

Un arbre à palabre pour échanger, apprendre et construire

### Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali

# COMPTE RENDU - Séance 4 « La gouvernance de l'aide au Mali »

Thème	La gouvernance de l'aide au Mali
Modérateur	Mamadou Diallo
Organisateurs du Forum multi-acteurs	Commissariat au Développement
	institutionnel, ARGA/Mali, Service de
	Coopération et d'Action culturelle de
	l'Ambassade de France au Mali
Séance	4
Date	Jeudi 1 <sup>er</sup> Juillet 2010
Lieu	Hôtel RADISSON

#### Contacts

#### Introduction

Le Forum multi-acteurs est un cadre non formel de réflexions, de débats sur les préoccupations majeures de gouvernance qui entravent notamment l'approfondissement de la démocratie et la promotion du développement local au Mali. Depuis sa création en juin 2008, trois séances ont été animées respectivement sur les thèmes suivants :

- Séance 1 : Accès aux services publics de base ;
- Séance 2 : Accès à la justice et droit des citoyens au Mali : Le cas du foncier ;
- Séance 3 : Le processus électoral au Mali : sens et légitimités.

Cette quatrième séance du Forum multi-acteurs a eu pour thème de débat la gouvernance de l'aide au Mali. Le pays s'apprête à fêter cette année 50 ans d'indépendance, une bonne occasion donc pour revenir sur l'aide au développement dont il a bénéficié ces dernières années.

En abordant cette thématique, il s'est agi d'analyser l'ensemble des défis, des perspectives qui traversent la question de l'aide au Mali. Sous l'angle de la gouvernance, il a été mis en relief les points de vue des pays donateurs, ceux des pays bénéficiaires entre, d'une part, les services publics de l'Etat et d'autre part les organisations de la société civile.

Cette journée de débat a réuni près de soixante personnes, membres permanents et invités. Autant d'acteurs nombreux donc et très diversifiés, preuve que la question revêt une importance majeure au Mali et surtout qu'elle suscite un intérêt particulier qui rend nécessaire l'ouverture d'un espace de dialogue tel que le Forum.

#### **Objectif**

L'objectif principal recherché au cours de cette séance est d'ouvrir un débat sur les pratiques de gouvernance de l'aide et de contribuer au dialogue politique sur son efficacité au Mali.

#### Approche/méthodologie

La méthodologie appliquée au cours de cette séance s'inscrit dans la continuité des sessions précédentes :

- présentation des communications
- débats en plénière
- travaux de groupes
- restitution en plénière.

A l'issue des débats approfondis sur les diagnostics posés à travers les communications, les participants à ce forum ont contribué à l'identification de propositions concrètes ou des recommandations et pistes de réflexion pouvant servir une aide plus efficace et une meilleure gestion de la gouvernance.

#### Contacts:

Les résultats d'études menées au préalable par le Secrétariat Permanent du Forum, ont permis, au gré des consultations, d'identifier plusieurs angles d'approche et de réflexion. Il est en général ressorti que la gouvernance de l'aide rassemble une multitude d'acteurs sur des problématiques très diverses engendrant ainsi une confusion certaine dans la gestion de l'aide et son efficacité, cela à plusieurs niveaux.

Pour aborder la Séance 4, trois axes majeurs de réflexion ont permis de structurer les communications :

- La gouvernance de l'aide : historique, définitions, concepts
- La gouvernance de l'aide vue par les bénéficiaires (Etat, société civile, collectivités territoriales.);
- La gouvernance de l'aide vue par les donateurs (Partenaires Techniques et Financiers).

Ces communications ont respectivement été prises en charge par les cinq personnes suivantes : *Mamadou Dembélé* pour l'introduction, *Souleymane Ouattara* en tant que personne ressource dans le Secteur du Développement rural, *Modibo Kampo*, personne ressource pour la vision de la société civile, *Boubacar Bah* pour les collectivités territoriales et enfin *Yves Pétillon* pour la vision des partenaires techniques et financiers au Mali.

### Synthèse des débats

De l'ensemble des communications, des débats et travaux de groupes, des constats ont pu être dégagés, suivis de propositions et pistes de réflexion qui seront alimentées par des travaux ultérieurs. Les travaux de groupes de cette journée se sont orientés autour de quatre thèmes principaux :

- La coordination de l'aide,
- Le rôle de l'assistance technique dans la gestion de l'aide,
- La question de la dépendance financière
- Les aspects de redevabilité mutuelle et communication accessible.

Au sein de chacun de ces ateliers, le débat s'est orienté dans un premier temps autour d'un état des lieux, fournissant ensuite des propositions et enfin des pistes de réflexion. C'est donc ce schéma que nous allons suivre afin de synthétiser les débats qui ont eu lieu.

#### I - La coordination de l'aide

<u>Objectif</u>: A travers l'analyse de l'existant et des défis majeurs, proposer un cadre et des éléments de réflexion pour améliorer l'efficacité de l'aide en évitant les duplications

#### Etat des lieux

 Retour sur l'évolution de l'aide et ses caractéristiques au fil de l'histoire

Des années 60 à aujourd'hui, le volume d'aide a considérablement augmenté au Mali comme ailleurs mais sa nature et ses conditions d'octroi ont considérablement changé. Le volume s'est accru (cf annexes 1 et 2) faisant ainsi du Mali aujourd'hui un pays dépendant à l'aide. Répondant à peu de conditionnalités durant les années 60, l'aide a été liée au fil du temps à de multiples conditionnalités. Dans les années 70, le financement occidental a pris le pas sur les autres partenaires, suite logique également de l'évolution du contexte historique avec la chute du bloc et l'affaiblissement des puissances socialistes. Les années 80 voient ensuite l'avènement des PAS et l'orientation des flux d'aide vers des politiques de réduction des déficits publics d'où un net ralentissement des investissements. Des catégorisations internationales voient également le jour (PMA, PPTE) drainant des flux d'aide importants. Dans les années 90, ce phénomène se renforce et prend ensuite la forme dans les années 2000. de conventions internationales régissant la gouvernance de l'aide et tentant de répondre aux échecs avérés des programmes précédents. Il faut sortir de la trappe de la pauvreté et axer le développement sur la croissance. Les institutions issues des accords de Bretton Woods y jouent un rôle prépondérant.

## Conséquences : désengagement progressif de l'Etat et entrée en jeu de multiples bailleurs internationaux

C'est pourquoi depuis 2002, certains PTF privilégient l'appui budgétaire direct afin de renforcer l'Etat bénéficiaire et tenter également de le responsabiliser.

 Parallèlement à ce phénomène, on observe peu à peu l'entrée en jeu de nouveaux acteurs issus de la société civile.

Ceux-ci profitent en effet des périodes d'ouverture politique et de démocratisation de l'espace public pour s'impliquer dans le processus et participer aux mécanismes de gouvernance de l'aide.

En dépit de ces efforts en faveur du développement, de l'apport de l'aide tant matérielle qu'humaine, des problèmes persistent, apparaissent et complexifient le paysage de la gouvernance de l'aide.

Le manque de coordination fait également que la gestion de l'aide est extrêmement chronophage. Le dialogue entre les acteurs impliqués est défaillant et l'impact de l'aide en termes socio-économiques reste limité. La tendance croissante est donc de considérer l'aide non pas comme une coopération, un co-développement mais plutôt comme une donation.

#### Contacts:

	<ul> <li>La part croissante des partenaires dits non traditionnels doit également intervenir dans la coordination. Ils proposent de nouvelles offres de financement mais ne sont pas intégrés dans les cadres de dialogue et de gouvernance classiques.</li> </ul>
Propositions	<ul> <li>Réhabiliter les dispositifs de planification pour une meilleure articulation entre les différents échelons</li> <li>Limiter les portes d'entrée de l'aide</li> <li>Meilleure rationalisation du cadre institutionnel et législatif</li> <li>Renforcer les dispositifs d'évaluation de l'impact de l'aide</li> <li>Impliquer en amont et en aval tous les acteurs</li> <li>Dynamiser les comités d'orientation</li> <li>Faire respecter les engagements des PTF</li> <li>Clarifier le rôle des acteurs</li> <li>Passer d'une approche projet à une approche sectorielle</li> </ul>
Pistes de réflexion	<ul> <li>Comment octroyer plus d'autonomie aux agences nationales des PTF, afin que celles-ci puissent mieux prendre en compte les réalités locales et qu'elles puissent disposer de réelles marges de négociation avec les acteurs locaux ?</li> <li>Comment les Etats pourront-ils rééquilibrer les sources de financement de l'aide afin de réduire les risques d'une trop grande dépendance (et donc une fragilité) envers un petit groupe de partenaires ?</li> <li>Comment accroître la proportion des ressources internes dans le financement des investissements ?</li> <li>Comment réduire les différents coûts d'intermédiation et s'assurer que l'aide sert principalement à la satisfaction des besoins des populations ?</li> </ul>

<u>Contacts:</u> forummultiacteurs@yahoo.fr www.forum-gouvernance-mali.org

#### II - L'assistance technique dans le cadre du développement

<u>Objectif</u>: Elaborer des propositions pour améliorer l'efficacité de l'assistance technique et proposer une stratégie pour se passer progressivement de l'assistance technique

Etat des lieux	<ul> <li>L'AT représente un besoin réel qui permet de créer un lien entre les bailleurs et les partenaires. Elle est garante de la mise en place d'un environnement propice à l'enrichissement humain, professionnel mutuel et est dans ce sens envisagée comme une forme d'aide.</li> <li>La conception de son rôle est cependant remise en question constamment. Initialement vouée à la mise en place d'un transfert de compétences, l'AT issue des PTF a tendance à se substituer au personnel local.</li> <li>Les AT et leurs compétences sont souvent imposées aux bénéficiaires. On préfère par ailleurs avoir recours, à compétences égales, à des experts étrangers plutôt que du personnel local.</li> <li>Le gouvernement malien communique plus sur le PDSEC que sur le CSRP</li> </ul>
Propositions	<ul> <li>Les bénéficiaires doivent participer à la structuration initiale de l'offre d'assistanat technique</li> <li>Les AT doivent avoir la capacité de transférer leurs compétences, renforcer les acteurs nationaux et non se substituer dans l'élaboration des politiques nationales. Cela peut passer par la création d'un pool d'expert nationaux, formé et compétents, engagés en retour à servir leur pays.</li> <li>Promouvoir des politiques de valorisation et de fidélisation de l'expertise nationale, notamment par le rééquilibrage des niveaux de traitement entre experts nationaux et étrangers</li> <li>La politique de transfert de compétences entre l'AT et le personnel national doit être appuyée par un leadership national assuré notamment par l'Etat.</li> </ul>
Pistes de réflexion	<ul> <li>Insister sur la prise en compte de facteurs socio-culturels. Un AT étranger pourra parfois être plus à même de dénoncer des pratiques qu'un employé local. A l'inverse un employé local sera plus habilité à insérer ses pratiques dans les pratiques locales et faciliter ainsi l'échange pour mieux servir la politique de l'aide.</li> <li>Quel rôle les OSC peuvent-elles jouer pour apporter leur plus-value, connaissance du terrain et des acteurs à l'assistant technique?</li> <li>L'Etat est-il en mesure d'élaborer des politiques publiques pour appuyer ce processus et jouer complètement son rôle?</li> <li>Quel est le partage optimal des responsabilités qui préserve les capacités d'initiative nationale sans inhiber le libre point de vue de l'AT sur les faits de gestion publique</li> </ul>

III – La dépendance vis-à-vis de l'aide financière

#### Contacts:

## <u>Objectif</u>: Elaborer des propositions en vue de limiter la dépendance vis-à-vis de l'aide et de promouvoir l'autonomie des pays Africains

5	- 1/400
Etat des lieux	<ul> <li>L'APD au Mali représente 45% du budget national et 80% des investissements publics. Cela traduit son importance, le fait que le pays en est dépendant dans son fonctionnement. Cette aide est par ailleurs souvent liée, soumise à de multiples conditionnalités.</li> <li>La dépendance est également liée à l'insécurité alimentaire, aux aléas climatiques et au manque de sécurité et de situation de paix pérenne dans le pays</li> <li>Certaines formes de financements par projet ou par prêt font perdurer des comportements laxistes</li> <li>Les pays bénéficiaires sont incapables de formuler leurs besoins propres et donc de mettre en valeur leurs ressources</li> <li>Les faibles capacités nationales et la complexité des procédures ont des conséquences sur le taux de décaissement qui reste relativement faible</li> <li>L'Etat n'est pas en mesure d'assurer ses fonctions régaliennes et ne peut pas mobiliser les ressources fiscales ce qui contribue à cette dépendance. Ce manque de moyens amène alors les acteurs nationaux à définir les politiques en fonction de l'aide extérieure.</li> <li>Certains projets échappant à tout contrôle, leurs fonds ne sont pas inscrits dans la loi de finance.</li> </ul>
Propositions	<ul> <li>Promouvoir l'économie locale à travers les collectivités pour accroître sa contribution à la richesse nationale et aux ressources publiques</li> <li>Privilégier les avantages comparatifs du pays dans les investissements publics</li> <li>Décentraliser et déconcentrer la dépense publique</li> <li>Refonder le système de gestion des ressources humaines pour utiliser au mieux les capacités internes</li> <li>Instaurer une citoyenneté consciente</li> <li>Mutualiser l'aide avec les pays voisins pour soutenir de grands projets de création de richesse</li> <li>Diversifier et rééquilibrer les sources de financement pour les utiliser dans le domaine du renforcement des capacités</li> <li>Limiter le train de vie de l'Etat en se fixant des objectifs chiffrés</li> <li>S'inscrire dans une stratégie de création de richesses en renforçant notamment le secteur privé</li> <li>Renforcer la traçabilité de l'aide. La cour des comptes doit par exemple se servir des travaux du BGV pour traquer les fraudes, sanctionner les malversations. Les institutions juridiques en charge de ces contrôles doivent fonctionner correctement.</li> <li>Etablir un dialogue politique entre les différents acteurs pour faire émerger les secteurs productifs</li> </ul>
	<ul> <li>Déconnecter l'aide financière du conseil et de l'assistance</li> </ul>

#### Contacts:

	technique à la formulation des besoins  Assurer une meilleure adéquation entre la croissance des ressources de l'APD et la croissance démographique  Mettre en œuvre des mesures incitatives capables de relever les flux financiers en provenance de la diaspora  Identifier pour chaque convention, les moyens internes de financement alternatifs devant à terme suppléer le financement extérieur
Pistes de réflexion	<ul> <li>Comment mieux rationaliser les ressources disponibles à travers une meilleure gestion ?</li> <li>Comment faire face aux enjeux de développement quand les acteurs en place sont en position de soumission, de « main tendue » ?</li> <li>Comment réduire l'aide extérieure à une proportion acceptable des investissements publics d'ici 25 ans (de l'ordre de 20 à 30%) ?</li> <li>Comment susciter plus de confiance populaire et investir les citoyens dans la gestion des fonds de l'aide ?</li> <li>Comment mieux articuler l'aide sur le qualitatif que le quantitatif ? L'objectif final doit être un renversement de la tendance : réduire l'aide et augmenter sa qualité.</li> <li>Comment rendre l'aide fongible à 100% dans les comptes nationaux ?</li> <li>Quelle est la réelle capacité des structures nationales à gérer l'aide ?</li> <li>Comment les OSC peuvent-elles jouer un rôle et contribuer à une meilleure gestion des fonds dans leurs activités ?</li> </ul>

<u>Contacts:</u> forummultiacteurs@yahoo.fr www.forum-gouvernance-mali.org

#### IV - Redevabilité mutuelle et communication accessible

<u>Objectif</u>: Elaborer des propositions pour une redevabilité systématique de la gestion de l'aide aux populations. Proposer un cadre et des mécanismes pour développer un dialogue efficace et une véritable participation des protagonistes

Etat des lieux	Retour sur la notion même de redevabilité entre simple rendu de
Lital acs near	compte et véritable participation. La déclaration de Paris la définit
	comme une responsabilité partagée mais le développement ne
	doit-il pas être une question locale ?
	<ul> <li>Il n'y a pas de formulation initiale des besoins ni de planification de</li> </ul>
	la part des partenaires ce qui biaise la redevabilité. Les PTF
	formulent les projets, évaluent et tirent les conclusions à leur
	place. Les bénéficiaires ne peuvent donc pas être tenus
	·
	redevables de projets qu'ils n'ont pas conçus.
	La <b>volonté de l'Etat</b> est remise en question. Elle est exprimée mais
	la réalité est toute autre. L'administration se montre souvent
	réfractaire au changement.
	<ul> <li>Le système financier en place ne permet pas de savoir à qui de</li> </ul>
	droit rendre des comptes.
	<ul> <li>Le dispositif institutionnel existe mais est inopérant et ne partage</li> </ul>
	pas l'information.
	<ul> <li>L'Etat se sent plus redevables aux PTF qu'envers les populations</li> </ul>
	<ul> <li>Manque de coordination global dans la gestion quotidienne qui</li> </ul>
	fait que les acteurs ont du mal à interagir, à communiquer
	<ul> <li>La population se désintéresse et se désengage de plus en plus. Le</li> </ul>
	pouvoir reste trop sacralisé et tient les citoyens à l'écart. Ces
	derniers ignorent donc leur rôle en tant que citoyen et comment
	jouer un rôle dans le contrôle de l'action publique.
Propositions	<ul> <li>Mettre en place un système de planification qui prend en compte</li> </ul>
	les préoccupations des acteurs à la base
	<ul> <li>Suivre et participer au diagnostic depuis son identification jusqu'au processus de consolidation</li> </ul>
	<ul> <li>Utiliser un seul système de gestion de l'aide et de gestion des fonds</li> </ul>
	pour ne pas introduire des mécanismes qui affaibliraient la gestion
	des finances publiques
	<ul> <li>Lier impérativement la notion de redevabilité à la participation. Le</li> </ul>
	fait de participer engage et aiguise la curiosité
	<ul> <li>Mieux gérer la communication entre tous les acteurs et la</li> </ul>
	population également pour éviter les décalages et véritablement
	mettre à disposition les informations. Cela doit passer par la
	communication à tous les acteurs de l'établissement de nouvelles
	conventions de financement
	<ul> <li>Mettre en place un système opérationnel d'évaluation des</li> </ul>
	politiques publiques et associer la société civile à cela.
	<ul> <li>L'Etat doit assurer ses fonctions régaliennes : régler le partage réel</li> </ul>

#### Contacts

	des rôles, veiller au transfert de compétences, s'assurer de la mise à disposition d'outils efficaces et enfin impliquer toute la population  Lier redevabilité et impunité: il doit être possible de faire effectivement appliquer la loi et que si ce n'est pas le cas, le citoyen ait un recours  Multiplier les espaces d'interpellation comme cela se fait au niveau des communes  Intégrer les osc au Sha  Créer des structures d'usagers du service public qui dénoncent les mauvaises pratiques
Pistes de réflexion	<ul> <li>Quelle est la place du secteur privé ? comment peut-il et doit-il rendre des comptes ?</li> <li>Trouver des procédures avec lesquelles les maliens seront à l'aise dans l'utilisation des services publics</li> <li>Gérer la question de citoyenneté et d'éducation. Comment communiquer avec une majorité de la population analphabète et peu ou non familiarisée avec la langue française ?</li> </ul>

 $\frac{Contacts:}{for ummultiacteurs@yahoo.fr}$ www.forum-gouvernance-mali.org

#### Conclusion

Cette nouvelle séance a permis d'identifier les défis majeurs dans le domaine de la gouvernance de l'aide au Mali. Les politiques de l'aide qui se sont succédé depuis près de cinquante ans ont considérablement changé le pays qui ne peut aujourd'hui plus faire sans ces financements. Pour contrer cette évolution, il est donc nécessaire que l'Etat retrouve sa place dans le système de gouvernance et soit en mesure d'y jouer pleinement un rôle. Les organisations de la société civile, et par-là même, la population malienne dans son ensemble doivent prendre conscience de leur part dans le processus, son évolution et son contrôle afin que les partenaires techniques et financiers ne soient pas plénipotentiaires.

En fin de séance, le modérateur a donc synthétisé les débats de la journée et formulé des recommandations adressées par les participants de cette séance du Forum multi-acteurs.

#### Considérant :

- 1) L'insuffisance de coordination, de mise en cohérence et d'harmonisation des méthodes et procédures des partenaires techniques et financiers (PTF) ;
- 2) Le faible niveau des retombées de l'assistance technique et l'importance du GAP entre l'offre nationale en expertises et la demande interne ;
- 3) La dépendance de plus en plus accentuée vis-à-vis de l'aide financière extérieure ;
- 4) Le faible niveau de redevabilité au niveau des bénéficiaires (les populations);
- 5) Les conditionnalités imposées par certains partenaires techniques et financiers et la faiblesse de l'appropriation du processus par le leadership national.

#### Le Forum multi-acteurs du 1er juillet 2010, recommande :

- 1) Le renforcement des processus et des mécanismes en cours pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide par la poursuite des actions visant l'harmonisation et la simplification des méthodes et procédures ;
- 2) Le développement de l'expertise nationale en vue de disposer d'une masse critique de cadres ayant les compétences requises pour répondre aux besoins dans les domaines prioritaires ;
- 3) La mise en place de stratégies efficaces pour la mobilisation des ressources internes et la promotion d'une gestion efficace et efficiente tout en engageant parallèlement des réflexions sur les modalités de réduction progressive de la dépendance vis-à-vis de l'aide financière extérieure;
- 4) Le développement d'un dialogue politique qui permette une véritable participation de tous les protagonistes, en mettant l'accent sur :
  - le partenariat entre l'Etat, les collectivités locales, la société civile et le privé. Une telle démarche permettra l'éclosion des initiatives locales et nationales et la dynamisation des secteurs productifs;

Contacts

- un plan de communication prenant en compte les mécanismes et canaux traditionnels de communication ;
- 5) Le renforcement des capacités et du leadership des décideurs au niveau national appelés à négocier avec les PTF, par une politique volontariste de formation des cadres.

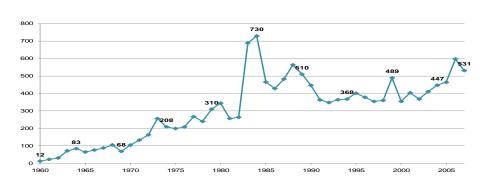
Autant de recommandations donc qui traduisent un principe annoncé par le Président de séance au tout début : « Le développement du Mali sera local ou ne sera pas ! ».

#### Contacts:

#### Annexe 1



## Evolution du volume de l'aide à prix constants (1960-2009)

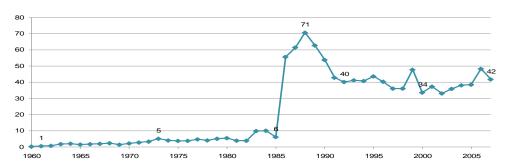


Source : communication de Mamadou Dembele le Jeudi 1<sup>er</sup> Juillet 2010. Données chiffrées de l'OCDE.

#### Contacts:



### Evolution de l'APD versée au Mali en dollars par habitant à prix constants (1960–2008)



- Hausse spectaculaire : 1 \$ d'aide par habitant en 1960 contre 42 \$ en 2008.
- Niveaux élevés atteints entre 1985 et 1990 : 55 à 70\$ par habitant.
- Depuis 1990, le niveau est relativement stable : entre 35 et 50 \$ par habitant chaque année.

Source : communication de Mamadou Dembele le Jeudi 1<sup>er</sup> Juillet 2010. Données chiffrées de l'OCDE.

#### Contacts: