entre les institutions des pays receveurs et l'ensemble des institutions d'aide. L'adoption de ce nouvel angle d'analyse apparaissait nécessaire à l'examen et à l'amélioration de l'impact de l'ensemble de l'aide extérieure dans le pays considéré. Pour ce faire, les examens pilotes devaient être l'occasion «de promouvoir un dialogue franc, transparent et constructif entre un groupe de donateurs (multilatéraux et bilatéraux) et des représentants de divers groupes d'un pays en développement (fonctionnaires de l'administration centrale et des collectivités locales, représentants de la société civile)». Le processus devait être en permanence orienté vers la recherche collective d'améliorations conjointes de l'environnement du système d'aide, aussi bien au niveau national qu'au niveau du système international de la coopération pour le développement.

Plus précisément, les examens de l'aide se fixaient pour objectif :

- de donner une appréciation générale de l'efficacité et de la cohérence du système d'aide dans le pays considéré ;
- de mettre en évidence les meilleures pratiques et les dysfonctionnements ;
- d'associer au dialogue les différentes parties prenantes du côté national comme chez les agences d'aide ;
- de proposer des mesures concrètes susceptibles d'apporter une amélioration durable du système d'aide dans le pays considéré ;
- de tirer, dans le cadre du CAD, les enseignements généraux qui seront dégagés de l'expérience et qui pourraient être exploités pour d'autres partenariats entre pays en développement et donneurs.

Il était envisagé de mener deux processus parallèles :

un, dans le pays considéré, d'évaluation, de dialogue et de proposition et un autre, auprès des organismes d'aide, calqué sur celui des examens de l'aide et destiné à maintenir le dialogue avec les sièges des agences d'aide et à entraîner leur mobilisation dans le processus.

Un certain nombre de pays répondant à des critères définis : niveau d'aide élevé et prolongé, présence de nombreux donateurs, existence d'un groupe de coordination, population d'au moins 10 millions d'habitants, étaient pressentis pour mener cette expérience pilote. Le choix du ou des pays finalement retenus devait reposer sur les niveaux d'intérêt et d'engagement manifestés au cours de consultations avec les autorités de ces pays.

LE PROCESSUS DE LA REVUE DE L'AIDE AU MALI

A. MISE EN PLACE

Le gouvernement malien s'est montré, au cours des contacts préliminaires avec le CAD, vivement intéressé par le principe de l'exercice proposé, si bien que le Mali a été retenu comme pays pilote pour mener l'examen du système international de l'aide sous le titre de «revue de l'aide au Mali».

La revue s'est déroulée en trois phases : une première phase de sensibilisation et de mise en place qui s'est étendue d'octobre 1996 à mars 1997 ; une seconde phase d'analyse et de débat élargi autour de l'évaluation du système d'aide (avril 1997 à février 1998), et une troisième phase de discussion des conclusions préliminaires et d'élaboration collective de propositions (mars 1998 à mars 1999), à la suite de laquelle les autorités maliennes ont proposé le passage à une seconde étape, décrite dans la deuxième partie de ce document, de mise en œuvre des recommandations proposées.

L'engagement du gouvernement malien s'est rapidement concrétisé par la mise en place d'un Comité de suivi de la revue de l'aide. Ce comité était composé de

cadres des Ministères des finances, des affaires étrangères, des autres départements ministériels, du commissariat au plan¹ et des représentants de certaines agences d'aide et de coopération, réunis sous la présidence du Commissaire au plan. Il était chargé du pilotage et du compte rendu du processus de revue de l'aide.

Par ailleurs, les agences de coopération ont été sensibilisées à l'esprit et aux objectifs de l'exercice tant au niveau des sièges que des représentations locales. Les contacts avec les sièges des agences ont été assurés par le CAD. Les agences locales ont été contactées par les responsables du Commissariat au plan, assistées par le personnel de la DCD. Ces visites ont permis de définir des «points de contact» au sein des principales agences (Mission française de coopération, Ambassade royale des Pays-Bas, délégation de la Commission européenne, bureau de liaison de la Coopération suisse, représentation de l'Agence canadienne de développement international, représentation de l'Agence allemande de coopération technique, représentation du PNUD, représentation de la Banque mondiale) informés de l'exercice et susceptibles d'être mobilisés pour la consultation ou la participation aux délibérations par le Comité de suivi.

Les mêmes équipes ont également pris contact avec des organisations et des représentants de la société civile (coordinations d'ONG, associations professionnelles, centres d'information et de débat, etc.) afin de les informer du processus et de solliciter leur participation dans les échanges futurs, voire dans l'organisation de débats ou la réalisation de travaux d'analyse.

La mise en place passait également par le montage financier de la revue d'aide. Le CAD a invité les différentes parties prenantes à contribuer financièrement à la réalisation de la revue. La représentation locale du PNUD, qui s'est montrée dès l'engagement du processus vivement intéressée, et s'est par la suite largement investie dans l'animation de la revue, s'est engagée pour le financement des travaux d'analyse et de débat au Mali. Certaines agences (Suisse, Japon) ont versé des contributions volontaires au CAD pour couvrir les coûts des missions d'appui au processus. Les coûts externes modestes de l'exercice ont ainsi été couverts, le gouvernement assurant pour sa part la mobilisation de l'administration dans l'exécution des travaux.

Les premiers travaux du Comité de suivi ont porté sur la précision des objectifs et du champ de la revue. Il a été décidé que l'analyse du système d'aide porterait plus spécifiquement sur les points suivants :

- les procédures et les modalités d'intervention des donateurs ;
- le dispositif institutionnel de gestion et de coordination de l'aide ;
- les conséquences de l'engagement direct des donateurs dans la gestion des activités de développement, en particulier dans les domaines de concentration ;
- les enjeux associés à l'assistance technique et à l'aide liée ;
- les mécanismes de coordination entre le gouvernement et les donateurs ;
- la maîtrise des activités de développement par les bénéficiaires ;
- l'impact de l'aide au plan local.

Le Comité de suivi et le CAD ont décidé de réunir un panel d'experts, composé de personnalités sahéliennes, ouest-africaines et de membres d'agence d'aide, choisis pour leur compétence et leur intérêt dans l'amélioration du système d'aide. Ces experts étaient chargés de suivre et de conseiller les orientations du processus en participant aux temps forts de la revue.

Enfin, un appel à candidature pour les consultants nationaux chargés de l'analyse du système d'aide a été largement publié par l'intermédiaire des médias. Le Comité de suivi, assisté des points de contact dans les agences et de la DCD, s'est chargé de dépouiller les candidatures et de sélectionner une équipe de trois consultants :

- a) un spécialiste du développement et des réformes institutionnelles, chef d'équipe ;
- b) un spécialiste de l'évaluation ;
- c) un macro-économiste.

B. ELABORATION D'UN DIAGNOSTIC

Le Comité de suivi et les experts du CAD ont peu à peu précisé la méthodologie d'analyse du système d'aide à proposer aux consultants. Il était en particulier proposé à ces derniers de s'appuyer sur quatre sources d'information : (i) les documents généraux de stratégie, de politique ou d'évaluation des ministères de concentration ou des agences d'aide ; (ii) des entretiens

1. Le Commissariat au Plan ayant rang de Secrétariat d'Etat et étant rattaché à la Primature. En septembre 1997, il sera remplacé par le Ministère de l'économie du plan et de l'intégration.

avec des personnes clés parmi les responsables maliens, les acteurs de la société civile et les donateurs, destinés à recueillir leurs leçons d'expérience et leur appréciation générale sur l'efficacité du système d'aide ; (iii) une analyse de l'ensemble du portefeuille de projets sur la période 1985-1995 à partir des déclarations des agences de coopération ; (iv) une analyse en profondeur d'une petite sélection de projets significatifs à partir d'interviews, de consultations des rapports de suivi et d'évaluation et d'études de terrain.

Des questionnaires ont été conçus à destination des personnes ressources, des agences de coopération (représentations locales et services centraux d'évaluation) et des ministères de concentration. Les questionnaires destinés aux agences demandaient la documentation d'ordre général pertinente, des informations globales sur le portefeuille de projets sur la décennie écoulée (nombre de projets, durée moyenne, taux de réalisation financière, occurrence des différents modes de gestion, existence d'évaluation, etc.), des informations synthétiques sur les relevés de conclusions des évaluations ex post réalisées (dans l'objectif de parvenir à une mesure agrégée de l'efficacité des projets) et, le cas échéant, des informations détaillées sur les projets retenus pour l'examen en profondeur. Les questionnaires ont été envoyés officiellement aux agences par le directeur de la DCD. Les questionnaires destinés aux ministères de concentration portaient sur la collecte de la documentation pertinente et la description des modes de gestion des projets en cours relevant de leur compétence.

La sélection des projets à examiner en profondeur a été effectuée par le Comité de suivi, selon des indications fournies par les services d'évaluation des agences mobilisés dans le cadre du groupe de travail sur l'évaluation de l'aide du CAD, en tentant de couvrir le champ de variation de différents critères : secteur, région géographique, institution locale appuyée, groupe cible de bénéficiaires, résultat global du projet (impact durable ou insignifiant), donneur concerné, type de financement (bilatéral, multilatéral, co-financement), instrument (assistance technique, financière, infrastructure, etc.), degré de participation, reproductibilité. Quinze projets ont finalement été sélectionnés.

Des termes de référence et une méthodologie détaillés ont alors été rédigés (voir annexe 1). Ils proposaient de concentrer le travail des consultants autour de quatre grands thèmes d'investigation :

- une analyse du cadre macro-institutionnel global,

des mécanismes de partenariat et d'élaboration des stratégies de développement et de l'inclusion des modalités du système d'aide dans ces contextes. Les questions du dispositif institutionnel de partenariat et de la coordination de l'aide relevaient de cette analyse.

- un examen de la gestion du système d'aide et notamment du degré d'intégration dans les processus nationaux d'élaboration et de mise en œuvre des actions de développement par les acteurs publics, privés ou civils. Cette analyse devait traiter de l'ensemble des étapes du cycle des actions d'aide : conception, financement, mise en œuvre, suivi de l'exécution, reddition des comptes et évaluation.
- une évaluation de l'incidence et de l'efficacité des activités de développement financées par l'aide. Cette évaluation devait porter sur les programmes d'ajustement structurel, analysés à partir des performances macro-économiques et sociales réalisées, et sur l'aide projet et programme à partir de la construction d'une mesure agrégée d'efficacité et de l'examen en profondeur des projets sélectionnés.
- en conclusion, les possibilités d'amélioration de l'efficacité de l'aide devaient être explorées, tant au niveau du pilotage global du système que des procédures de gestion des actions ou des méthodes de conduite des projets. Cette partie devait s'interroger sur les voies d'une meilleure maîtrise de l'aide à différents niveaux par les acteurs nationaux et locaux, publics ou civils.

Après la réalisation de ces travaux préparatoires, la revue de l'aide a officiellement démarré par une série de réunions, tenues du 2 au 4 avril 1997 à Bamako : une journée de réflexion sur le thème «Société civile et problématique de la gestion de l'aide au développement», ouverte au public et organisée par le Centre Djoliba (ONG d'information et de réflexion), une visite de terrain de projets sélectionnés et une réunion d'une journée appelée Atelier de lancement de la revue.

Cet atelier, organisé par le PNUD et la DCD sous l'égide des autorités maliennes, a regroupé les membres du Comité de suivi, des cadres de l'administration impliqués dans la gestion de l'aide, des personnalités maliennes de la société civile, les consultants identifiés pour la revue, des représentants des agences locales de coopération, le panel d'experts désignés pour l'exercice, une délégation du CAD et des observateurs du Club du Sahel. La cérémonie d'ouverture était placée sous la présidence du Directeur de cabinet du

Premier ministre et du Directeur adjoint de la DCD. La réunion a été articulée autour de trois thèmes :

- promouvoir la gestion et la coordination du système international de l'aide par les Maliens ;
- minimiser les distorsions de l'aide affectant en particulier les capacités institutionnelles et la mobilisation des ressources locales ;
- identifier des formes concrètes de partenariat et organiser leur suivi.

A l'issue de cette réunion, les mandats donnés aux consultants ont été précisés et approuvés. Il a par ailleurs été demandé au Centre Djoliba de conduire une réflexion complémentaire sur la perception du système d'aide au développement par la société civile, en animant un processus national de débat sur ce thème. Par ailleurs, les membres de la réunion ont mis en place cinq groupes de travail et d'échanges, destinés à suivre et enrichir les travaux des consultants, sur les thèmes :

- coordination externe et interne ;
- renforcement des capacités et régulation du système de l'aide compte tenu de la dynamique de décentralisation ;
- participation, appropriation et prise en main ;
- procédures financières et comptables, passation des marchés et fonds communs ;
- interaction entre les bénéficiaires et les donateurs.

Enfin, le Centre Djoliba a ouvert un «guichet d'information» sur l'aide au développement à l'intention du public.

Les travaux des consultants se sont déroulés d'avril à novembre 1997, sur une période plus longue que prévue. La période a en effet été marquée par l'organisation des élections législatives d'avril 1997 et de l'élection présidentielle de juin 97 qui ont ralenti la mobilisation des énergies autour de l'analyse de l'aide, et ensuite par la création d'un nouveau Ministère chargé du plan, de l'économie et de l'intégration qui intégrera les attributions du précédent Commissariat au plan. Ce changement s'est révélé largement bénéfique pour la revue, placée dans un cadre institutionnel renforcé et élargi.

Les questionnaires à destination des agences ont fourni une information satisfaisante, puisque huit donateurs sur les onze contactés ont transmis des réponses complètes. Les résultats de 133 évaluations ex post ont pu être traités pour bâtir la mesure agrégée de l'efficacité de l'aide-projet. Il faut noter que le soutien apporté à l'exercice par l'intermédiaire du groupe de travail sur

l'évaluation de l'aide du CAD a sans doute constitué un élément déterminant dans la qualité du recueil d'information auprès des services d'évaluation des agences de coopération.

L'examen en profondeur des projets sélectionnés s'est également déroulé dans des conditions satisfaisantes, en bénéficiant de l'information pertinente. En revanche, les questionnaires à destination des ministères de concentration de l'aide ont donné suite à peu de réponses. Les groupes de travail mis en place à l'issue de l'Atelier de lancement ont interagi avec les travaux des consultants. Par contre, la contribution des panélistes n'a plus été sollicitée au-delà de l'Atelier de lancement.

Le Centre Djoliba a également fourni un rapport en septembre 1997 sur les perceptions et propositions de la société civile. Ce rapport s'est appuyé sur l'exploitation des échanges réalisés dans le cadre du «guichet d'information» qui a enregistré une participation directe de plus de 300 personnes sur deux mois de fonctionnement (juillet-août 1997). Le Centre Djoliba a effectué une enquête par questionnaire auprès d'environ 230 personnes réparties sur le territoire (140 réponses ont été récupérées) et organisé une conférence-débat publique ainsi que des débats radiophoniques en langues locales dans trois régions du pays.

Une synthèse globale des résultats des différents rapports et débats réalisés dans le cadre de la revue a par la suite été rédigée (en février 1998) par la DCD et le PNUD-Mali. Les principaux éléments de cette synthèse sont repris ci-après.

C. PROPOSITIONS DE RÉFORMES

Les diagnostics, qui faisaient apparaître la nécessité d'une réforme, contenaient naturellement un certain nombre de propositions d'actions. Ces propositions n'engageaient toutefois que les experts concernés, et devaient être débattues afin d'aboutir à un cadre de réforme susceptible de recueillir l'engagement conjoint des autorités malienves, et des représentants des donateurs, tout en étant soumis pour avis à des personnalités indépendantes de la société civile malienne.

Une première étape de restitution du diagnostic et de synthèse collective vers des propositions concrètes a été conduite à travers l'organisation à Paris, les 2 et 3 mars 1998, par le CAD et le Club du Sahel, d'une réunion sur financement de la Coopération suisse. Cette réunion rassemblait l'ensemble des parties prenantes

du processus et était co-présidée par le Ministre de l'économie, du plan et de l'intégration et le Ministre des finances du Mali. Les présidents du CAD et du Club du Sahel en ont été les facilitateurs. Elle a réuni des hauts fonctionnaires des départements concernés, des représentants de la société civile, des personnalités indépendantes et des représentants des différents donateurs, tant au niveau des sièges que des représentations locales.

La réunion a d'abord examiné les principaux résultats des travaux de diagnostic, puis s'est interrogée sur l'interface entre les institutions maliennes, les organisations de la société civile et les agences de coopération. Par la suite, elle s'est scindée en groupes de travail afin de soumettre des propositions d'action. Les thèmes des groupes étaient les suivants : (i) système d'information sur les flux d'aide et leur utilisation, (ii) accords institutionnels pour la coordination et le suivi des activités de développement financées par l'aide, au niveau national, (iii) procédures et mécanismes pour l'amélioration de la gestion de l'aide, (iv) évaluation de l'impact des projets et programmes financés par l'aide. Enfin, une séance plénière finale a permis de discuter en commun les propositions d'action et de parvenir à un ensemble de propositions communes.

Du côté des donateurs, le processus de restitution et de débat s'est poursuivi au sein du mécanisme du CAD. La revue de l'aide au Mali, et en particulier les résultats de la réunion de mars 1998, ont été discutés à la réunion ministérielle du CAD/OCDE en avril 1998. Le soutien du processus a recueilli l'unanimité des ministres de la coopération des pays membres lors de cette réunion. Il a été décidé de considérer le Mali comme un cas exemplaire de réforme de la coopération en recommandant que : «les organismes d'aide des Membres entreprendront d'adapter en souplesse et de coordonner leurs politiques et leurs pratiques au Mali et dans quelques autres pays afin de tester la faisabilité et les avantages des changements préconisés, de mettre en commun les pratiques qui conduisent au succès et d'en généraliser progressivement l'application»².

La revue d'aide au Mali a également été discutée lors de la Réunion des hauts fonctionnaires en décembre 1998. Il a été reconnu que le Club du Sahel avait un avantage comparatif pour la coordination opérationnelle de la revue. Ainsi, le suivi du côté des donateurs de la revue du Mali a été progressivement transféré du CAD au Club du Sahel. Toutefois, le CAD a ex-

primé le souhait, lors de la Réunion à haut niveau, d'entreprendre un exercice similaire en Mozambique et en Bolivie. De même, lors de la réunion ministérielle du CAD/OCDE des 8 et 9 avril 1998, les participants ont adopté une conclusion importante : «*Un soutien général se dégage en faveur de la poursuite des travaux engagés au Mali, dans le prolongement des résultats intéressants qui sont ressortis de l'intense activité à laquelle jusqu'à présent, a donné lieu à l'examen du système d'aide dans ce pays.*»

Du côté malien, la réunion de Paris de mars 1998 devait être suivie d'une réunion comparable au Mali, dont l'objet aurait été de restituer et de valider les résultats du diagnostic afin de passer à une phase de réformes. Cette réunion aurait permis de faire connaître davantage l'exercice par les techniciens des départements ministériels et de construire un consensus sur le plan d'action futur de la réforme. Cette réunion n'a cependant pas eu lieu du fait, semble-t-il, de la volonté commune de passer immédiatement à une phase opérationnelle à la suite de la réunion de Paris. Certains partenaires au développement ont ainsi estimé qu'une telle réunion de restitution/validation risquait d'être perçue comme une redite de la réunion de Paris. Les autorités maliennes n'ont sans doute, pour leur part, pas su faire preuve de la détermination suffisante pour justifier la poursuite du processus de validation au Mali.

L'absence de cette réunion n'a pas permis de valider officiellement les résultats de la revue, et en particulier de parvenir à un document de synthèse sous forme définitive. Les documents d'analyse du système d'aide sont jusqu'à ce jour restés sous version provisoire. Elle a également rendu plus difficile une large appropriation par les responsables maliens des résultats obtenus et des discussions tenues à Paris, qui avaient impliqué une délégation malienne de haut niveau mais forcément réduite. Elle a de même retardé l'apparition d'une base consensuelle d'action, un petit nombre de donateurs exprimant des réserves quant au document provisoire de diagnostic et à certaines des recommandations effectuées à la discussion de Paris. Toutefois, cette lacune dans l'appropriation des résultats de la revue par une plus grande majorité des techniciens maliens a été corrigée par la mise en place ultérieure d'un dispositif institutionnel de pilotage de la réforme.

Le processus de dialogue et de construction du consensus autour des conclusions de la revue semble s'être dans un premier temps arrêté en chemin, et l'exer-

2. Conclusions de la 36^{me} réunion à haut niveau du CAD, 8-9 avril 1998.

cice a paru marquer le pas au niveau local à la suite de la réunion de Paris. Cependant, des contacts entre les autorités malientes et les présidents du CAD et du Club du Sahel, ainsi que les contacts permanents entre le Ministère du plan, de l'économie et de l'intégration et la représentation locale du PNUD ont permis de maintenir l'engagement des différentes parties prenantes au niveau local, et de mobiliser progressivement, dans un premier temps, les acteurs pertinents pour discuter les conclusions de la réunion de Paris et proposer au gouvernement de s'engager dans la réforme du système d'aide au Mali. Le programme de revue de l'aide au Mali, tourné vers le diagnostic et la construction de propositions collectives, s'est alors transformé en programme de réforme de l'aide au Mali, destiné à la mise en œuvre des recommandations pertinentes, qui est examiné dans la deuxième partie du présent document.

LES CONCLUSIONS DE LA REVUE

A. LE PILOTAGE DU SYSTÈME INTERNATIONAL D'AIDE

Démocratisation et faiblesse de la fonction publique
 Le contexte national est principalement marqué sur la période d'examen (1985-1995) par le changement de régime de 1991-1992 et le passage d'un régime autoritaire, peu préoccupé du développement national, à un régime démocratique. Une période de transition a pris place en 1991 pour préparer l'avènement de la démocratie qui a eu lieu en 1992 avec la tenue d'élections présidentielles et législatives. Depuis lors, le fragile processus de construction de la démocratie est en cours. La liberté a acquis droit de cité. La société civile a connu une véritable émergence, sensible d'ailleurs depuis le milieu des années 1980, et prend une part croissante aux activités de développement. Un processus de décentralisation est en cours pour promouvoir le développement local et rapprocher les centres de décision des populations.

Cependant, un certain nombre de faiblesses dans le domaine de la gouvernance, développées au cours du régime précédent, handicapent toujours le gouvernement actuel. C'est en particulier le cas du déclin de la fonction publique, sensible durant toute la décennie 1980, qui ne semble pas avoir été réellement inversé jusqu'à présent. Victime de non-renouvellement, de vieillissement et de manque de motivation, la fonction

publique s'étoile, tandis que ses cadres saisissent les opportunités d'emploi qui leur sont offertes dans les projets et programmes de développement financés par les donateurs. C'est le manque de gestion efficace des ressources humaines au sein de la fonction publique, plus encore que la pénurie de compétences, qui semble être en cause. Les processus en cours de développement de la société civile et de la décentralisation rendent encore plus sensibles les défis posés à une administration à laquelle il est de plus en plus demandé de se comporter en partenaire, plutôt qu'en gestionnaire, du développement. Par ailleurs, certaines pratiques des partenaires au développement, notamment le recours excessif à la conditionnalité ou la création de structures parallèles de gestion des projets, ont contribué à exacerber le déclin de la fonction publique malienne.

La place importante de l'aide

L'aide occupe depuis plusieurs décennies une place importante dans l'économie, dans les institutions et même dans la société malienne. Elle s'est située à un peu plus de 500 millions de dollars en 1996, volume à peu près constant en dollars courants depuis le début de la décennie. Depuis le début des années 1980, l'aide équivaut à 15 % à 25 % du PIB du Mali selon les années. Elle s'élevait à 19 % en 1996 (23 % en 1995). Elle représente dans les années récentes environ 50\$ par habitant, mais est montée au-dessus de 100\$ par habitant en 1985.

Le budget d'investissement public est financé sur des ressources extérieures pour, en moyenne, 80 % de son montant sur la période 1985-1995. On estime que 20 à 30 % des dépenses courantes ont également été financées de la même façon sur la période.

Bien que l'on ne dispose pas de données pour l'illustrer, on s'accorde également à reconnaître que la coopération internationale joue un rôle important au niveau du développement local et du financement des activités des organisations civiles.

Toutefois, les montants d'aide cités proviennent des donateurs et correspondent plus à une mesure de leur «effort» en faveur du Mali, qu'à une comptabilisation de ce qui est réellement injecté dans l'économie malienne. Ainsi, les statistiques nationales sur les flux de l'aide reçus par le Mali donnent des montants qui représentent entre le tiers et les deux tiers des chiffres officiels publiés par l'OCDE ou le PNUD dans leurs rapports sur la coopération pour le développement. Ceci dénote le besoin d'information et de transparence

dans la comptabilisation des flux d'aide, et de leurs différentes affectations.

Une coordination peu fonctionnelle

Une étude sur la coordination de l'aide extérieure commanditée par le Commissariat au Plan en 1996 révèle que «toutes les structures publiques jouant un rôle ou ayant la responsabilité en la matière n'assurent ni individuellement, ni collectivement cette coordination d'ensemble. Ceci au point que nous nous trouvons dans la situation tout à fait singulière où les bailleurs de fonds tentent tant bien que mal de jouer ce rôle à la place de l'Etat». Le système national de gestion de l'aide se caractérise en effet, par un certain éparpillement des centres de décision et un manque de précision des rôles de chacun. Plus encore, on peut dire que les processus réels de partenariat avec les donateurs s'écartent fréquemment des schémas prévus par les attributions officielles des différentes structures.

En principe, la gestion et la coordination de l'aide entrent dans les attributions de trois structures :

- la Direction de la coopération internationale (DCI) rattachée au Ministère des affaires étrangères et des maliens de l'extérieur (MAEME), chargée de la soumission, de la négociation et de la signature des accords de coopération ;
- la Direction nationale du plan (DNP) rattachée au Ministère de l'économie du plan et de l'intégration (MÉPI), chargée de l'évaluation des requêtes (émises par les ministères sectoriels) et de leur transmission au MAEME ;
- la Direction générale de la dette publique (DGDP) rattachée au Ministère des finances (MF), qui mobilise, suit et fait l'audit des financements internes et externes générateurs de dette.

Dans les faits, les ministères sectoriels sont souvent amenés à soumettre et négocier eux-mêmes les requêtes avec les donateurs, quand ce ne sont pas ces derniers qui sont à l'origine des requêtes qu'ils souhaitent se faire soumettre. Il en résulte une tendance à la prolifération des projets et programmes, ainsi qu'un certain nombre de dysfonctionnements, mentionnés dans le rapport cité sur la coordination de l'aide :

- les procédures nationales ne sont pas respectées surtout en ce qui concerne la phase de préparation des requêtes et leur soumission aux donateurs ;
- la concertation interministérielle est insuffisante et ne permet pas de faire valoir de véritables choix de priorités ou encore de refuser des conditionnalités irréalistes ;
- la complexité et la multiplicité des politiques et

pratiques de développement des donateurs rendent difficile la gestion nationale ;

- la dimension physique et spatiale des investissements n'est pas suffisamment appréhendée, ce qui peut conduire au sur-financement de certains types de réalisations au détriment d'autres activités.

La faible intégration des actions d'aide dans la gestion nationale

La conduite des actions d'aide est faiblement intégrée dans la gestion nationale. Fréquemment les institutions nationales, les procédures nationales et parfois les cadres nationaux ne sont pas mobilisés en première place dans la gestion des actions d'aide, qui fait largement appel aux structures parallèles, aux procédures des donateurs et aux cadres expatriés. Une illustration de cette faible intégration est par exemple le nombre important des projets menés hors du Programme triennal d'investissement (PTI) ou hors du Budget spécial d'investissement (BSI).

On peut voir à cela plusieurs raisons. La principale est que le niveau de confiance entre partenaires est parfois sujet au doute. L'atelier de lancement avait constaté que «la coopération est basée sur la confiance, mais s'exécute souvent dans la méfiance». L'examen ex post des projets semble d'ailleurs montrer que la gestion est jugée en moyenne plus satisfaisante lorsqu'elle est assurée par des structures autonomes. Une seconde difficulté réside dans la taille et la diversité du système d'aide. En 1996, la communauté des donateurs comprenait une trentaine d'agences bilatérales et une vingtaine d'agences multilatérales (sans compter les très nombreuses ONG), chacune porteuse de stratégies, de valeurs, d'une culture et d'habitudes et de procédures de travail. Il est certainement difficile, en l'absence d'une ferme incitation à travailler ensemble, d'intégrer ce système complexe dans les fragiles processus institutionnels nationaux. Enfin, on peut déplorer dans certains cas l'absence de représentation sur place de certains donateurs importants, ce qui nuit à la coordination et au dialogue avec les autorités et les institutions maliennes.

La faible intégration constatée au niveau de la gestion se retrouve sous des formes proches en ce qui concerne l'économie. On constate également un manque d'insertion de l'aide dans les circuits économiques nationaux, publics ou privés. Ainsi, les pratiques d'aide liée ou d'exonération fiscale des importations dans le cadre des actions d'aide génèrent des circuits et des procédures parallèles au fonctionnement des marchés

nationaux. De même, dans le domaine public, les pratiques de rétribution employées par les donateurs s'écartent des normes nationales et créent des distorsions dans la politique publique de rémunération. Une des illustrations de cette faible intégration économique réside dans la faiblesse de la mobilisation des contreparties financières provenant de l'Etat et des bénéficiaires des projets. L'analyse détaillée des projets permet de constater que moins de 20 % des projets étudiés ont eu recours à de telles contributions. La probabilité de durabilité des actions au-delà de la période de financement extérieur apparaît de ce fait souvent faible.

Ce manque d'intégration entraîne un certain nombre de conséquences en termes d'impact de l'aide. La première est de contribuer à l'affaiblissement des institutions nationales, de façon tout à fait contradictoire avec l'objectif de renforcement des capacités par ailleurs poursuivi. Un tiers du total des projets terminés, recensés entre 1985 et 1995, ont fait appel à des structures parallèles de gestion. De plus, l'embauche (par ailleurs souhaitable) de cadres et techniciens maliens dans les structures de gestion de l'aide est de plus en plus répandue. Cela contribue, (comme cela est noté plus haut) à diversifier, sur des bases peu transparentes, les pratiques d'incitation et de rémunération. Il en résulte un renforcement de «l'administration de l'aide» au détriment de l'administration nationale, qui parvient alors difficilement à maintenir ses fonctions et plus encore à jouer un rôle d'impulsion et de pilotage.

La seconde conséquence est une tendance au morcellement des actions, et donc au manque de cohérence et de visibilité d'ensemble. Entre 1987 et 1994, le nombre moyen annuel de projets en cours était de 250. Il s'est monté à 362 en 1992, et cela sans compter les projets menés directement par des ONG. Un tel nombre d'actions, auquel il faut ajouter les différents programmes, fait peser sur le gouvernement et l'administration une charge de gestion, de coordination, de supervision et d'évaluation difficile à assumer dans les secteurs de concentration. En dépit des engagements pris, notamment dans le cadre du PSA et du CAD, pour réduire l'aide projet en faveur de l'aide programme, il apparaît que le recours au projet est encore largement dominant, bien que ses effets potentiellement dommageables sur les institutions nationales et sa forte consommation de personnel expatrié aient été maintes fois diagnostiqués.

Enfin, le dernier enseignement de l'analyse est que l'information pertinente pour améliorer la gestion de l'aide manque au niveau du gouvernement et même

parfois au niveau des agences elles-mêmes. Le système national d'information sur les actions d'aide demanderait à être redynamisé. Mais, on s'aperçoit au cours d'investigations particulières que certaines informations sont très difficiles à établir. Ainsi, les coûts annuels de gestion du portefeuille des projets et programmes exécutés au Mali ne font pas l'objet de suivi dans la moitié des agences de coopération. Le nombre d'assistants techniques travaillant au Mali ainsi que son évolution, n'ont pu être précisément établis (sans parler du nombre de missions de consultants). La contribution financière nationale aux projets et programmes d'aide ne fait pas non plus l'objet d'une attention particulière. Un certain nombre d'indicateurs, utiles pour le suivi de la gestion de l'aide, demanderaient à être d'abord identifiés comme pertinents avant de pouvoir être suivis dans le cadre d'un système national d'information.

Une perception ambiguë de l'aide par la population

Les perceptions de la population et de la société civile malienne sur l'aide ont été recueillies au cours de la large concertation engagée par le Centre Djoliba, mais aussi dans le cadre de l'analyse détaillée des projets ou encore lors des débats de l'atelier de lancement de la revue. Dans l'ensemble, il en ressort une attitude ambiguë des Maliens vis-à-vis de l'aide extérieure. Les effets pervers et les comportements de dépendance suscités sont vivement critiqués. Pour autant, la nécessité de l'aide paraît largement admise. Tout le monde souhaite que l'aide ne se prolonge pas indéfiniment, mais sans pour autant se sentir prêt à s'en priver dès à présent.

Par ailleurs, le sentiment d'être peu informé est fortement ressenti. La multiplicité des activités, la dispersion des centres de décision, le manque de clarté dans les rôles des acteurs et le peu d'information dispensée, surtout dans les zones rurales, brouillent les objectifs de l'aide dans l'esprit des gens et nuisent à son image.

L'ambivalence se retrouve dans la perception de l'impact de l'aide sur les conditions de vie des populations. Selon les personnes interrogées, l'aide commence à atteindre les bénéficiaires dans certains secteurs (santé, éducation, agriculture, élevage, infrastructures). Il est intéressant de noter que les populations en perçoivent les effets positifs essentiellement à travers les infrastructures récentes, que ce soient les établissements scolaires, dont l'accroissement a entraîné la progression des taux de scolarisation ou les routes qui ont donné une impulsion à l'activité économique, surtout en milieu urbain. C'est cependant avant tout dans

le secteur santé que l'effet positif des activités de développement est le plus remarqué, grâce notamment à l'action des centres de santé communautaires, jugée encourageante en terme de prise en main durable par les bénéficiaires.

Cependant, les Maliens estiment également que l'aide n'a pas entraîné de transformations en profondeur de la société et qu'elle a eu un impact négatif sur le niveau de pauvreté, surtout en milieu urbain. Ce dernier point est lié aux conséquences, ressenties par un certain nombre de personnes, en termes d'emploi et de pouvoir d'achat des réformes dans le secteur public, de la dévaluation et du programme d'ajustement structurel, dont les politiques d'aide sont rendues responsables.

B. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Des performances économiques et sociales décevantes, avec une amélioration récente

Sur une longue période, le niveau de vie des populations malienne a connu une évolution très lente, marquée par des périodes de recul. La progression du PIB par habitant sur la période 1970-1995 s'est déroulée au rythme annuel moyen de 0,5 %. On note cependant après une décennie et demi de quasi-stagnation, une reprise de la croissance ces dernières années sous l'effet conjugué de l'amélioration des politiques, de la dévaluation du FCFA, de bonnes conditions climatiques, des excellentes performances de la filière cotonnière et du développement de l'exploitation aurifère. Ainsi, sur 1995-1997, la croissance du revenu par habitant a progressé au rythme de 2 % par an en moyenne.

Les indicateurs sociaux font du Mali l'un des pays les plus pauvres du monde, classé par le PNUD à la 171ème place en terme de développement humain pour l'année 1995 (sur 174 pays classés). Le taux de mortalité infantile est parmi les plus élevés du monde (134 pour mille), le taux d'analphabétisme des adultes atteint 80 %, et celui des femmes 88 %. La pauvreté est massive, atteignant près de 70 % de la population. Pourtant, sur ce plan encore, les résultats récents apparaissent encourageants. Ainsi, le taux brut de scolarisation s'est nettement amélioré dans les cinq dernières années passant de 28 % en 1992 à 43 % en 1996, et de 19 % à 33 % pour les filles sur la même période, grâce aux efforts conjugués du gouvernement et des partenaires extérieurs, mais aussi des ONG et des parents

d'élèves. De même, le pourcentage de personnes ayant accès à l'eau potable est passé de 23 % à 48 % entre 1990 et 1995, grâce en partie aux programmes appuyés par la coopération internationale. Ces améliorations sensibles justifient sans doute la perception d'une amélioration récente dans l'efficacité de l'aide, relevée au cours de la concertation avec la population malienne.

L'examen de la situation macro-économique révèle le même constat d'une situation durablement dégradée ayant connu une amélioration sensible sur la période récente. L'aide a pendant longtemps contribué au maintien d'un déficit budgétaire élevé. Dans le même temps, le taux de pression fiscale était faible (10 % en 1990) et les dépenses insuffisamment orientées vers la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Avant la dévaluation du FCFA, les dépenses étaient essentiellement destinées à financer la masse salariale de la fonction publique aux dépens des services publics et des infrastructures. La masse salariale militaire équivalait à plus de 5 fois celle de la santé. Cette situation s'est modifiée sous l'effet de la dévaluation et d'une volonté politique récente. Le taux de pression fiscale est remonté à 13,3 % en 1997. Le rythme d'accroissement des dépenses courantes a été bien moins rapide que celui des recettes. Ainsi, la masse salariale n'a augmenté que de 28 % depuis 1994, amenant le ratio masse salariale sur recettes fiscales, qui avait atteint en 1988 le taux alarmant de 75 %, à moins de 30 % aujourd'hui. Le solde courant est potentiellement en voie de devenir durablement positif. La nature des dépenses s'est nettement améliorée. La part du budget courant consacrée à la santé est ainsi passée de 4,2 % en 1992 à 8,2 % en 1996. La part de l'enseignement est restée stable autour de 22 %, mais l'enseignement primaire a été privilégié au détriment de l'enseignement supérieur.

La même embellie se retrouve au niveau des équilibres extérieurs puisque le Mali a presque atteint, pour la première fois depuis plusieurs décennies, l'équilibre commercial (en *"free on board"*) en 1997 du fait d'une forte progression des exportations (coton et or). Cependant, la situation reste fragile car on ne note pas de diversification sensible, et le Mali reste toujours tributaire d'un nombre réduit de produits. De plus la situation d'endettement, en lente croissance, apparaît préoccupante. Le stock de la dette atteint 132 % du PIB (dont 45 % d'origine multilatérale), et fait apparaître un ratio de la valeur actualisée sur le PIB de plus de 280 %³.

3. On considère généralement que l'endettement est insoutenable lorsque ce ratio dépasse 200 %.

Enfin, l'investissement s'établit à des niveaux élevés, supérieur à 25 % du PIB sur les années 1996-1997. On constate d'ailleurs que le taux d'investissement a toujours dépassé les 20 % depuis le début des années 1980. Les faibles performances enregistrées depuis lors, montrent qu'il existe, outre une probable surestimation de l'investissement réel dû à la comptabilisation de l'ensemble des dépenses des projets sous cette rubrique, un véritable problème d'efficacité de l'investissement public. Il est probable que, en l'absence de changements majeurs dans les modes de gestion, ces problèmes de manque de rendement de l'investissement subsistent en bonne partie sur la période récente.

L'effet retardé des programmes d'ajustement structurel

Il est extrêmement difficile d'isoler les effets de l'aide macro-économique, et en particulier des programmes d'ajustement structurel, dans l'ensemble des résultats économiques et sociaux du Mali. Il est certain que jusqu'au milieu des années 1990, près de quinze années de programmes d'ajustement structurel (depuis 1981) présentaient un bilan particulièrement maigre en termes de résultats sur le niveau de vie des populations, en dépit de la menée d'un certain nombre de réformes structurelles et d'une relative stabilisation des finances publiques.

Les effets sociaux des programmes d'ajustement ont été vivement ressentis par certaines catégories de la population. Les données d'enquête auprès des ménages semblent également montrer une augmentation de la pauvreté pendant cette période.

Par ailleurs, les programmes d'ajustement ont, dans la plupart des cas, été peu intériorisés par les autorités maliennes et les cadres chargés de les mener à bien. La principale leçon que l'on peut tirer de ces quinze années d'ajustement est qu'une condition de réussite de ces programmes est qu'ils deviennent réellement l'affaire des acteurs nationaux. Le contrôle exercé par les institutions financières internationales doit laisser la place à une prise en main locale dès la conception des programmes, qui doit tenir compte de la cohérence macro-économique, de l'environnement institutionnel et des aspects sociaux.

Les évolutions constatées depuis le milieu des années

1990, provenant de diverses causes citées ci-dessus, conduisent cependant à nuancer sensiblement ce sévère constat. Les résultats obtenus en terme de stabilisation macro-économique, de compétitivité (en particulier sur quelques filières agricoles), de progression des exportations et d'amélioration des indicateurs sociaux recouvrent parfaitement les objectifs de l'ajustement. Il apparaît aujourd'hui possible que le Mali puisse, contrairement à bien d'autres pays africains, sortir de l'ajustement au début du XXI^e siècle. La période d'amélioration est courte et les résultats restent à confirmer, mais on ne peut aujourd'hui écarter l'hypothèse que le processus d'internalisation de l'ajustement ait précisément commencé à se concrétiser.

Une aide pertinente⁴ et efficace⁵ selon l'évaluation des agences de coopération

Les jugements portés sur la pertinence des projets et programmes ont été très satisfaisants. Les objectifs poursuivis ont été considérés comme étant pertinents par rapport aux priorités convergentes du Mali, des bénéficiaires et des agences d'aide. Ce résultat positif mérite d'être retenu. Il paraît cependant difficile à concilier avec les perceptions recueillies par le Centre Djoliba, qui relevait que «des populations ont l'impression que l'aide ne tient pas compte de leurs priorités». On est amené à se demander si la pertinence apparente des objectifs de l'aide provient de l'inscription des objectifs des actions dans les priorités et stratégies des acteurs nationaux ou de l'adaptation des priorités et stratégies de ces derniers aux objectifs affichés de l'aide.

L'analyse de l'efficacité agrégée des projets (et programmes) est basée sur les réponses des agences de coopération aux questionnaires qui leur ont été soumis. Les donateurs ont émis un avis sur l'efficacité de 133 projets, à partir des évaluations réalisées. En premier lieu, la pertinence des objectifs par rapport aux stratégies de développement du Mali a été questionnée. Les projets et programmes ont ensuite été répartis en trois catégories, conformément aux principes du CAD pour l'évaluation : ceux pour lesquels les objectifs initiaux ont été largement atteints (efficaces), ceux pour lesquels les objectifs ont été partiellement atteints (partiellement efficaces) et ceux pour lesquels les objectifs n'ont pas été atteints (inefficaces).

4. La pertinence s'évalue par la comparaison des problèmes à résoudre et des objectifs spécifiques des projets et des programmes.

5. L'efficacité des projets et programmes se mesure par la comparaison entre les résultats obtenus et les objectifs spécifiques visés

En matière d'efficacité, les résultats obtenus sont les suivants :

En %	Total	Économie rurale	Ressources humaines	Infra-structures	Secteur Secondaire	Gestion éco.	Dévelop. local
Efficace	55	56	43	75	50	62	50
Partiellement efficace	25	20	36	17	36	23	33
Inefficace	20	24	21	8	14	15	17
Total	100	100	100	100	100	100	100

Plus de la moitié des projets et programmes sont ainsi jugés efficaces a posteriori, et seulement un projet sur cinq est estimé inefficace. Ces proportions varient selon les secteurs d'activité. Le secteur des infrastructures est celui où l'efficacité est la plus fréquente (75 % et seulement 8 % d'inefficacité), tandis que le secteur des ressources humaines présente le profil inverse avec seulement 43 % de taux d'efficacité.

Ces résultats amènent une nouvelle fois à s'interroger sur la cohérence entre le jugement des évaluations, plutôt positif, et les faibles résultats en terme de développement enregistrés sur la période d'étude (1985-1995) ainsi que les perceptions peu positives des populations. L'efficacité mesurée comme le degré d'atteinte des objectifs des projets en cours d'action reflète sans doute imparfaitement l'impact durable obtenu sur le niveau de vie des populations.

Enfin, on remarque que les taux d'efficacité sont extrêmement variables selon les agences concernées, ce qui peut résulter d'efficacités différencierées mais aussi de la diversité des niveaux d'exigence et des critères de jugement. Dans ce sens, le pourcentage de 55 % de projets jugés efficaces peut davantage être interprété comme un taux de «satisfaction» des agences compte tenu de leurs critères propres de jugement.

Une efficacité⁶ et une durabilité problématiques

Cette partie se base sur l'examen en profondeur des quinze projets de développement sélectionnés. Le taux d'efficacité dans cet échantillon se monte à 67 %, soit une proportion sensiblement supérieure au taux moyen de 55 %, ce qui s'explique sans doute par le caractère exemplaire de certains projets retenus. Il s'agit donc d'un sous-échantillon de projets de meilleure qualité en moyenne que l'ensemble des projets.

La première constatation concernant ces projets est la

fréquente convergence d'opinion entre les différentes parties prenantes : donateurs, bénéficiaires et cadres maliens. La qualité d'un projet ou d'un programme est souvent évidente pour tous.

La conception des projets étudiés a le plus souvent pris en compte de manière satisfaisante les conditions socio-culturelles locales, et s'est basée sur des études approfondies dans la moitié des cas. En revanche, selon les intervenants, cette capacité de prise en compte diminue dans la phase d'exécution où les exigences procédurales prennent parfois le dessus sur les besoins d'adaptation. Ainsi, la mise en œuvre est souvent affectée par l'irrégularité des rythmes de décaissement, découlant de la complexité des procédures des donateurs, du non-respect des conditionnalités ou de la difficile mobilisation des contreparties.

Plus généralement, la capacité à s'adapter en cours d'exécution est reconnue comme un facteur de succès. Le suivi-évaluation, dont six projets ont bénéficié, apparaît comme un élément positif, bien qu'insuffisant lorsqu'il se limite à de brèves missions de supervision.

En ce qui concerne la gestion, les appréciations a posteriori sont meilleures lorsqu'elle est le fait de structures autonomes co-gérées par les donateurs et les autorités que lorsqu'elle est assurée directement par des institutions maliennes. Les raisons évoquées sont entre autres l'instabilité du personnel national et sa faible motivation due à la disparité dans les rémunérations du personnel des projets et des fonctionnaires. De ce point de vue, il semble y avoir une contradiction entre les exigences d'une gestion efficace des projets et ceux de la durabilité, et de la cohérence qui nécessiteraient une inclusion étroite des actions de coopération dans les institutions existantes. Il y a sans doute des voies pour échapper à un tel dilemme : le recours croissant à l'approche programme, la réforme de la fonction publi-

6. L'efficacité des projets et programmes s'établit à partir à partir de la comparaison entre les résultats obtenus et les activités menées (et donc les moyens mis en œuvre).

que, l'harmonisation de la rémunération des prestations fournies par le personnel des projets sont à différents niveaux des voies pour rechercher conjointement le développement des institutions nationales et l'amélioration de la gestion des actions d'aide.

Globalement, seulement un tiers (5 sur 15) des projets et programmes examinés a bénéficié d'un système comptable fiable. Dans quatre cas, le système était complètement défaillant. Quatre cas ont également donné lieu à un système d'audit annuel régulier. Cependant, les recommandations d'un tel système de suivi n'ont été que partiellement prises en compte. Dans l'ensemble, compte tenu de la qualité supérieure à la moyenne des projets examinés, l'efficacité et la fiabilité de la gestion semblent être des domaines où des progrès notables peuvent être réalisés.

Onze sur les quinze projets examinés ont fait l'objet d'une évaluation ex post. Même si ces évaluations restent souvent le fait d'équipes d'expatriés, leurs conclusions sont pertinentes pour l'ensemble des parties prenantes. Cependant, elles ont en général très peu circulé et n'ont pas du tout été intériorisées par la partie malienne.

La durabilité apparaît peut-être comme le problème principal des projets étudiés, et en même temps semble peu prise en compte. Les structures autonomes de gestion se prêtent difficilement à un transfert d'activité. Le transfert de compétence s'est fait dans de bonnes conditions dans seulement cinq projets sur les quinze étudiés. Enfin, deux des actions examinées ont pris en compte au niveau de la conception la capacité financière des bénéficiaires à prendre en charge les activités une fois la phase d'exécution terminée.

C. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

L'analyse montre le rôle important que l'aide a joué dans le développement du Mali, les résultats positifs obtenus, notamment sur la période récente, et la conviction partagée qu'il s'agit d'un instrument indispensable dans les circonstances actuelles. Cependant, elle met également en évidence de sérieuses faiblesses dans la conduite effective de la coopération, notamment :

- au niveau de la coordination d'ensemble, l'absence de stratégies, de circuits institutionnels et de procédures d'ensemble pour mobiliser et mettre en synergie les différents moyens de la coopération conduisent à de notables déperditions et affaiblissent l'efficacité globale de l'action ;

- au niveau de l'efficacité des actions, le décalage entre les montants d'aide (plus de 50\$ par habitant par an depuis deux décennies) et les progrès réalisés sur les niveaux de vie des populations révèle un sérieux problème de rentabilité et de durabilité des investissements entrepris, d'autant plus préoccupant que les indicateurs d'efficacité utilisés par les donateurs, dont les résultats sont plutôt satisfaisants, ne prennent pas la mesure de ce problème ;
- au niveau de l'efficience et de la gestion des actions, des gains importants peuvent être accomplis pour améliorer la gestion et son suivi, rendre l'exécution plus souple et adaptative et faire de l'évaluation un processus d'apprentissage collectif. Ces gains seraient de nature à rejouer sur l'impact durable des actions ;
- au niveau de la participation et de la communication, il semble indispensable de modifier les façons de faire et de communiquer, afin de donner une image de l'aide plus positive auprès de la société civile.

La discussion des conclusions de la revue au cours de la réunion de Paris a conduit à un certains nombre de recommandations pour surmonter ces faiblesses. Ces dernières ont été présentées sous la forme de principes opérationnels du processus de réforme, d'étapes immédiates pour engager le processus et d'une matrice de propositions de réformes concrètes (voir annexe 2).

Principes opérationnels du processus de changement

- Améliorer d'un commun accord le système international de l'aide en faveur des stratégies de développement nationales. Le système d'aide doit être conçu en tant que mécanisme d'appui aux efforts nationaux, et non comme une fin en soi.
- créer au Mali un mécanisme, faisant intervenir les principaux ministères maliens et les principaux donateurs, pour suivre l'évolution des réformes
- harmoniser progressivement les procédures de gestion de l'aide de façon à élaborer progressivement une procédure nationale qui respecte des critères de transparence financière agréés au niveau international
- soumettre le système à la discipline des indicateurs de résultats
- effectuer un suivi périodique du processus de réforme du système d'aide à haut niveau afin d'en tirer des enseignements d'ordre général et de maintenir l'engagement au niveau politique.

Étapes immédiates proposées pour engager le processus

Du côté malien

Engager un processus annuel de hiérarchisation des priorités nationales du développement, concordant avec un cadre budgétaire à moyen terme, discuté en présence de tous les donneurs intéressés et des ministres sectoriels

Regrouper et diffuser au public, sous diverses formes, des informations sur l'aide.

Accepter d'auditer systématiquement les projets et de rendre public les rapports d'audit.

Identifier des postes-clés dans l'administration qui sont nécessaires à la prise en charge nationale de la coordination et gestion de l'aide. Définir les termes de référence et recruter le personnel pour ces postes

Établir un plan de renforcement des structures clés en y incluant les appuis spécifiques que les donneurs pourraient apporter.

Stabiliser les missions du personnel-clé au cours de la période d'expérimentation.

Proposer aux ONG des mécanismes de concertation afin de les impliquer dans le système d'aide.

Du côté des donneurs

A titre de test, abandonner les pratiques occasionnant des distorsions et des lourdeurs administratives qui empêchent l'application des procédures nationales, par exemple l'aide liée et les exonérations fiscales sur les biens et services financés par l'aide.

Fournir régulièrement aux autorités des informations sur les utilisations de l'aide et les montants par type de dépense.

Accepter d'effectuer les décaissements dans les délais une fois les conditions préalables remplies.

Accepter d'être représentés au Mali, déléguer une autorité suffisante aux représentants au niveau local.

Fournir le soutien demandé aux postes et structures-clés pendant une période de transition au cours de laquelle le gouvernement mettra en place les réformes du service public.

Stabiliser le personnel sur le terrain pendant la période d'expérimentation.

6. Ces principes étaient suivis dans le rapport diagnostic de propositions précises qui ont été discutées et modifiées au cours du processus de débat et qui sont présentées sous leur version la plus récente dans la partie suivante.

SECONDE ÉTAPE : ENGAGER LA RÉFORME POUR UNE AIDE MIEUX MAÎTRISÉE ET PLUS EFFICACE

LA MISE EN PLACE DU PROGRAMME DE RÉFORME DE L'AIDE

La réflexion et les concertations se sont poursuivies au Mali après la réunion de Paris en mars 1998. C'est ainsi qu'en mai 1998, le Ministre du plan, de l'économie et de l'intégration organisa une réunion avec les chefs d'agences locales de coopération, afin de donner suite aux conclusions de la revue de l'aide et de la réunion de Paris. Les participants convinrent que la mise en œuvre des recommandations proposées nécessitait une concertation élargie, un nouvel engagement du gouvernement et la mise en place d'un dispositif institutionnel paritaire chargé de la conduite des réformes. Il fallait également proposer un programme de travail précis pour ce dispositif.

Une équipe, composée de membres de l'administration et de représentants des partenaires au développement, mandatée à la suite de cette réunion, établit une première proposition à l'adresse du gouvernement qui servit de base à l'élaboration d'une communication verbale au Conseil des ministres du 15 juillet 1998. Il était alors décidé de mettre en place :

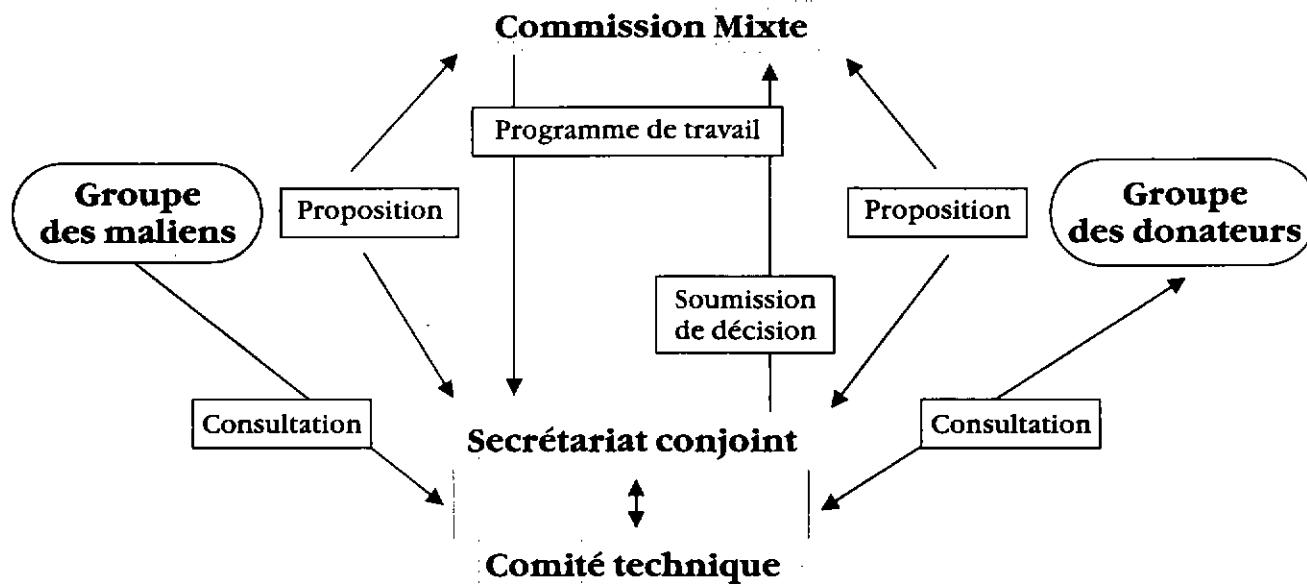
- une commission mixte Mali-partenaires au développement pour diriger le processus de mise en œuvre de la réforme de l'aide ;
- deux groupes de travail consultatif, l'un du côté malien, l'autre du côté des partenaires au développement ;
- un secrétariat conjoint et un Comité technique chargés de préparer et d'exécuter les décisions de la Commission mixte ; le Secrétariat conjoint placé sous l'autorité du Ministre du plan, de l'économie et de l'intégration doit préparer les réunions du Comité technique, des groupes de travail et de la Commission mixte.

La commission mixte, dirigée par le Ministre de l'économie, du plan et de l'intégration, est composée des ministres les plus directement concernés par la coordination de l'aide⁷ et des ambassadeurs et chefs d'agence d'aide et de coopération des pays membres de l'OCDE, ainsi que des responsables des agences multilatérales, la Banque mondiale et le PNUD qui représentent également toutes les autres agences du système des Nations unies. Les groupes consultatifs réunissent des cadres de l'administration et des agences de coopération, ainsi que des personnalités de la société civile pour le groupe Mali. Le Comité technique est constitué d'un sous-groupe des groupes précédents. Enfin, le secrétariat est composé de deux personnes, mises à disposition par le gouvernement et le PNUD. Le PNUD a permis le démarrage du dispositif en allouant un fonds de démarrage pour le fonctionnement du Secrétariat. L'organigramme ci-dessous donne une illustration du fonctionnement du dispositif mis en place, le rôle et la composition de chacun de ces organes sont décrits plus précisément en annexe 3.

L'engagement du gouvernement sera clairement réitéré à l'occasion de la Table ronde du Mali à Genève en septembre 1998. Le Premier Ministre rappellera à cette occasion l'objectif confié au dispositif qui consiste à : «premièrement enclencher un processus de réforme portant sur la coordination et les modalités de l'aide ; deuxièmement, parvenir à une aide pilotée et coordonnée par les autorités nationales, maîtrisée par les structures locales et plus efficace au profit des populations maliennes».

Le comité technique, puis la commission mixte, se sont réunis au mois de novembre 1998 pour élaborer, par la méthode du cadre logique, un programme de travail 1999-2000, en s'appuyant sur les premières propositions émanant des réunions précédentes rassemblées par le Secrétariat. Il en est ressorti un programme en sept objectifs principaux détaillés en activités, puis en

7. Le ministre des finances, le ministre des affaires étrangères et des maliens de l'extérieur, la ministre de la santé des personnes âgées et de la solidarité, le ministre du développement rural et de l'eau et le ministre de l'éducation de base.



actions, et assorti d'un calendrier et d'un partage des responsabilités.

R1 : Clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées du pilotage et de la coordination de l'aide

- 1.1. Faire une analyse comparative des missions des différentes structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide
- 1.2. Redistribuer les missions sur la base « 1 fonction = 1 structure »
- 1.3. Négocier un moratoire sur la création de nouvelles structures dans le domaine de la gestion de l'aide au cours de la période
- 1.4. Analyser les modalités d'adaptation du système d'aide au contexte créé par la décentralisation

R2 : Harmonisation des procédures et conditions de mise en œuvre des actions de coopération

- 2.1. Inventorier la situation actuelle des procédures et pratiques
- 2.2. Elaborer progressivement une procédure nationale de l'aide
- 2.3. Expérimenter, dans le cadre des négociations en cours (programmes sectoriels de la santé et de l'éducation, le programme national d'action environnemental) des instruments de coopération originaux (fonds communs, procédures unifiées, passations de marché)

R3 : Mise en place de mécanismes de coordination et d'arbitrage intra, intersectoriels et spatiaux de l'aide

- 3.1. Faire du Programme triennal d'Investissements un véritable instrument de programmation des

investissements publics

- 3.2. Rendre opérationnel les organes sectoriels de planification dans la conception, la gestion et le suivi des projets et programmes
- 3.3. Organiser une réunion de concertation entre les autorités malienne et les partenaires au développement sur les stratégies et orientations à moyen terme du Mali afin de fixer les priorités malienner et de permettre aux partenaires d'indiquer leurs domaines d'appui.

R4 : Renforcement des capacités nationales et locales

- 4.1. Identifier les besoins en appui des structures impliquées dans la gestion de l'aide et élaborer des propositions
- 4.2. Mettre en œuvre la stratégie de formation des structures concernées
- 4.3. Mettre en œuvre la stratégie de modernisation des structures concernées

R5 : Mettre en place d'un système d'information permanent sur les activités de coopération

- 5.1. Mettre en place des réseaux d'information et de la capacité de traitement
- 5.2. Diffuser l'information et organiser le débat public
- 5.3. Généraliser la mesure de l'impact dans les évaluations

R6 : Implication de la société civile à tous les niveaux de conception et de gestion de l'aide

- 6.1. Définir le rôle et les modalités d'information et d'intervention de la société civile
- 6.2. Mettre en œuvre une stratégie de communica-

tion et d'échange avec la société civile sur le thème de l'aide

R7 : Intégration du système de coopération dans les circuits économiques et financiers nationaux

- 7.1. Limiter les pratiques dérogatoires (exonérations, aide liée, etc....)
- 7.2. Elaborer et appliquer progressivement une charte de la contrepartie

La Commission mixte désirant retenir un programme prioritaire allégé décida, lors de sa réunion du 26 novembre 1998, de retenir en priorité les trois premiers objectifs, le quatrième étant jugé transversal à l'ensemble des activités sera mis en œuvre de façon itérative. Les trois résultats suivants relèveront d'une phase ultérieure.

Les premières activités relevant de ces trois objectifs font ainsi figure de programme prioritaire du dispositif. Plus précisément, les activités planifiées pour le premier 99 semestre sont les suivantes :

- clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide (R1)
- harmonisation de la rémunération des prestations de service des personnels des projets et programmes (perdiems, salaires et autres avantages) et harmonisation des procédures de passation de marché (démarrage de R2.1 et R2.2)
- organisation d'une réunion de concertation entre les autorités malienches et tous les partenaires au développement sur les stratégies et orientations à moyen terme du Mali afin de déterminer les priorités et de s'assurer que les partenaires s'inscrivent dans celles-ci (démarrage de R3)
- expérimentation d'instruments originaux de coopération originaux (fonds communs, procédures unifiées) dans le cadre du programme décennal de la santé (PRODESS).

UNE RÉFORME À LA CROISÉE DES CHEMINS

La mise sur pied du dispositif institutionnel à haut niveau a confirmé la volonté de voir aboutir le programme de réforme de l'aide, et les ambitions de départ sont toujours intactes. Le programme de réforme de l'aide a permis d'intensifier les échanges entre partenaires, et d'aviver l'intérêt pour les questions de gestion de l'aide. L'instruction des dossiers techniques

sur l'harmonisation des procédures et la rationalisation du dispositif institutionnel se déroule de manière satisfaisante. Le dispositif institutionnel de la réforme a su trouver sa place dans le dialogue de la coopération

Cependant, l'exercice ne peut, à l'heure actuelle, revendiquer des résultats avérés en termes de réforme ou de changement de pratique. Le rythme et la dynamique du processus doivent impérativement être maintenu pour préserver le risque réel d'essoufflement. Les principales mesures de réformes ont été proposées depuis mars 1998, et restent actuellement sous forme de projet. Le processus de réforme est largement basé sur la mobilisation des acteurs concernés autour d'un objectif commun. Les ressorts de cette mobilisation sont fragiles et complexes et il ne peut être exclu qu'en l'absence d'un rythme de progression régulier un certain scepticisme, voire ultérieurement une désillusion, ne s'installent et nuisent à cette mobilisation.

En particulier, la nécessité est évidente de démontrer la capacité du processus à réaliser des avancées concrètes, même limitées, en matière d'amélioration de la coordination et de la gestion de l'aide. La confiance des différents acteurs dans la capacité du processus à gérer de manière consensuelle des problèmes concrets apparaît comme le nœud de leur engagement au sein du processus. Certains craignent que les velléités de réforme ne s'épuisent dans la réalisation d'études et de débats et ne parviennent pas à déboucher sur des modifications réelles des façons de faire.

Outre l'engagement des acteurs, la capacité d'animation du processus apparaît comme la seconde condition cruciale pour pouvoir aboutir à des réformes réelles. Elle repose actuellement étroitement sur le Secrétariat conjoint. La compétence et le dynamisme de cette structure sont élevés, mais la concentration de l'animation autour d'une structure réduite et d'un petit nombre de personnes confère encore à l'exercice une allure de "projet", peu propice pour mener à bien une réforme administrative ambitieuse. Il conviendrait que le processus concerne plus largement la haute sphère de l'administration malienne, voire des structures de la société civile, par l'intermédiaire par exemple du Comité technique. Il conviendrait également que les agences d'aide du terrain consacrent plus de ressources et de temps à l'exercice et qu'elles bénéficient du soutien explicite de leurs sièges.

On peut ainsi juger que l'élargissement du processus se réalise lentement, d'autant plus que les objectifs qui pourraient concourir à cet élargissement, tels que le développement de l'information ou l'intégration de la société civile, n'ont pas encore été poursuivis. Cela concourt à maintenir l'exercice dans un cadre restreint et à donner ainsi le sentiment d'un exercice encore "à l'essai". La mobilisation et l'engagement des acteurs s'effectuent alors avec prudence.

Le processus de réforme de l'aide apparaît actuellement à la croisée des chemins. Le résultat des premiers dossiers que traitera le dispositif de réforme (dont la liste a été donnée ci-dessus) sera sans doute déterminant dans la suite du processus.

Si ces dossiers aboutissent à des modifications réelles des pratiques, le processus pourrait acquérir une crédibilité élevée, y compris au niveau international, apparaître comme un nouvel instrument capable de traiter des questions jusqu'à présent restées sans réponses et s'attaquer à des ambitions de plus en plus importantes. Dans le cas contraire, il est à craindre que l'engagement des différents acteurs ne s'affaiblisse et que le processus apparaisse comme un simple lieu de dialogue et d'études techniques, dont l'utilité peut être réelle mais qui s'inscrirait comme un instrument de plus dans un paysage des relations entre partenaires par ailleurs déjà passablement chargé.

LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXERCICE POUR L'ENSEMBLE DU SYSTÈME DE COOPÉRATION

UN INSTRUMENT AU SERVICE D'UN LEADERSHIP

Les processus de revue et de réforme de l'aide au Mali mettent clairement en évidence le rôle majeur de la nature du leadership dans les progrès ou difficultés expérimentées par l'exercice. En particulier, trois facteurs ont semblé déterminants : le niveau du leadership, tant au Mali que dans les agences, la capacité d'animation du processus et la motivation et l'engagement des principaux acteurs.

A. L'ENGAGEMENT À HAUT NIVEAU

L'expérience du Mali fait apparaître la nécessité de l'engagement à haut niveau des autorités nationales pour le déroulement du processus. Un engagement clair au haut niveau politique est capable de donner des gages aux donateurs, aux niveaux local et central, afin qu'ils investissent leur confiance, leur capacité d'adaptation et d'innovation et leurs ressources dans le processus de réforme.

Mais l'engagement à haut niveau est encore plus nécessaire vis-à-vis de la gestion nationale de l'exercice. Une tentative de réforme des mécanismes de gestion d'aide débouche forcément sur des enjeux de coopération entre institutions nationales. C'est le cas pour les procédures de négociation avec les partenaires extérieurs ainsi que pour la mise en cohérence globale et la définition des priorités des actions à entreprendre. L'expérience passée de nombreux exemples de ce type de coopération inter-institutionnelle, notamment l'expérience des plans de développement, montre que même en présence de dispositifs interministériels (comme c'est le cas pour le programme de réforme de l'aide) une condition de réussite est soit que le leadership soit directement assuré au niveau de la Primature ou de la Présidence de la République, soit qu'il soit assuré au niveau ministériel (au titre de la présidence du comité interministériel) mais avec un recours aisément et fréquent à une capacité d'arbitrage au niveau supérieur.

Le processus de réforme de l'aide confirme cette né-

cessité d'engagement à haut niveau puisque le premier dossier en cours de traitement : la clarification et simplification des mandats institutionnels des structures chargées de la gestion et de la coordination de l'aide, nécessitera l'implication du plus haut niveau de l'exécutif malien.

De même, l'analyse de l'exemple malien montre que l'engagement à haut niveau des agences de coopération a été déterminant, à plusieurs reprises, dans l'avancée du processus. Il est ainsi essentiel pour la participation des agences locales de recevoir des instructions (au minimum un feu vert, au mieux un ferme encouragement se manifestant par l'assouplissement de certaines procédures et la mise à disposition de moyens) de la part de leurs sièges faisant état de l'attente vis-à-vis du processus et envisageant leur niveau d'implication. La coopération des sièges des agences constitue également un facteur crucial pour recueillir les informations (évaluations, états financiers, etc.) nécessaires à un diagnostic approfondi. L'implication des agences à haut niveau est bien entendu également requise pour débattre collectivement des recommandations et propositions de réforme découlant du processus de revue. A ce titre, le rôle du CAD dans la mobilisation des agences à haut niveau a été déterminant et demeure crucial dans le processus malien. Une revue qui débuterait dans un autre contexte devrait se poser la question de l'association d'un «relais» susceptible d'assurer cette fonction de dialogue et d'implication des agences de coopération à haut niveau.

Enfin, il doit être clair et reconnu par les parties prenantes qu'une réforme ambitieuse peut projeter la mise en œuvre de recommandations qui enfreignent la règle générale (écrite ou usuelle) de comportement des agences. C'est le cas dans les réformes envisagées au Mali en ce qui concerne la multiplication des instruments de gestion, l'arrêt de la création de structures parallèles et plus encore le déliement de l'aide, la généralisation de la contrepartie ou la suppression de l'exonération des importations effectuées dans le cadre des actions d'aide. Ce type de réforme ne peut découlter que de négociations internationales de haut

niveau et de l'acceptation du cas du Mali, comme un test autorisant la dérogation à certaines règles générales de conduite.

B. UNE CAPACITÉ D'ANIMATION CRUCIALE

Cependant le leadership du processus ne peut être mesuré sur le seul plan de l'engagement politique. Il repose également sur la compétence et la disponibilité de la capacité technique d'animation du processus. Un processus dans lequel l'engagement politique serait élevé mais non relayé par une capacité d'instruction des dossiers et de pilotage du dialogue entre partenaires serait sans doute voué à l'échec⁸. Cette condition de capacité d'animation peut apparaître comme une banalité, elle est sans doute en pratique très difficile à réaliser.

Il est bien connu que la négociation avec les agences d'aide est une activité fortement consommatrice de temps. L'animation permanente d'un processus dans lequel interviennent plusieurs départements ministériels, de nombreux hauts fonctionnaires, plus d'une dizaine d'agences de coopération et éventuellement des personnalités et organisations civiles constitue un travail important. Il comprend l'information et la mobilisation permanente des personnes impliquées, l'instruction des dossiers, la préparation des réunions et des décisions, le rapprochement des positions de chacun dans une démarche de consensus.

De plus, le travail d'animation comporte une composante technique de haut niveau. Il nécessite de connaître en profondeur les procédures et méthodes de travail des donateurs. Des dossiers tels que l'examen des procédures de passation des marchés, la réforme des mandats institutionnels, l'examen des conséquences d'une généralisation de la contrepartie ou l'abandon des pratiques dérogatoires (exemple : l'exonération fiscale) sont politiquement et techniquement complexes.

La constitution de l'équipe d'animation peut fort bien constituer un goulot d'étranglement du processus. Le profil requis est sans doute proche de celui de haut fonctionnaire. Or, outre le peu de disponibilité des hauts fonctionnaires en général, une connaissance large des donateurs et des mécanismes de gestion de l'aide

n'est pas très répandue. La gestion de l'aide est un domaine que tout le monde pratique un peu dans l'administration mais dont peu de gens sont spécialistes. De tels spécialistes sont par ailleurs précieux dans le poste qu'ils occupent (au ministère des affaires étrangères, du plan ou des finances).

Il est sans doute fortement recommandable, comme cela a été le cas au Mali, que les donateurs s'impliquent dans le financement et la constitution de l'équipe d'animation. Les experts nationaux travaillant pour eux peuvent par exemple constituer une ressource humaine particulièrement précieuse pour animer l'examen et la réforme de l'aide (comme cela a été le cas au Mali). Mais le danger de l'implication des donateurs réside dans le risque de déséquilibrer le pilotage du processus au détriment de la partie nationale, et de se rapprocher d'un «projet de gestion des aides» dont les chances de réussite durable sont faibles. La formule expérimentée au Mali d'un Secrétariat conjoint constitué d'un fonctionnaire de l'administration malienne et d'un représentant de l'ensemble des agences de coopération (fonctionnaire du PNUD dans le processus malien) paraît bonne. Il s'agit toutefois d'une formule minimale pour l'animation d'un tel processus, d'autant plus que les membres du comité technique semblent débordés par le travail quotidien.

Une difficulté potentielle réside également dans l'équilibre entre l'équipe d'animation et les structures permettant une participation élargie au processus (dans le cas du Mali, Comité technique, groupes consultatifs). L'équipe d'animation doit développer une capacité suffisante pour pouvoir mettre en action l'ensemble du dispositif et disposer de prérogatives réelles pour mener à bien cette mobilisation, mais elle ne doit pas se substituer au rôle des structures de ce dispositif. Le risque existe probablement (cela n'est pas le cas au Mali), si les donateurs s'impliquent fortement dans le processus d'animation, que celui-ci échappe aux structures nationales ou partenariales.

C. UN RÉEL DÉSIR DE CHANGER LES CHOSES

La réforme de l'aide est un processus ambitieux qui vise à rompre avec un mode de fonctionnement éprouvé et va bien au-delà de la condamnation des dysfonctionnements du système. Cette rupture néces-

8. On pourrait également dire que la réalité de l'engagement politique se mesure à la faculté de dégager une capacité d'animation satisfaisante. Mais cela n'est pas forcément vrai dans des administrations où les capacités disponibles constituent une ressource rare et sont toutes employées dans des domaines hautement prioritaires.

site des changements de rôle, des modifications des habitudes professionnelles et des arbitrages entre intérêts potentiellement conflictuels. Les gains qui peuvent en découler sont importants (l'amélioration de l'efficacité globale de l'aide), mais pas forcément appropriables et identifiables pour tous les acteurs impliqués. Il s'agit donc d'un processus névralgique qui demande un pilotage résolu et qui ne peut être conçu comme la simple mise en œuvre d'une nouvelle activité administrative.

La volonté réelle de certains acteurs clés d'aboutir à un changement significatif par rapport à la situation actuelle est sans doute une condition peu visible mais déterminante de la réussite du processus. Ce désir de changement doit prendre sa source dans une sorte de «révolte» quant à certains aspects du fonctionnement du système de coopération. Autrement dit, un des facteurs de réussite tient sans doute dans la capacité des acteurs clés à s'indigner, ou au contraire à s'accommoder, d'un gaspillage de ressources et d'un manque d'efficacité que tout le monde reconnaît.

L'INSCRIPTION DANS UNE DYNAMIQUE DE CHANGEMENT

A. IDENTIFIER LES DIFFICULTÉS, LES BLOCAGES ET LES STRATÉGIES DE CHANGEMENT DÈS LA PHASE DE REVUE

Il est assez logique de voir succéder à une évaluation un programme de réforme dont l'ambition est de mettre en œuvre les recommandations prescrites. Les programmes de revue et de réforme de l'aide apparaissent comme deux phases d'un même processus. Mais, cette apparente unité ne doit pas masquer qu'il s'agit en fait d'exercices de natures fondamentalement différentes dont le pilotage et les méthodes d'action doivent être distincts.

La revue de l'aide est un exercice d'évaluation conjointe, largement ouverte au public et à la société civile, pilotée par le pays receveur. Il s'agit déjà d'un exercice ambitieux et original qui demande un niveau important de concertation et qui est sensible dans la mesure où il peut consister à diffuser des éléments critiques de diagnostic portant sur les principaux acteurs de l'aide.

Mais le programme de réforme de l'aide est un véritable processus de réforme institutionnelle et administra-

tive qui vise à une rupture avec les modalités de travail des institutions nationales et des agences de coopération. Quelles que soient les faiblesses du fonctionnement usuel de la coopération, celui-ci s'est installé dans un «état d'équilibre», qui correspond à l'équilibre des intérêts perçus par chacun des acteurs compte tenu du paysage institutionnel et des systèmes d'incitation existants. Une rupture avec cet équilibre nécessite un changement des cadres institutionnels et des systèmes d'incitation, ainsi qu'un bouleversement des habitudes et des inerties et un dépassement des blocages qui maintiennent le système dans sa situation actuelle.

L'exercice a en effet révélé la nature contradictoire des sentiments des partenaires quant au changement du système de coopération. Le manque de confiance non avoué entre les parties prenantes peut se manifester par une bonne volonté affichée envers la réforme n'excluant pas pour autant un certain nombre de résistances passives, voire actives, envers toute concrétisation de ce changement.

Du côté des autorités maliennes, cette résistance s'explique par la peur d'une diminution du flux de l'APD pouvant découler d'une rationalisation, et la crainte de conflits institutionnels liés à la réforme des départements ministériels.

Du côté des donateurs, la résistance au processus de changement s'explique entre autres par le souhait de préserver l'identité (parfois le drapeau) de chaque institution, le sentiment de responsabilité vis-à-vis du contribuable du pays donneur qui conduit à mettre en avant les intérêts de ce pays (notamment en ce qui concerne l'aide liée ou l'assistance technique) et enfin, l'absence de marge de manœuvre, réelle ou invoquée, par rapport à des exigences procédurales et stratégiques parfois extrêmement contraignantes.

Le processus malien a en partie perçu cette nécessité de rupture en se dotant d'un cadre institutionnel nouveau et ambitieux au moment du passage à la phase de réforme. Il n'est cependant pas étonnant de constater que la liaison entre les exercices de revue et de réforme de l'aide est apparue difficile. Le processus au Mali a connu un temps d'arrêt entre ces deux phases. Il convient également de noter que la phase de réforme aborde seulement le chantier des réformes institutionnelles et administratives nécessaires aux bouleversements des habitudes et pratiques ancrées dans les rapports actuels de partenariat.

L'insuffisante internalisation du processus de la revue/réforme par la haute sphère de l'administration

malienne, comme indiqué précédemment, constitue un facteur de ralentissement des changements concrets. Cela peut constituer une entrave à la rationalisation du paysage institutionnel de gestion et de coordination de l'aide au Mali, car – comme souligné plus haut – cette rationalisation ne peut être réalisée qu'à partir d'un processus de réforme inter-ministériel, naturellement difficile à mettre en place.

L'absence ou la faiblesse de la communication sur la revue/réforme de l'aide au Mali constitue un facteur handicapant pour la mise en œuvre rapide, voire la compréhension, de la portée des changements pronés par la réforme. On peut faire un parallèle avec la réforme de la décentralisation au Mali. Cette réforme est un bouleversement des habitudes en matière de gestion du développement et des rapports entre les différentes parties prenantes. De même, les réformes envisagées par l'exercice de la réforme de l'aide appellent des changements radicaux des méthodes et modalités de gestion du développement (rapports entre partenaires au développement, états, société civile et collectivités décentralisées). Cependant, il faut noter qu'autant la réforme de la décentralisation a mis en place une campagne de communication intense, autant un certain silence entoure la réforme du système de l'aide.

La liaison pourrait être mieux assurée entre les deux phases si, dès la phase de revue, l'accent était mis non seulement sur les dysfonctionnements du système de coopération, mais aussi sur les difficultés et blocages qui empêchent le système d'évoluer. Ainsi, les résultats de l'évaluation ne pourraient se résumer à une liste d'améliorations souhaitables mais s'étendraient à des considérations pratiques sur les stratégies à mettre en place pour la mise en œuvre de ces améliorations.

B. ABORDER LA RÉFORME PAS-À-PAS

Le contraste est important entre l'ambition des recommandations qui sont faites lorsqu'un groupe se réunit pour définir de ce qu'il convient de faire (voir recommandations de la réunion de Paris en annexe 2 ou programme de travail du dispositif de la réforme 1999-2000), et la modestie des progrès réels en matière de réforme déjà réalisés ou raisonnablement envisageables dans des délais prévisibles.

L'ambition très élevée des réformes proposées provient sans doute de deux causes. La première découle

de la nature exhaustive de l'évaluation qui consiste à recenser et identifier tous les problèmes rencontrés et de proposer des voies pour les résoudre. Dans ce cadre, certaines des recommandations formulées dépassent largement les compétences du dispositif de réforme de l'aide (telle que l'élaboration d'une stratégie nationale de développement) où reprennent des objectifs déjà poursuivis dans le cadre des institutions actuelles (amélioration du programme triennal d'investissement par exemple). La seconde source d'ambition provient sans doute de la formule du cadre logique adoptée pour définir le programme de réforme. Cette méthode qui consiste à partir d'une situation idéale⁹ et à trouver les activités et le timing qui conduisent à cet idéal amène généralement, en matière de réforme institutionnelle, à des programmes d'activité excessivement ambitieux, à une sous-estimation des difficultés, des blocages, des temps de dialogue et de construction du consensus, et entraîne à traduire de difficiles processus de négociations en des activités techniques et un inventaire de moyens.

Le programme de réforme de l'aide ne doit pas être conçu comme un projet. C'est sa capacité à produire des améliorations par rapport à la situation existante qui est déterminante dans un premier temps et non sa capacité à remplir des objectifs, qui ne pourra être jugée que dans une seconde phase. Le facteur déterminant de l'efficacité du dispositif ouvert et participatif de réforme est la confiance que les acteurs placent dans sa capacité à changer les choses. Cette confiance doit se construire progressivement au fur et à mesure des actions menées, permettant d'accroître progressivement les ambitions.

Il est plus réaliste, comme cela a été finalement adopté dans le cadre du programme prioritaire pour le Mali, de conduire la réforme pas-à-pas en partant des actions les moins délicates à réaliser, faisant déjà l'objet d'un quasi-consensus, pouvant être résolues au niveau local. Le premier projet de programme d'activités de la réforme de l'aide remarquait ainsi que : «de démarrage du dispositif doit se faire sur des actions concrètes, relativement limitées, relevant essentiellement de sa compétence et susceptibles d'amener dès cette phase de lancement à des résultats visibles». Si le programme de réforme parvient à des résultats concrets sur ces points, il sera alors en position favorable pour s'attaquer à des mesures plus délicates, nécessitant de surmonter certains blocages.

9. Une aide coordonnée et pilotée par les autorités, maîtrisée par les structures locales et plus efficace au profit des populations.

C. RECHERCHER UN LARGE SOUTIEN

Certains des dysfonctionnements du système de coopération tels que la prolifération des actions, l'effet déstructurant des projets sur les institutions, le manque de coordination, l'insuffisante responsabilisation des acteurs locaux, les dépassements des capacités d'absorption, la difficulté à s'adapter au rythme des bénéficiaires, etc. sont manifestes, largement connus et ressentis par tous les acteurs. On aura donc peu de peine à obtenir un accord sur leur diagnostic et sur le bien-fondé de tenter d'y remédier.

Mais, les tentatives vaines du passé montrent que les obstacles pour surmonter de tels dysfonctionnements sont généralement importants et que jusqu'à présent les forces qui ont poussé au changement ont été moins importantes que celles qui ont contribué à la stabilité. La capacité à surmonter ces obstacles réside en partie dans la définition de bonnes solutions techniques, mais aussi dans la mise en place d'une dynamique de changement au niveau national.

On a vu que le leadership du programme de réforme de l'aide était un élément crucial de la mise en place de cette dynamique. Mais, il peut sans doute être renforcé et conforté en élargissant la base (constituency) de soutien en faveur du changement. En cela l'implication de la société civile ou d'autres instances nationales ou locales autour de la dynamique de changement, qui peut paraître comme une priorité seconde à court terme, peut constituer un facteur capital pour rendre à moyen terme l'immobilisme plus «coûteux» que le changement.

LA PRISE EN COMPTE DU SYSTÈME D'AIDE DANS SON ENSEMBLE

A. CONSIDÉRER L'EFFICACITÉ GLOBALE DE L'AIDE

Un des résultats les plus remarquables de la revue de l'aide au Mali réside dans le contraste entre les résultats plutôt satisfaisants des évaluations des projets et programmes et les éléments d'appréciation globale de l'action de l'aide nettement moins encourageants : impact peu perceptible sur les conditions de vie des populations, intégration insuffisante dans la gestion nationale, perception plutôt négative de la société civile, efficience largement perfectible.

Ce contraste conduit à deux enseignements. Premièrement, les critères de jugement de leur action par les agences de coopération ne sont pas suffisants, voire ne sont pas les bons. Deuxièmement, une proportion importante des effets découlant de l'action de l'aide échappe au système d'évaluation des projets et des programmes. Ces conclusions très importantes ont été rendues possibles par la position originale de la revue de l'aide qui a tenté d'évaluer globalement l'ensemble du système d'aide.

Une part importante de la question de l'efficacité de l'aide doit être évaluée et mesurée en dehors du champ d'analyse des instruments classiques de partenariat entre un donateur et ses correspondants nationaux et locaux. La coordination de l'aide, les effets de durabilité, de reproduction et de diffusion des innovations, les effets de long terme, les effets indirects des actions d'aide sur les institutions nationales, les effets de saturation des partenaires dus à la multiplication des initiatives et la diversité des procédures, les effets de dépendance au niveau des institutions nationales ou de la société civile, l'information du public sur les actions de l'aide et la gestion de «l'image» du dispositif de coopération sont autant de questions fondamentales qui ne peuvent être posées que dans une analyse globale du système d'aide.

La rareté des évaluations globales du type «revue de l'aide» fait que ces questions sont souvent ignorées à tel point que certains enjeux ne semblent pris en charge par aucune structure opérationnelle au niveau national. Ainsi, avant la revue de l'aide, aucune institution au Mali n'avait explicitement dans ses fonctions l'harmonisation des procédures des donateurs et l'élaboration d'une procédure nationale de l'aide ou encore l'information du public et de la société civile sur les actions de coopération. Certaines fonctions telles que la collecte d'information ou l'évaluation ex post étaient attribuées mais relativement délaissées. La mise en place du dispositif de réforme permettra progressivement d'attribuer précisément ces questions à des structures définies, et, dans le meilleur des cas, d'assurer le démarrage de la mise en œuvre des activités au sein de ces structures.

Le fait d'aborder des questions nouvelles soulève également des difficultés d'ordre méthodologique et pratique. L'exercice Mali a mis en avant deux de ces difficultés. La première est de trouver des compétences disponibles sur des sujets : l'efficacité globale de l'aide, la gestion de l'aide, le fonctionnement des agences d'aide, etc... qui sont peu étudiés sous cet angle de

vue. Sur ce thème, les personnes les plus compétentes sont souvent soit des hauts fonctionnaires, soit des cadres des agences d'aide. La mobilisation de consultants spécialistes s'est avérée difficile. De fait, il est sans doute nécessaire d'envisager la revue également comme une étape dans la construction des compétences nationales sur ces thèmes.

La seconde difficulté est l'absence de cadre méthodologique rigoureux pour définir et appréhender l'impact global ou l'efficacité globale de l'aide. Il y a sans doute une construction méthodologique à faire (de même que l'on a construit les règles d'évaluation des projets) qui se nourrira des exercices du type de celui du Mali. En attendant, l'analyse du système d'aide demeure un sujet délicat, non exempt de subjectivité, et qui demande une expertise nationale de haut niveau et de grande expérience.

B. FAIRE INTERVENIR DES «FACILITATEURS» ?

La plupart des agences de coopération peuvent s'estimer non directement concernées par l'efficacité globale de l'aide. Leur responsabilité ne porte que sur l'efficacité de leurs actions propres. Ainsi, les agences considèrent souvent que les questions globales telles la coordination ou l'évaluation d'ensemble, sont du seul ressort du gouvernement. Or, ce dernier n'a souvent pas les moyens de mener à bien le pilotage d'ensemble du système sans un concours actif des agences.

L'intervention d'un facilitateur peut être cruciale pour rompre ce cercle vicieux. Dans le cas du Mali, c'est l'intervention «externe» du CAD qui a permis de réunir tous les acteurs autour de la préoccupation d'efficacité globale de l'action commune. Le CAD présentait les caractéristiques d'être à la fois : (i) interlocuteur légitime des agences d'aide, (ii) non impliqué dans des actions opérationnelles et (iii) chargé de la question de l'efficacité globale de l'aide. Le Club du Sahel qui a été associé au CAD dans l'exercice Mali présente des caractéristiques comparables pour les pays de la région sahélienne. Le CAD a ainsi pu jouer le rôle de catalyseur qui a permis le démarrage de l'exercice en mobilisant les donateurs autour de l'enjeu de l'efficacité globale et en servant d'interlocuteur au gouvernement malien.

Au fur et à mesure de la progression de l'exercice le rôle du CAD a été en s'atténuant, et l'animation et la facilitation du processus ont été de plus en plus assurée par la représentation locale du PNUD, acteur

multilatéral et interlocuteur permanent du gouvernement (contrairement au CAD) qui a donc pu compléter au niveau local l'action menée à un niveau plus élevé par le CAD.

Le second rôle du facilitateur est de contribuer à renouveler le dialogue entre le gouvernement, les donateurs et, de manière plus épisodique, les institutions civiles. La revue, puis la réforme de l'aide, ont pour objet, comme cela était explicité plus haut, de rompre un équilibre. Le déplacement de la concertation sur un nouveau sujet (l'efficacité globale de l'aide) dans un contexte relativement neutre de toute négociation particulière a permis de dépasser le dialogue parfois ironnant qui accompagne la négociation d'actions dans un cadre bilatéral.

Le rôle d'acteurs externes comme le CAD ou le Club du Sahel est surtout déterminant dans la phase de lancement du processus (ou peut-être de chacune des phases du processus). Une fois installé le dispositif institutionnel de concertation et de mise en œuvre de la réforme de l'aide, le dialogue s'est instauré directement et exclusivement entre acteurs impliqués et l'intervention de ces mécanismes de coordination est devenu marginale. Le rôle de facilitateur ne peut alors être joué que par une institution présente localement. Toutefois, il est essentiel que les agences de terrain s'impliquent de manière volontariste et acceptent de jouer un rôle de chef de file dans l'initiation, la conduite et le suivi de certaines actions afin de faire avancer le processus et d'aboutir à des changements concrets.

Dans l'hypothèse d'une reproduction du processus, il serait évidemment erroné de penser que le recours aux institutions citées (CAD, Club du Sahel, PNUD) est un facteur indispensable de démarrage ou de réussite du processus. L'engagement des autorités nationales peut certainement suffire à conduire le processus. Mais, il est sans doute utile de réfléchir à des mécanismes de mobilisation des agences (au niveau local et central) sur les enjeux de l'efficacité globale de l'aide et de «renouvellement» du dialogue sur les réussites et les faiblesses du dispositif national de coopération. Il peut être utile de songer à responsabiliser certains «lieux neutres» au plan local ou régional permettant d'accéder à des forums internationaux et de libérer le dialogue de l'aide des contraintes de la négociation.

ANNEXE 1

CADRE DE RÉFÉRENCE DU BILAN DU SYSTÈME INTERNATIONAL DE L'AIDE

I. APERÇU DES OBJECTIFS NATIONAUX DE DÉVELOPPEMENT ET DES STRATÉGIES D'INVESTISSEMENT ET RÉPONSES APPORTÉES PAR LE SYSTÈME INTERNATIONAL D'AIDE AU MALI

Ce chapitre s'appuiera sur une documentation écrite mais aussi sur des entretiens avec les principaux intervenants du système international d'aide et sur des sondages d'opinion auprès de divers groupes nationaux, notamment la société civile, le secteur privé, les instances décentralisées de l'administration et les bénéficiaires. Il existe très peu d'informations écrites sur ce que les Maliens pensent de l'aide.

A. Contexte national général

Cette section fournira un aperçu de l'environnement national dans lequel s'inscrit le processus de développement : obstacles au développement durable – croissance démographique, dégradation de l'environnement, modification des éléments cimentant la cohésion sociale, etc. ; priorités et politiques nationales depuis l'indépendance ; rôle de l'administration publique dans la définition des priorités du développement et dans la gestion et la coordination de l'aide ; caractéristiques du système de gouvernement, y compris du point de vue de la reddition de comptes et de la stabilité politique ; cadre juridique et réglementaire, régime des droits de propriété et situation au regard de la corruption. On s'efforcera également, dans cette section, de rendre compte de l'idée que les pouvoirs publics se font des priorités du développement et des stratégies à mettre en oeuvre à cet effet.

B. Caractéristiques générales

Donateurs présents et bref récapitulatif de leurs activités au Mali ; type et profil des apports financiers, avec une rétrospective des apports d'aide au cours des dix dernières années afin de mettre en évidence l'évolution de la répartition sectorielle/régionale de ces apports et du nombre de projets financés ainsi que

les modifications éventuellement intervenues dans les modalités de l'aide.

C. Caractéristiques du portefeuille global de projets financés par l'aide

Cette section fera le point de la situation telle qu'elle se présente actuellement en la comparant avec ce qui se faisait dans le passé (si les données le permettent) : évolution des flux nets de l'aide, caractéristiques générales de l'aide multilatérale nombre de projets et donateurs qui les mettent en oeuvre, projets en attente, durée moyenne des projets, pourcentage des décaissements, nombre de rapports de suivi établis chaque année, état d'avancement des audits, résultats des audits, pourcentage de projets achevés ayant fait l'objet d'une évaluation et pourcentage des coûts financés à l'échelon local.

D. Cadre institutionnel

Cadre régissant les activités de développement côté malien : ministères centraux chargés de la coordination, rôle des ministères sectoriels, unités responsables de l'exécution des projets, rôle des instances décentralisées de l'administration, des ONG et des consultants (locaux et expatriés) ; frais généraux de gestion des programmes et projets d'aide.

Côté donateurs : effectifs travaillant, au siège et dans les représentations locales, sur le programme relatif au Mali, effectifs participant à la mise en oeuvre des projets, y compris les consultants locaux et expatriés ; rôle des ONG du Nord dans l'exécution des projets ; frais généraux de gestion des programmes et projets d'aide, y compris le coût des missions envoyées par le siège des organismes donateurs.

E. Modalités et coordination de l'aide

Modalités actuelles de l'aide au Mali et concordance de ces dernières avec les Principes/Lignes directrices du CAD : aide-projet/aide-programme, aide liée/aide non liée, recours à des stratégies par pays, mécanismes

de consultation et de coordination (commissions mixtes, réunions de tables rondes sectorielles ou par pays, etc.)

II. DEGRÉ D'INTÉGRATION DU SYSTÈME D'AIDE AU DISPOSITIF NATIONAL DE GESTION

A. Planification, conception et budgétisation des activités de développement financées sur des ressources domestiques et extérieures

Quels sont les procédures applicables et en quoi différentes-elles ? Quelles répercussions les crises successives des finances publiques ont-elles eues sur le processus de planification et de budgétisation ? Quel rôle ont en l'occurrence joué le Parlement ou les représentants de la société civile ? Les priorités budgétaires reflètent-elles les priorités qui ressortent des documents de planification ? Les priorités sectorielles sont-elles respectées dans la structure du programme d'investissement public ? Quelles mesures ont été prises pour améliorer les capacités nationales de planification, de conception et de budgétisation ? Quelle a été leur incidence ?

B. Exécution des activités de développement, financées sur des ressources domestiques ou extérieures

Quelles structures ont été mises en place ou quelles dispositions ont été prises pour faciliter l'exécution des projets ? Les procédures différentes-elles selon que les activités sont financées par les donateurs ou sur des ressources intérieures ? Que deviennent les unités chargées de la mise en oeuvre des projets une fois achevée la phase d'investissement ? Quel pourcentage des coûts institutionnels/de maintenance provient du budget malien une fois le projet achevé ? Dans quelle mesure les réglementations nationales en matière de passation des marchés s'appliquent-elles aux activités financées par l'aide et comment les choses se passent-elles dans ce cas ?

C. Suivi de l'exécution, reddition des comptes et évaluation de l'efficacité des activités de développement

Les procédures en ces matières différentes-elles en fonction de l'origine des financements ? Jusqu'à quel point les donateurs et les Maliens coopèrent-ils à ces

fonctions ? Existe-t-il à l'échelon local des groupes de pression réclamant des informations sur l'utilisation qui est faite des fonds alloués aux activités de développement ? Quelles mesures pourraient être prises pour renforcer ces pressions et, partant, les incitations nationales à l'amélioration de la qualité des projets/programmes ?

D. Rôle de la fonction publique dans le cycle des projet/programmes et dans la coordination de l'aide

L'administration publique s'acquitte-t-elle convenablement de ses fonctions de planification, de budgétisation, de conception et d'exécution des activités de développement ? Dans la négative, quels facteurs fondamentaux expliquent cette médiocre performance ? Quelle a été la réaction des donateurs – développement des capacités ou mise en place de structures et d'incitations parallèles (indemnités journalières, suppléments de salaire, financement des coûts de fonctionnement) ?

E. Questions fondamentales : la prise en main («appropriation») et durabilité des actions de développement (planification et intégration des dépenses récurrentes/liées aux homologues locaux)

Comment se définit la prise en main («appropriation») ? A-t-on recensé les mesures à prendre pour qu'elle soit une réalité au Mali ? Par prise en main faut-il entendre, entre autres, la volonté d'engager des ressources financières/humaines afin d'apporter une solution aux problèmes qui surviennent en cours de mise en oeuvre et de garantir la poursuite des activités financées par l'aide lorsque cette dernière disparaît ? D'autres éléments ont-ils leur importance et lesquels ? Les donateurs et les divers groupes maliens ont-ils une conception différente de la prise en main ? Qualité des systèmes nationaux et mesures prises pour les améliorer. Mécanismes internes de mise en oeuvre des accords conclus entre les donateurs et le gouvernement malien. L'aide conduit-elle à court-circuiter le budget et donc à accroître les dépenses extrabudgétaires ? Dans quelle mesure les orientations nationales de développement (présentées par exemple dans le cadre des Tables rondes) sont-elles prises en compte ? Quel est le degré de participation des autorités malientes à la conception et formulation des stratégies d'assistance nationales et sectorielles ? Dans le suivi des Tables rondes ?

III. PREMIÈRE ÉVALUATION DE L'INCIDENCE/EFFICACITÉ DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT FINANCIÉES PAR L'AIDE

Dans ce chapitre, on s'attachera à utiliser des méthodes d'évaluation de l'incidence/efficacité de l'aide jugées acceptables par les Maliens comme par les spécialistes des pays donateurs. De ce point de vue, il s'agira donc d'innover si bien que les résultats risquent de n'avoir qu'un caractère indicatif. Certains donateurs ont certes réalisé des évaluations de leur programme par pays mais il n'a jamais été entrepris d'en faire une synthèse pour apprécier l'ensemble des retombées de l'aide. A titre de soutien technique, les Membres du CAD intéressés sont invités à désigner des évaluateurs/économistes qui formuleront des commentaires sur la méthodologie proposée. Côté malien, un groupe technique présidé par la Commission du Plan fournira régulièrement des avis, en particulier sur la méthodologie à utiliser.

Il convient par ailleurs, de prévoir un système permettant de communiquer les informations sur l'incidence/efficacité de l'aide aux consultants maliens qui seront chargés de l'évaluation. Tous les Membres du CAD et observateurs ayant des activités au Mali seront invités à indiquer le nom d'un correspondant susceptible d'aider le Secrétariat à se procurer ces informations. Des dispositions seront prises pour assurer la traduction en français d'une synthèse des études d'évaluation. Il a été suggéré de faire don, de cette documentation, une fois l'examen achevé, à un centre malien de documentation afin d'élargir l'audience susceptible d'accéder à ces informations. A moyen terme, cela pourrait en outre faciliter les démarches entreprises par la société civile pour rendre les pouvoirs publics davantage comptables de l'efficacité des activités de développement.

A. Analyse macroéconomique et sociale

Cette section s'appuiera, entre autres, sur la méthodologie employée par Paul Mosley, de l'Université de Reading, et sur les travaux en cours du Département de la recherche, Politiques de développement, de la Banque mondiale, pour procéder à une estimation des retombées de l'aide pour la croissance économique et les exportations, l'épargne, le taux de change, l'investissement, les dépenses publiques et divers indicateurs sociaux tels que le taux d'alphabétisation ou l'espérance de vie. Nota : la CE a déjà confié à Paul Mosley

la réalisation des travaux sur ce point concernant le Mali. Les estimations reposeront sur des séries aussi longues que possible (à savoir 1965-1996). L'objectif, dans cette section, sera de déterminer si les résultats de cette analyse sont compatibles avec ce qui ressort des autres sections de ce chapitre.

B. Programmes d'ajustement structurel

Cette section s'inspirera largement des évaluations réalisées par la Banque mondiale et par certains donateurs bilatéraux (France, Pays-Bas) concernant l'incidence à ce jour du programme d'ajustement. Comme il est malaisé d'isoler les retombées du seul financement de l'ajustement structurel, l'évaluation portera surtout sur les effets des mesures de réforme adoptées depuis le lancement du programme malien d'ajustement structurel (1988-1995). Ces réformes ont été étayées par des programmes généraux et sectoriels d'ajustement dont il sera tenu compte dans l'analyse.

C. Aide-projet

A partir d'un échantillon d'évaluations portant sur des projets achevés émanant de donateurs aussi divers que possible, cette section fournira une appréciation synthétique de l'efficacité/des effets de l'aide et des enseignements qui s'en dégagent. Etant donné la durée relativement longue des projets, l'analyse portera sur une période de dix ans (1985-95). L'échantillon de projets sera choisi sur la base de critères définis d'un commun accord, par exemple parmi les projets ayant particulièrement bien ou mal réussi, les projets cofinancés, les projets ayant fait appel aux systèmes nationaux, les projets ayant fait largement appel à la participation des groupes bénéficiaires, ou les projets réalisés dans certains secteurs clés, etc. Une attention particulière sera accordée aux résultats des études d'impact, lorsqu'il en existe, afin de déterminer si les projets ont atteint leurs objectifs, certes, mais aussi s'ils sont viables. Grâce à l'examen de ces études d'impacts, on s'efforcera également de dire si les donateurs financent des activités viables ou non. On s'attachera également à voir si les lignes directrices du CAD ont été respectées.

D. Assistance technique

Il sera utilisé une technique de sondage semblable à celle prévue dans la section C. Cette section fournira une synthèse des évaluations relatives à divers projets. Là encore la conformité aux lignes directrices du CAD sera appréciée. L'accent sera plus particulière-

ment mis sur la viabilité des activités et sur la mesure dans laquelle la conception des activités d'assistance technique tient compte des enseignements du passé et des préceptes plus récents concernant le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

E. Gestion/modalités de l'aide

Se fondant sur les conclusions qui se seront dégagées des quatre sections précédentes, cette section abordera des questions génériques, concernant la gestion ou les modalités de l'aide, directement induites par les résultats positifs ou négatifs observés. Ces questions pourront avoir trait à des sujets comme les avantages et inconvénients respectifs de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale, la coordination de l'aide, la conception et l'évaluation préalable des projets, la coopération technique et le développement des capacités, l'aide-programme, la participation des femmes au développement, les études d'impact sur l'environnement, le soutien du secteur privé ou les pratiques en matière de passation des marchés. Une attention particulière pourrait être portée aux problèmes soulevés, à terme, par la dépendance à l'égard de l'aide (caractérisée par une situation selon laquelle l'économie d'un pays partenaire ne peut être soutenue sans apports financiers extérieurs).

IV. POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE GRÂCE À UN RENFORCEMENT DE LA GESTION ET DE LA PRISE EN MAIN À L'ÉCHELON LOCAL

Dans ce chapitre, on partira du principe que les enseignements qui ressortent des trois chapitres précédents peuvent constituer un bon point de départ pour déterminer les améliorations à apporter, qu'il s'agisse de généraliser les pratiques les plus efficaces ou de modifier celles qui portent atteinte à l'efficacité de l'aide.

A. Modifier la structure des incitations afin de laisser une plus large place à l'initiative locale et d'encourager la prise en main par la population locale

Cette section étudiera comment intégrer l'aide aux structures nationales en modifiant les systèmes d'incitation mis en place par le Mali et les donateurs, lesquels conduisent à privilégier la mobilisation et le décaissement aux dépens de la prise en main par la population locale et de la viabilité, conditions pourtant

indispensables à une amélioration de l'efficacité de l'aide. Il sera défini des critères qualitatifs et non quantitatifs de performance. L'accent sera mis sur le renforcement des systèmes nationaux, et non sur les moyens qui s'offrent de les court-circuiter par des structures parallèles, et sur la mise en place de mesures de redressement en cas de médiocre performance (prévoyant, par exemple, le remboursement des fonds qui n'ont pas été utilisés à bon escient).

B. Maximiser les retombées locales de l'aide

Dans cette section, on s'attachera à étudier comment améliorer la gestion et l'exécution, à l'échelon local, des activités de développement financées par l'aide, délier les marchés afin d'en ouvrir l'accès aux fournisseurs locaux, harmoniser les procédures appliquées par les donateurs et les rendre compatibles avec celles en vigueur à l'échelon local, employer du personnel local pour les activités d'aide et dans les représentations locales, inciter les populations locales à prendre en main les programmes et projets et en revoir la conception en fonction de cet objectif, s'orienter vers une aide-programme qui faciliterait tous ces changements. On examinera également comment préciser la distinction entre le rôle de l'état, qui est d'assurer la gestion et la coordination de l'aide, et celui du secteur privé et de la société civile (qui est par exemple d'assurer l'exécution des projets), remplaçant partout où c'est possible les expatriés par des consultants locaux et atténuant les contraintes excessives que les exigences des donateurs imposent aux capacités locales.

C. Tenir davantage compte des particularités locales dans les programmes d'aide financés par les donateurs

Cette section examinera comment revoir les modalités d'acheminement de l'aide de manière à laisser l'initiative au pays partenaire, ce qui permettrait de mieux adapter les programmes d'aide à la situation locale, les possibilités qui s'offrent de déléguer davantage le pouvoir décisionnel aux personnes qui se trouvent sur le terrain, les mécanismes à mettre en place pour renforcer le dialogue avec les partenaires locaux, pour adapter l'aide aux besoins exprimés au lieu de l'imposer de l'extérieur et pour réduire le taux de rotation des effectifs des représentations locales et du siège des organismes d'aide de manière à favoriser la continuité et la connaissance de l'environnement local.

D. S'orienter vers un contrat de partenariat pour le développement

Un tel contrat implique forcément une modification radicale de la relation d'aide, avec une définition des responsabilités conjointes, des responsabilités du pays en développement et des responsabilités des partenaires extérieurs selon les grandes lignes exposées dans le document sur Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle (OCDE, Paris, 1996). Il convient de revoir les conditionnalités liées aux projets, afin de fixer des objectifs communs aux activités de développement et d'imposer des obligations de résultat. Les partenaires extérieurs doivent assouplir progressivement les conditions dont sont assorties les ressources en échange d'une contribution systématique des autorités locales et de dispositions en vue de la reprise par ces dernières des activités mises en œuvre. Il convient notamment, de mettre davantage l'accent sur les programmes d'investissement sectoriel. De même, les ressources extérieures pourraient être fixées à un pourcentage des ressources intérieures mobilisées (sous forme de recettes

fiscales, de redevances d'utilisation ou de contributions de contrepartie, par exemple) afin de réduire la dépendance à l'égard de l'aide.

Afin de favoriser une évolution dans ce sens, un changement d'attitude à l'égard de l'aide est indispensable, au Mali et dans les pays donateurs. Il faut faire naître des pressions privilégiant l'obtention de résultats de même que le développement institutionnel/renforcement des capacités et, d'une manière générale, améliorer la transparence des deux côtés. Du côté des donateurs, le souci premier ne doit plus être la visibilité assortie de versements les plus élevés possible mais l'efficacité et la recherche de retombées à l'échelon local. Du côté malien, il convient de faire davantage pression en faveur de l'efficacité de l'aide et de mettre en place des mécanismes susceptibles de rendre effectivement l'exécutif comptable de l'utilisation qui est faite des fonds. A cet effet, on pourrait notamment lancer des campagnes de sensibilisation et d'information destinées à élargir le débat sur la performance en matière de développement et veiller à l'intégration des efforts déployés par les partenaires extérieurs.

ANNEXE 2

MATRICE DES RECOMMANDATIONS DES ATELIERS DE LE RÉUNION SPÉCIALE SUR LA REVUE d'AIDE AU MALI (PARIS, 23 MARS 1998)

Objectifs	Actions	Implications pour les autorités maliennes	Implications pour les bailleurs de fonds
Rénover et dynamiser le système institutionnel de pilotage de l'aide	<p>Clarifier les mandats des structures administratives concernées</p> <p>Construire progressivement la pratique du pilotage national de l'aide</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Revoir les termes de référence des structures administratives actuelles sur la base du principe une structure/une fonction ➤ Affecter des moyens suffisants au système renoué pour témoigner d'un engagement et susciter la confiance ➤ Élaborer une méthode et un programme de travail réalisistes pour le système de pilotage en matière de suivi, d'évaluation et de renforcement des capacités 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ S'engager au renforcement des capacités nationales de pilotage de l'aide ➤ Examiner les programmes proposés et envisager les moyens de concourir au renforcement du système
Planifier les actions futures en fonction des leçons du passé		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Créer des lieux de mémoire institutionnelle de la coopération 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Consulter et tenir compte des avis de ces «mémoires institutionnelles» dans les phases de préparation des actions futures ➤ Instaurer une restitution et un dialogue entre les parties concernées après chaque évaluation
Mettre en place un système d'information, d'analyse et d'évaluation permettant le pilotage de l'aide	<p>Constituer progressivement une banque de données sur l'aide au Mali</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se livrer à un inventaire des disponibilités et des besoins en matière d'information ➤ Mettre en place progressivement la capacité de gestion de cette base de données 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instaurer une obligation contractuelle de transmission automatique de l'information (déassements, analyses, évaluations, etc...) ➤ Envisager l'appui à la gestion de la base de données ➤ Reporter à destination de tous les utilisateurs les données principales sur les flux d'aide au Mali (site Internet, electronic bulletin board)
Mieux et davantage informer le public sur l'aide		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diffuser une page d'information lors de la signature d'accords ➤ Publier un rapport annuel sur l'utilisation de l'aide ➤ Organiser un forum sur l'utilisation de l'aide au développement ➤ Mieux utiliser les médias (radio, presse, théâtre urile) 	

Objectifs	Actions	Implications pour les autorités maliennes	Implications pour les bailleurs de fonds
Mettre en place les outils de suivi de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Définir les indicateurs pertinents et des critères de performance pour un suivi concerté de l'ensemble de l'aide ➤ Faire respecter, sous peine de sanction, l'obligation pour les ONG de rendre compte annuellement de leurs activités 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Envisager la création d'un fonds commun d'évaluation pour financer le programme établi avec les autorités ➤ Renforcer la pratique de l'évaluation d'impact
Construire une pratique nationale d'évaluation d'impact	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Définir, avec les donneurs, un programme annuel d'évaluations d'impact ➤ Promouvoir les évaluations portant sur de larges domaines (thématiques, sectoriels ou instrumentaux) et impliquant plusieurs donneurs 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poursuivre dans ce but l'analyse prospective nationale ➤ Etablir des mécanismes pour inclure la société civile dans un dialogue permanent sur les stratégies nationales ➤ Prévoir un exercice de hiérarchisation des priorités nationales en collaboration avec tous les donneurs, en phase avec le calendrier budgétaire
Définir un cadre stratégique global dans lequel devrait s'inscrire l'ensemble des actions de développement	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Définir une vision et une stratégie de développement à court/moyen et long terme 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Respecter les stratégies locales et nationales ➤ Recentre les programmes et projets existants en fonction des arbitrages nationaux
Mettre en cohérence les stratégies et les politiques actuelles		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Faire des arbitrages inter et intra-sectoriels sur les programmes existants ➤ Envisager un forum de dialogue sur les politiques et stratégies nationales 	
Opérationnaliser les mécanismes de coordination par la partie malienne	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Privilégier des actions concerées et cohérentes et réduire l'éparpillement dans des actions autonomes et ponctuelles 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Favoriser l'aide programme en se fixant, en concertation avec les donneurs, un objectif chiffré d'augmentation de cette aide ➤ Opérationnaliser le PTI/BSI/NATCAP comme instruments possibles de programmation et de suivi 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aider le Mali à respecter l'objectif fixé pour l'aide programme ➤ Favoriser la mise en place d'aide budgétaire non affectée respectant les procédures nationales ➤ Participer à la mise en place de programmes d'investissements sectoriels et de fonds commun autour de procédures harmonisées

Objectifs	Actions	Implications pour les autorités maliennes	Implications pour les bailleurs
Améliorer la gestion de l'aide dans le but d'une plus grande transparence et d'un ownership plus élevé	Élaborer et faire appliquer des procédures nationales de gestion de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Harmoniser les procédures de passation de marché avec le code des marchés publics maliens ➤ Harmoniser progressivement les procédures de gestion de l'aide (décaissement, salaires et avantages, façon de rendre compte, etc...), avec les donneurs, de façon à bâtir progressivement une procédure nationale de l'aide 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Admettre le principe d'une certaine souplesse dans les procédures de façon à permettre l'ownership malien ➤ Participer à l'harmonisation des procédures ➤ Limiter les pratiques détrogatoires (exonération, aide liée...)
	Responsabiliser financièrement l'ensemble des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Confirmer la contrepartie budgétaire pour les projets et programmes afin de promouvoir leur durabilité et encourager la hiérarchisation des priorités ➤ Introduire des règles de responsabilisation financière des ONG 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Favoriser la participation systématique des bénéficiaires ➤ Aider à la mobilisation de l'épargne et au recours aux fonds propres pour les partenaires de la société civile
	Réintégrer la gestion de l'aide dans les institutions existantes		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Adopter un moratoire sur la création de structures parallèles de gestion ➤ Recourir le plus possible aux compétences nationales pour toutes les étapes de la gestion de l'aide
	Améliorer la transparence de la gestion	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Recourir à des audits systématiques des projets et programmes et publier les rapports d'audit 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Favoriser le recours à des cabinets d'audit nationaux ou régionaux

ANNEXE 3

RÉFORME DE L'AIDE AU MALI : MISE EN PLACE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

I. ATTRIBUTIONS DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL POUR LA RÉFORME DU SYSTÈME D'AIDE AU MALI

Un dispositif spécial est proposé pour conduire la réforme de l'aide au Mali. Ce dispositif, de concertation et d'action, doit avoir pour mission de parvenir dans le délai retenu aux objectifs retenus par le programme pour la réforme de l'aide (voir note sur les objectifs et le programme de travail) concernant le fonctionnement du système de coopération.

Le dispositif institutionnel a une mission de lancement d'une réforme de système. Dans un premier temps, il devra entièrement prendre en charge le démarrage, le suivi et la réalisation d'activités particulières. Progressivement cependant, un certain nombre de fonctions lancées par le dispositif devront devenir des fonctions régulières et être reprises par des institutions en place. De fait, le dispositif institutionnel pour la réforme du système d'aide au Mali doit avoir des fonctions différenciées selon la nature des actions à entreprendre.

Concrètement, on peut envisager quatre types d'intervention du dispositif qui structureront le programme de travail présenté ci-dessous.

- **La définition et la mise en œuvre de réformes.** Rentrent dans ce cadre l'harmonisation des procédures et des modalités de la coopération et la réforme du système institutionnel de coordination et de pilotage du système de coopération. Il s'agit de la tâche la plus spécifique au dispositif institutionnel de réforme de l'aide, aucune institution actuellement en fonction n'apparaissant en charge de ces questions.
- **La préparation et la mise en œuvre de réformes relevant des autorités malienches et des partenaires extérieurs à un niveau de décision extérieur au dispositif.** C'est le cas des réformes évoqués dans l'objectif 5 ci-dessus concernant le déliement de l'aide, la suppression des exonérations et la généralisation de la pratique de la contrepartie.

- **L'appui au renforcement des fonctions nationales de pilotage, coordination, gestion et évaluation de l'aide.** En cohérence avec les réformes institutionnelles qui seront proposées, le dispositif aura un rôle capital pour donner l'impulsion et les moyens nécessaires aux structures désignées pour assumer efficacement leurs charges. En particulier le dispositif pourra aider à la définition précise des fonctions et des programmes de travail, à la mobilisation coordonnée des appuis, à l'instauration de circuits réguliers d'échanges d'information et au suivi des activités. L'ensemble des recommandations, faites à la réunion de Paris, visant à améliorer l'information sur les activités de coopération rentrent dans le cadre de cette attribution.
- **Le suivi et l'accompagnement des principaux processus de coordination de l'aide.** Le dispositif pourra constituer un forum utile à la coordination effective de l'aide dans les domaines de concentration de l'activité des partenaires au développement, tels que les principaux secteurs d'intervention ou les instruments budgétaires (PTI). Le dispositif ne devra pas intervenir sur le fonds de ces dossiers (les stratégies sectorielles par exemple), mais pourra au besoin fournir un lieu de concertation utile pour parvenir à des démarches harmonisées. Le dispositif pourra ainsi jouer un rôle d'incitation (auprès des agences ou des institutions malienches) en faveur de pratiques coordonnées (par exemple la constitution de programmes et de fonds communs, la réalisation d'inventaires ou d'évaluations conjointes, la mise en place de mécanismes de participation de la société civile) ou au contraire de déconseiller certaines pratiques (comme la multiplication des structures ad hoc) voire alerter les partenaires sur certains dysfonctionnements. Le suivi de différentes démarches de gestion de l'aide pourra amener la dispositif à recommander certaines démarches par exemple pour la coordination sectorielle.

Autrement dit, il doit être clair que le dispositif insti-

tutionnel pour la réforme du système d'aide au Mali doit concentrer son activité sur la réforme des modalités et l'infexion des pratiques de la coopération. Il doit avoir un rôle moteur dans ce domaine, jusqu'à présent pas ou peu pris en charge, en initiant les réformes, en appuyant la mise en place des fonctions nationales permettant la maîtrise de l'aide. Parallèlement, le dispositif peut également remplir le rôle, non moins important, de forum de concertation dans la mise en œuvre des processus sectoriels et inter-sectoriels de coordination de l'aide, en se concentrant sur les aspects de démarches et en se gardant d'intervenir sur le fonds qui relève de la compétence des institutions spécialisées.

La question se posera ultérieurement de savoir si le dispositif doit avoir des fonctions provisoires ou en partie permanentes. Le dispositif est conçu pour mener à bien une réforme, ce qui est par définition une fonction provisoire. Cependant, il est envisageable qu'une structure permanente de concertation entre administration, donateurs et société civile portant sur les modalités de la coopération ait un rôle utile à jouer. Il est en effet certain que les institutions de pilotage de l'aide auront pour certaines questions (telles que les questions de procédure) besoin de cette structure de concertation pour prendre des décisions avisées et faisant consensus.

II. DESCRIPTION DU DISPOSITIF

Le dispositif institutionnel serait en premier lieu composé d'une Commission Mixte Mali-Donateurs, instance de décision, d'un Comité Technique, chargé de préparer et d'exécuter les décisions de la Commission mixte. Ces structures seraient complétées par deux groupes « informels » de consultation et de proposition : un « groupe des Maliens » et un « groupe des donateurs ». L'animation de l'ensemble du dispositif serait assuré par un Secrétariat conjoint.

Les membres de ce dispositif institutionnel seraient :

- Les ministres directement impliqués dans les aspects de gestion et de coordination de l'aide ainsi que certains responsables des ministères concernés.
- Les chefs d'agence de coopération et certains de leurs collaborateurs.
- Certaines personnalités indépendantes retenues pour leur compétence dans le domaine.
- Des représentants d'organisations de la société civile.

Plus précisément, les différents organes seraient composés de la manière suivante.

- La commission mixte serait présidée par le Ministre de l'Economie, du Plan et de l'Intégration et serait composé des ministres des Finances, des Affaires étrangères, de la Santé, de l'Agriculture, des chefs d'agences de coopération et éventuellement de certaines personnalités indépendantes.
- Le Comité Technique serait composé d'une dizaine au maximum de membres permanents directement impliqués dans la gestion de l'aide. Il s'agirait pour moitié de techniciens désignés par les agences et de responsables des autorités maliennes (directeurs ou directeurs de CPS), complétés par des représentants d'organisations de la société civile (par exemple coordination des ONG). A ces membres permanents, seraient adjoints, et sur proposition du Secrétariat, un petit nombre de personnes ressources désignées selon la nature des dossiers.
- Le groupe des Maliens réunirait des responsables nationaux (directeurs), des personnalités indépendantes et des membres de la société civile.
- Le groupe des donateurs comprendrait les chefs d'agence de coopération.
- Le Secrétariat conjoint serait composé dans un premier temps de deux personnes issues de l'administration et du système de coopération.

La Commission mixte se réunirait deux fois par an afin de :

- Examiner les propositions soumises à son attention par le Comité technique
- Examiner le développement de l'action de la coopération dans les principaux domaines où se pose la question de la coordination
- Dresser un programme de travail, sous forme de questions à traiter et de réformes à proposer, pour le Secrétariat conjoint et le Comité technique.

Le Comité technique aurait pour fonction d'instruire les questions soulevées par la Commission mixte ou les groupes de travail (cf ci-dessous) et de préparer des propositions à soumettre à la décision de la Commission mixte. Le Comité technique se réunirait à l'initiative du Secrétariat selon les besoins exprimés par le programme de travail fixé par la Commission mixte.

Les groupes de travail auraient un double rôle de consultation et de proposition.

- Les groupes se réuniraient pour émettre des avis sur les propositions établies par le Comité technique. Dans ce cas les réunions des groupes seraient

organisées par le Secrétariat dans le cadre du suivi des travaux du Comité technique. Ils joueraient, dans ce sens, le rôle de « comités des sages ».

- Les groupes auraient également un pouvoir d'initiative par l'introduction de questions spécifiques dans le programme de la réforme de l'aide. Ces questions seraient soumises, selon leur niveau, à la Commission mixte ou au Comité technique. Dans ce cas, les membres des groupes prendraient d'eux même l'initiative de se réunir. Le bon fonctionnement de ces groupes permettrait ainsi d'ajouter de la souplesse au dispositif en se réservant le droit de traiter des questions d'actualité sans les inscrire

au préalable à l'ordre du jour d'une réunion de la Commission mixte.

Le Secrétariat conjoint serait l'animateur de l'ensemble de ce dispositif. Il préparerait les réunions de la Commission mixte et du Comité technique, élaborerait les termes de référence à soumettre au Comité technique, commanditerait et suivrait, en accord avec le Comité technique, les études complémentaires lorsqu'elles s'avèrent nécessaires. Enfin, le Secrétariat pourrait organiser des réunions des groupes de travail à titre consultatif.