



ETUDE ECONOMIQUE CONSEIL

MALI

**ÉTUDE DIAGNOSTIC DU DISPOSITIF
DE SUIVI/ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE
DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**

**Étude réalisée par Jean-Claude Kessous et Daniel Boutaud d'EEC Canada
avec la collaboration de M. Nouhoum Sankaré, consultant national**

Septembre 2002

La présente étude a été financée par l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI).
Les données, les analyses et les opinions présentées dans ce rapport sont de la responsabilité de
leurs auteurs et n'engagent en rien celle de l'ACDI.

TABLE DES MATIÈRES

1	La stratégie de Réduction de la Pauvreté au Mali et le dispositif de suivi/évaluation prévu.....	1
1.1	Historique et stade d'avancement du processus CSLP	1
1.2	Rappel des objectifs et des axes prioritaires du CSLP	2
1.2.1	Rappel des objectifs de la SNLP	2
1.2.2	Les objectifs du CSLP	3
1.2.3	Les axes prioritaires du CSLP	4
1.3	Principales composantes du dispositif de préparation, de mise-en oeuvre et de suivi-évaluation du CSLP-Mali	8
1.4	Le dispositif institutionnel de suivi-évaluation du CSLP et le rôle des acteurs	13
1.4.1	Maintien du dispositif participatif.....	13
1.4.2	Coordination	14
1.4.3	Autres structures techniques impliquées.....	14
1.5	Indicateurs de suivi retenus.....	18
1.6	État de mise en oeuvre-/fonctionnalité	20
2	Analyse diagnostique	20
2.1	Représentativité	20
2.1.1	Participation de la société civile, de l'administration et des partenaires au développement	20
2.1.2	Intégration sectorielle	23
2.2	Architecture du dispositif et définition des rôles	23
2.3	Indicateurs et instrumentation	25
2.3.1	Indicateurs	25
2.3.2	Capacités et perspectives de production des indicateurs dans le court-moyen terme.....	27
2.3.3	Préoccupations reliées à l'approche de gestion par les résultats et de suivi des performances	29
2.3.4	Instrumentation.....	30
2.4	Capacités et renforcement en cours et prévus.....	30
2.5	Ressources financières prévues	33
2.6	Appropriation/internalisation.....	34
2.7	Interventions des bailleurs.....	35
3	Bilan des forces et faiblesses.....	37



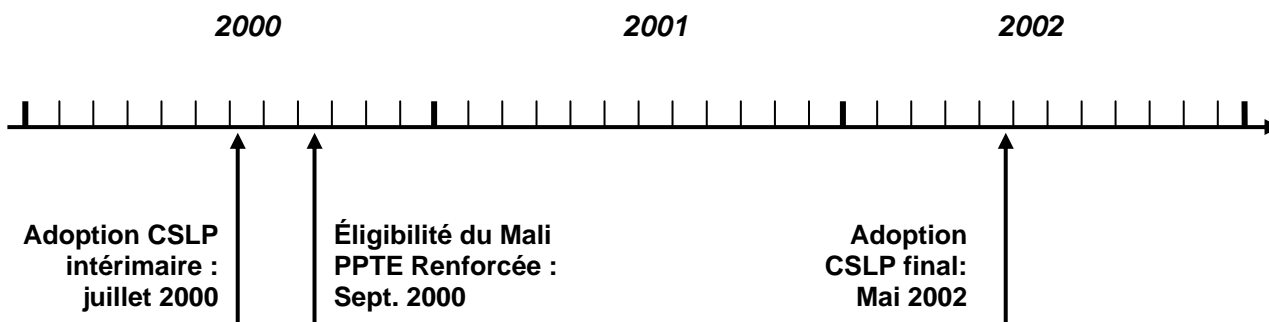
Liste des Sigles

ASACO	Association de Santé Communautaire
CAFPD	Centre d'Analyse et de Formulation des Politiques de Développement
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CFA	Communauté Financière Africaine
CPS	Cellule de Planification et de Statistique
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DHD	Développement Humain Durable
DNP	Direction Nationale de la Planification
DNSI	Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique
DTCP 3	Diphthérie/Tétanos/Coqueluche/Poliomyélite
EAC	Enquête Agricole de Conjoncture
EBC	Enquête Budget - Consommation
EDC	Enquête Démographie - Santé
EDM	Energie du Mali
EDSM	Enquête Démographie / Santé du Mali
EMEP	Enquête Malienne d'Évaluation de la Pauvreté
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
HIMO	Haute Intensité de Main-d'œuvre
IDH	Indice de Développement Humain
IEC	Information -Education- Communication
IPH	Indicateur de Pauvreté Humaine
ISF	Indicateur Synthétique de Fécondité
KM	Kilomètre
MATCL	Ministère de l' Administration Territoriale et des Collectivités Locales
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Economique
ODHD	Observatoire pour le Développement Humain Durable
ONG	Organisation non Gouvernementale
PIB	Produit Intérieur Brut
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRECAGED	Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion
PRODEC	Programme Décennal de l' Education
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SNLP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
TBS	Taux Brut de Scolarisation



1 La stratégie de Réduction de la Pauvreté au Mali et le dispositif de suivi/évaluation prévu¹

1.1 Historique et stade d'avancement du processus CSLP



Le 29 mai 2002, le gouvernement de la République du Mali a adopté le document constituant la **version finale du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP final)**.

Ce document devrait être soumis *d'ici la fin de l'année 2002* à l'approbation des conseils d'administration du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Dans le cadre des accords d'assistance sous *l'Initiative PPTTE renforcée*, une telle approbation marquera alors l'atteinte du « point d'achèvement » de cette phase d'élaboration.

L'élaboration de ce CSLP final a pris davantage de temps que prévu. Initialement attendue en juillet 2001, sa livraison est survenue près de deux ans après celle du **CSLP intérimaire** (juillet 2000), lequel avait été élaboré en quelques mois.

Il convient de noter que deux ans plus tôt, en juillet 1998, le gouvernement du Mali avait déjà élaboré une **Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP)** qui comportait notamment un programme *d'actions prioritaires pour la période 1998-2002*. La formulation de cette stratégie s'inscrivait en conformité avec la volonté politique du gouvernement de faire de la lutte contre la pauvreté sa priorité de développement.

À partir de l'année 2000, la poursuite du processus de mise en oeuvre de la SNLP a fait place à l'enclenchement du processus d'élaboration du CSLP, ce dernier supplantant ainsi la SNLP en tant que cadre de référence de la stratégie nationale de la lutte contre la pauvreté.

Le passage de la SNLP au CSLP ne s'est pas fait en rupture complète. L'expérience SNLP a pu contribuer à l'élaboration relativement rapide du CSLP intérimaire, notamment parce que le dispositif institutionnel d'élaboration du CSLP s'est fortement inspiré de celui déjà utilisé pour la SNLP (participation). Toutefois, ce dispositif plutôt

^{1 1} Les travaux de collecte d'information et les entretiens au Mali ont été réalisés en mai et juin 2002



complexe et opérationnellement exigeant a aussi pu être un des facteurs qui ont joués dans les délais de production du CSLP final.

Comme plusieurs entrevues ont permis de le révéler, le passage de la SNLP au CSLP a été de nature à susciter une certaine confusion et une certaine incompréhension parmi ceux appelés à participer à l'élaboration du CSLP, bien que la plupart d'entre eux se soit effectivement prêtée à l'exercice. En effet, la SNLP comme le CSLP ont tous deux vocation à constituer le cadre de référence d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté en conformité avec la priorité gouvernementale de développement. Tous deux procèdent d'une large approche participative et d'un même modèle-dispositif participatif. Le principal changement perçu avec l'adoption de la démarche CSLP est l'abandon de la poursuite de la mise en oeuvre de la SNLP pour revenir à un travail d'élaboration /reformulation stratégique. Nonobstant une large participation effective à l'élaboration du CSLP, la démarche reste assez largement perçue comme un «accommodement» à un exercice voulu «de l'extérieur» allant de paire avec l'éligibilité et à l'assistance suivant les mécanismes prévus à l'Initiative PPTTE renforcée.

À ce sujet, il peut être rappelé que suite à l'adoption du *CSLP intérimaire* en juillet 2000 par le gouvernement du Mali, les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont décidé en septembre 2000 de l'éligibilité du Mali à l'assistance sous *l'Initiative PPTTE Renforcée* (la communauté financière internationale avait mis en place ces mécanismes de renforcement en septembre 1999). Cette décision concernant l'éligibilité à l'Initiative PPTTE renforcée fait suite à l'achèvement de l'assistance à laquelle le Mali était éligible depuis septembre 1998 en vertu de l'Initiative PPTTE initiale.

1.2 Rappel des objectifs et des axes prioritaires du CSLP

1.2.1 --Rappel des objectifs de la SNLP

Comme susmentionné, la volonté politique de faire de la lutte contre la pauvreté la grande priorité de développement pour le Mali a amené le gouvernement à élaborer, en juillet 1998, une Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP). Partagée avec la communauté internationale lors de la table ronde tenue à Genève en septembre 1998, cette stratégie avait pour objectif principal d'assurer à tous les maliens en général et aux plus démunis en particulier, des conditions de vie décente. Il s'agissait notamment d'assurer la satisfaction de leurs besoins fondamentaux par l'accès à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, aux soins de santé, à l'éducation et à un habitat décent.

La stratégie était assortie d'un programme d'actions prioritaires sur la période 1998-2002, programme bâti autour des huit axes suivants :

- l'amélioration de l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres ;
- la promotion des activités génératrices de revenu et l'auto-emploi à l'intention des pauvres;
- l'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production;



- la promotion du développement et l'amélioration des performances des filières agro-alimentaires dans lesquelles sont concentrés les pauvres ;
- l'amélioration de l'accès des pauvres à l'éducation et à la formation ;
- la promotion de l'accès des pauvres à la santé de base, à la nutrition, à l'eau potable et l'assainissement ;
- l'amélioration des conditions d'habitat des pauvres ;
- la coordination efficace de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

La SNLP n'a pas fait l'objet d'évaluation tant lors de sa mise en oeuvre qu'après le passage au CSLP. Les missions de suivi et d'évaluation du processus devaient être menées par l'ODHD en relation avec des points focaux à nommer auprès de chacun des ministères directement concernés par la stratégie. En raison, semble-t-il, d'un manque de suivi ces points focaux n'ont pas été précisés.

1.2.2 -- Les objectifs du CSLP

Sans se substituer aux programmes sectoriels ou thématiques, le CSLP final se présente comme un cadre de mise en cohérence de ces programmes, l'unique référentiel des politiques et stratégies nationales. Il est également conçu comme un espace permanent de dialogue et de concertation entre tous les acteurs du développement (administrations, société civile, communautés de base, partenaires au développement) sur les grandes options, politiques et stratégies de développement du pays.

L'objectif général est de d'atteindre, sur la période 2002-2006, une forte croissance, de réduire la pauvreté et de promouvoir la bonne gouvernance. Plus spécifiquement, le CSLP vise à atteindre les objectifs suivants:

<u>PIB</u>	Taux de croissance annuel moyen de 6,7% (2002-2006);
<u>Pauvreté</u>	Diminution de l'incidence de la pauvreté de 63,8% en 2001 à 47,5 % en 2006;
<u>Scolarisation</u>	Augmentation du taux de scolarisation à 75 % en 2006;
<u>Mortalité infantile</u>	Diminution du taux de mortalité infantile à 90/1000 en 2006;
<u>Investissement</u>	Taux d'investissement annuel moyen de 24,8% du PIB (2002-2006);
<u>Secteur public</u>	
<u>Masse salariale</u>	Masse salariale / recettes fiscales : 26,2 % en 2006; Augmentation annuelle de la masse salariale : 9,6 %;
<u>Pression fiscale :</u>	17 % en 2006 ;
<u>Déficit budgétaire</u>	maximum 6 % en 2006 ;
<u>Inv. public</u>	Coût des investissements des actions prioritaires : 982,5 milliards de FCFA sur le période 2002-2004 (327,5 milliards de FCFA par an).



1.2.3 Les axes prioritaires du CSLP

Le CSLP pose d'abord l'existence *d'un cadre macro-économique favorable et stimulateur de la croissance* comme une condition générale nécessaire d'atteinte les objectifs fixés et il met de l'avant trois axes principaux :

- ❑ *le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance ainsi que de la participation;*
- ❑ *le développement humain durable et le renforcement de l'accès aux services de base;*
- ❑ *le développement des infrastructures de base et des secteurs productifs.*

Les actions retenues selon ces axes sont les suivantes.

Axe 1 / Développement institutionnel et amélioration de la gouvernance et de la participation

Les actions retenues concernent «la gouvernance» et «la culture-religion-paix-sécurité».

- En matière de la gouvernance, il s'agit :
 - d'améliorer la performance du secteur public;
 - de consolider les processus de démocratisation et de décentralisation en cours;
 - d'améliorer la performance et la crédibilité du service public de la justice;
 - de renforcer les capacités de la société civile;
 - d'assurer une plus grande participation des femmes dans la conduite des politiques;
 - de renforcer la lutte contre la corruption.
- Dans le domaine «culture-religion-paix-sécurité», les actions visées sont :
 - une meilleure gestion du patrimoine culturel et artistique;
 - la vulgarisation des concepts de culture de la paix et des droits humains;
 - la création des villages artisanaux dans certains centres urbains;
 - l'appui des collectivités décentralisées en matière de gestion du tourisme;
 - le renforcement de la capacité opérationnelle des forces de sécurité;
 - l'intensification de la lutte contre le trafic des enfants;



- la coexistence pacifique entre toutes les religions.

Axe 2 / Développement humain durable et accès aux services sociaux de base

Les secteurs concernés sont l'éducation, la santé / eau potable / assainissement, l'emploi et la politique de solidarité.

- Dans le domaine de l'Éducation, il est prévu d'accroître:
 - le taux brut de scolarisation de l'enseignement fondamental de 64% en 2002 à 72% en 2004; et de 52% à 58% pour les filles, tout en réduisant les inégalités entre régions;
 - le taux d'alphabétisation des adultes de 42,5% à 50%, et à 40% pour les femmes (sur la même période).
- Dans le domaine de la Santé / Eau potable / Assainissement, il s'agit:
 - d'améliorer la santé des populations les plus défavorisées qui devra se traduire par:
 - la réduction de la mortalité néonatale, infantile et infanto-juvénile de 15% de 2002 à 2006 (les taux de base et les taux cibles étant différenciés par région) ainsi que la réduction de la mortalité maternelle de 577 à 450 /100 000 naissances vivantes;
 - la réduction de la morbidité liée aux principales maladies et carences nutritionnelles affectant des groupes cibles spécifiques; l'amélioration des mesures d'hygiène et de salubrité à tous les niveaux et spécifiquement l'hygiène hospitalière;
 - le renforcement de la surveillance et du contrôle de la qualité de l'eau, des aliments et des médicaments;
 - la maîtrise de la croissance démographique à travers la réduction du taux de fécondité;
 - de protéger le revenu des pauvres et de limiter les dépenses de santé des groupes les plus défavorisés par :
 - la maîtrise des tarifs de soin;
 - la mise en place de mécanismes de solidarité et toutes autres formes de financement alternatif de la santé en faveur des pauvres;
 - l'amélioration du statut socio-économique des ménages pauvres et en particulier des femmes;
 - de développer la participation des populations et les partenariats avec la société civile et les communautés par:



- l'amélioration de la représentativité et de la fonctionnalité des comités de gestion avec l'inclusion des pauvres, les représentants des villages éloignés, des femmes et des jeunes dans les Associations de Santé Communautaire (ASACO);
 - l'amélioration de la qualité de la participation dans la planification et le monitoring local des activités et la mise en place d'actions communautaires de santé;
 - le renouvellement régulier des organes de gestion des ASACO;
 - et l'alphabétisation des pauvres notamment les femmes;
- de satisfaire les besoins réels en eau potable et en assainissement dans les milieux ruraux et semi urbains.
- Au niveau de l'Emploi, les efforts seront orientés vers :
 - la promotion de l'investissement privé et de la croissance des activités privées;
 - la formation professionnelle et technique et l'amélioration de la productivité dans les entreprises;
 - la consolidation des droits fondamentaux au travail et la promotion d'une meilleure protection sociale adaptée au contexte.
 - Pour ce qui est de l'Habitat, les interventions s'appuieront sur :
 - le renforcement de la promotion des coopératives d'habitat et de crédit;
 - la promotion de la réalisation de logements économiques;
 - la promotion du secteur privé;
 - la création de mutuelles d'épargnes et de crédit pour le logement;
 - la promotion de l'utilisation des matériaux locaux et des travaux à haute intensité de main d'oeuvre (HIMO) susceptibles de favoriser la création d'emplois pour les pauvres.
 - L'objectif général de la Politique de Solidarité au Mali est de garantir la cohésion de la société en faisant de la solidarité le socle de l'ensemble des politiques publiques, économiques et sociales et un puissant vecteur de lutte contre la pauvreté. La réalisation de cet objectif passe par :
 - la généralisation de la protection sociale et plus spécifiquement celle des couches plus vulnérables et économiquement faibles contre les risques de marginalisation et d'exclusion;
 - le renforcement des capacités des couches vulnérables;



- la réinsertion sociale et la promotion socio-économique des personnes handicapées, marginalisées et victimes d'exclusion;
- la prévention et la lutte contre tous les phénomènes de marginalisation et d'exclusion;
- la lutte contre l'extrême pauvreté avec des opportunités de revenus, de travail et d'appui multiforme permettant de donner des capacités aux plus démunis;
- la promotion des mécanismes fondés sur la solidarité (associations, mutuelles, coopératives);
- l'assistance humanitaire aux victimes de calamités, catastrophes, violences ou conflits de toutes sortes.

Axe 3 / Développement des infrastructures de base et des secteurs productifs

Les stratégies retenues concernent: les infrastructures de base, le développement rural et les activités génératrices de revenu.

- Dans le domaine des Infrastructures de base pour le développement, seront privilégiés:
 - l'amélioration des conditions d'accès de la population à toutes les formes d'énergies, en particulier les énergies modernes;
 - la rationalisation de l'utilisation des sources d'énergies existantes;
 - le renforcement de la politique de développement des pistes rurales;
 - un meilleur accès aux services de télécommunication.
- En matière de Développement rural, une plus grande attention sera accordée à :
 - la recherche de la sécurité alimentaire;
 - l'amélioration de la productivité et la protection de l'environnement dans le cadre d'une gestion durable des ressources naturelles.
- Pour promouvoir les activités génératrices de revenu, l'on veillera :
 - au renforcement des compétences techniques et organisationnelles des acteurs;
 - à la formation des acteurs à la gestion des crédits pour assurer la pérennisation des activités des projets à travers une saine et judicieuse utilisation des ressources;
 - à l'amélioration de l'accès à l'information sur les structures de financement;
 - à la promotion de l'aménagement de zones industrielles décentralisées;



- à la construction des villages artisanaux;
- au développement des infrastructures de communication et routières des zones de production vers les zones de consommation;
- à l'organisation de campagnes "Information- Education - Communication"(IEC);
- à la promotion d'unités de transformation ainsi que de technologies susceptibles d'accroître la productivité et la compétitivité desdites unités.

1.3 Principales composantes du dispositif de préparation, de mise-en-oeuvre et de suivi-évaluation du CSLP-Mali

Tel que mentionné dans le document CSLP final adopté par le gouvernement, *«la Coordination de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du CSLP sera assurée à travers les mécanismes institutionnels mis en place. Le dispositif institutionnel adopté pour la préparation du CSLP sera maintenu et renforcé dans le cadre du suivi du CSLP»*. En l'occurrence, il est précisé que *«ce dispositif est maintenant suffisamment testé pour pouvoir être étendu de la phase de préparation du CSLP à la phase du suivi de sa mise en œuvre»*.

Le dispositif institutionnel mis en place pour la préparation du CSLP et qui sera maintenu et renforcé dans le cadre du suivi du CSLP comprend :

- un Comité d'orientation;
- un Comité de pilotage;
- une Commission mixte Mali-Partenaires au développement;
- un Comité technique national organisé en 11 groupes thématiques;
- 9 Comités régionaux CSLP;
- un Secrétariat technique assumé par la Direction Nationale de la Planification;
- une Cellule de coordination CSLP qui est rattachée au cabinet du Ministre de l'Économie et des Finances².

Le Comité d'Orientation, présidé par le Premier ministre, est l'instance d'orientation et de décision du processus d'élaboration et de suivi du CSLP et, à ce titre, il doit:

² Les mécanismes institutionnels de préparation, de suivi et d'évaluation du CSLP ont été définis dans un Décret du 12 avril 2001 et complétés le 1 Juin 2001 par la décision portant création de la Cellule Technique de Coordination du CSLP. L'élaboration de ce dispositif et des mécanismes institutionnels du CLSP avait été amorcée le 1^{er} février 2001 avec l'organisation d'un l'atelier national sur le processus participatif du CSLP (cet atelier regroupant une centaine de participants représentant les départements ministériels et leurs principaux services techniques, la société civile et les partenaires au développement.



- fixer les orientations en matière de conduite du processus de lutte contre la pauvreté;
- examiner les questions et propositions soumises par le Comité de Pilotage pour décision;
- s'assurer de la mise en œuvre et du suivi des décisions prises;
- soumettre le document final à l'approbation du Gouvernement.

Outre le Premier ministre, le Comité d'Orientation est composé de :

- *9 membres du Gouvernement*, à savoir les ministres chargés: de l'Économie et des Finances, de l'Education, de la Santé, du Développement Rural, de l'Équipement, des Affaires Étrangères, du Développement Social, de l'Industrie et de l'Administration Territoriale;
 - *7 représentants de la société civile* (organisations patronales, syndicat, organisation agricole, collectifs d'ONG); à savoir: les Présidents : de la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Mali, de la Fédération Nationale des Employeurs du Mali, de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali, de la Fédération Nationale des Artisans du Mali, de l'Association des Municipalités du Mali, de la Plate-forme Nationale de la Société Civile et les Secrétaires Généraux des syndicats de travailleurs du Mali (UNTM, CSTM).
- **Le Comité de pilotage** est présidé par le ministère chargé de l'Économie et des Finances et ses autres membres sont les présidents des groupes thématiques, des représentants de la société civile et des partenaires au développement.
 - **La Commission Mixte Mali-Partenaires au développement**, présidée par le ministère chargé de l'Économie et des Finances, constitue le cadre de dialogue entre le gouvernement et l'ensemble des partenaires au développement dans le contexte de la réforme de l'aide au Mali.
 - **Le Comité technique national** est l'organe technique de préparation, de suivi et d'évaluation du CSLP. Il a pour missions:
 - de promouvoir les synergies entre les différents acteurs (gouvernement, société civile, partenaires techniques et financiers);
 - d'assurer la réalisation des travaux techniques du processus CSLP.

Le Comité technique est présidé par le Secrétaire Général du MEF et il comprend des représentants:

- de l'administration publique: un représentant de chacun des ministères et des services ou organismes concernés par les questions à débattre;
- de la société civile, 25 membres représentants d'ONG, d'associations, du secteur privé, des syndicats, des confessions religieuses, ainsi que des chercheurs;



- des partenaires techniques et financiers : les représentants de toutes les agences d'aide et de coopération implantées au MALI ainsi que les ambassadeurs des pays membres de l'OCDE.

Le Comité technique national est organisé en **11 groupes thématiques** :

- | | |
|--|--|
| ➤ Cadrage macro-économique, croissance et compétitivité | ➤ Education, alphabétisation |
| ➤ Gouvernance, institutions et espace | ➤ Santé et population |
| ➤ Activités génératrices de revenu, solidarité et sécurité sociale | ➤ Environnement et cadre de vie |
| ➤ Infrastructures de base pour le développement | ➤ Emploi et formation |
| ➤ Développement rural, ressources naturelles ; | ➤ Culture, religion et paix |
| | ➤ Analyse et suivi de la pauvreté et genre |

Chaque groupe thématique est présidé par un représentant d'un ministère et il comprend des représentants de l'administration, de la société civile et des partenaires au développement. Les groupes de travail organisent leurs travaux et rencontres suivant un calendrier défini de façon consensuelle par les membres du groupe. Ils peuvent s'adjoindre toute structure ou compétence nécessaire.

- Les **9 Comités régionaux CSLP** qui représentent le Comité technique au niveau régional couvrent les 8 régions et le District de Bamako. Ils sont chargés de conduire le processus CSLP au niveau régional. Chaque Comité régional est présidé par le Haut Commissaire. Il est composé de représentants de services techniques régionaux, de la société civile et des collectivités décentralisées.

Les Directions Régionales du Plan et de la Statistique (DRPS) assurent le secrétariat technique de ces comités régionaux. En principe, chaque Comité régional se réunit au moins une fois par trimestre. Les Comités régionaux doivent adresser les résultats de leurs travaux au Président du Comité technique national.

- Le **Secrétariat Technique** est assumé par **la DNP**.
- La **Cellule de coordination CSLP** appuie le *Ministre de l'Economie et des Finances* en ce qui a trait à la coordination du fonctionnement du dispositif. De façon plus spécifique, elle a eu pour responsabilités:
 - de suivre le bon déroulement du processus participatif dans l'élaboration du CSLP;
 - de s'assurer de la mise en place des comités techniques régionaux;



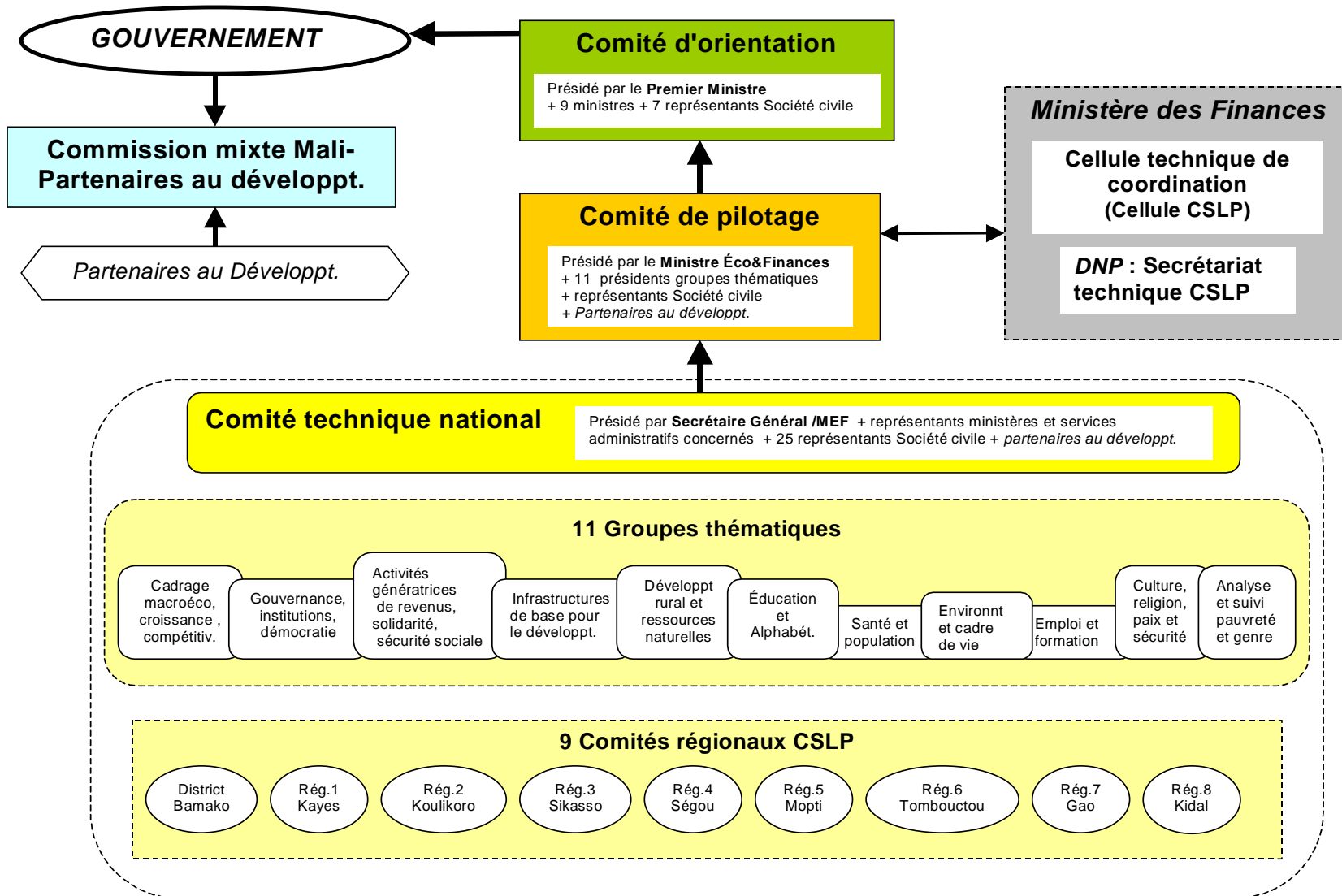
- d'apporter l'appui technique nécessaire à la compréhension et à l'appropriation du processus par les différents acteurs ;
- de veiller au fonctionnement normal des mécanismes institutionnels mis en place;
- de veiller à l'exécution du calendrier des actions.

La Cellule CSLP est dirigée par un Conseiller du Ministre de l'Economie et des Finances assisté de trois cadres nommés par décision ministérielle.

Le Graphique 1 ci-après figure ces principales composantes du dispositif institutionnel d'élaboration, de mise en oeuvre et de suivi-évaluation du CSLP.



Graphique 1. Dispositif institutionnel d'élaboration, de mise en oeuvre et de suivi-évaluation du CSLP-Mali / Principales composantes



1.4 Le dispositif institutionnel de suivi-évaluation du CSLP et le rôle des acteurs

1.4.1 -- Maintien du dispositif participatif

Comme susmentionné, le dispositif mis en place pour l'élaboration du CSLP est maintenu. Le processus participatif doit notamment se poursuivre au niveau des groupes thématiques et au niveau régional, des communautés à la base, des Institutions de la République (Assemblée Nationale, Conseil Economique Social et Culturel), des médias et du secteur privé; cela en vue d'une meilleure appropriation du processus, d'une meilleure compréhension des enjeux du CSLP et «*d'une meilleure implication de l'ensemble des acteurs dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CSLP*».

- Il est prévu que **les groupes thématiques** se réunissent périodiquement pour faire le point de l'état d'exécution des plans d'action dans leurs domaines respectifs aussi bien au niveau national qu'au niveau régional.
- Chaque groupe thématique préparera un *rapport semestriel* qui sera adressé au président du **Comité de Pilotage**.
- La **Direction Nationale de la Planification (DNP)** qui assure le **Secrétariat technique** sera chargée d'effectuer *une synthèse de ces rapports* semestriels des groupes thématiques. Ce rapport de synthèse sera soumis à l'examen :
 - du **Comité de Pilotage**;
 - de la **Commission Mixte Mali-Partenaires au développement**;
 - et du **Comité d'Orientation**. (l'instance décisionnelle présidée par le Premier ministre).

Un *rapport annuel* sera soumis à l'approbation du Gouvernement.

- En fait, **la DNP** sera responsable du suivi d'exécution du plan d'actions à travers l'exécution des projets et programmes retenus. Plus spécifiquement, elle devra suivre l'évolution du cadrage macro-économique et veiller à la cohérence entre les stratégies et interventions des bailleurs et celles du CSLP. Elle devra produire et publier :
 - un *rapport de suivi annuel* avec bilan et recommandations pour faire évoluer le CSLP en cas de besoin;
 - un *rapport d'évaluation bi-annuel* dans un cadre de planification et de programmation glissante.

Par ailleurs, elle devra contribuer au développement d'une capacité d'évaluation comme outil d'aide à la décision et instrument d'amélioration de l'efficacité du secteur public.

- Les **9 Comités régionaux** représentant le Comité Technique auront vocation à assurer le suivi au niveau régional et local.



1.4.2 -- Coordination

- **Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)** est responsable de la coordination de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation du CSLP.
- À cet égard, la **Cellule de coordination CSLP**, est appelée à appuyer le Ministre de l'Economie et des Finances dans ces tâches :
 - Elle doit veiller au fonctionnement normal des mécanismes institutionnels du CSLP, à la coordination de toutes les activités et à la poursuite du processus participatif par *l'implication de tous les acteurs dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CSLP.*
 - Elle doit veiller à ce que les principales structures de l'administration, de la société civile et du secteur privé *soient renforcées pour mener à bien le processus d'exécution, de suivi et d'évaluation du CSLP.*
 - Elle doit assurer le suivi de l'utilisation des ressources, particulièrement des ressources PPTTE.
 - **Elle est appelée à jouer un rôle dans la formulation et la mise en place d'un système plus élaboré de suivi-évaluation dans le moyen terme et elle doit:**
 - ***veiller à ce que le système d'information permette un guidage fin et régulier du CSLP,***
 - ***suivre les indicateurs de performance,***
 - ***veiller à développer une capacité d'évaluation comme outil d'aide à la décision et instrument d'amélioration de l'efficacité du secteur public*** en collaboration avec les organismes concernés (ODHD, PRECAGED, CAFPD...) et en partenariat avec les administrations et autres acteurs nationaux.

1.4.3 -- Autres structures techniques impliquées

Du point de vue opérationnel, la production, le traitement et l'analyse des informations et données concernant les indicateurs de suivi relèvent essentiellement d'un ensemble de services techniques de l'administration publique et de structures d'appui.

- **La Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI), les Cellules de planification et de statistique des ministères sectoriels (CPS), ainsi des services du MEF (DNB, Inspection des finances...)** sont notamment appelés à jouer un rôle clé dans la production des données et indicateurs de performance.
- **L'Observatoire du Développement Humain Durable (ODHD)**, qui doit être réactivé, sera appelé à rassembler les données produites par le système statistique national et d'autres structures pour suivre les indicateurs de performance et analyser les indicateurs d'impact de la lutte contre la pauvreté et à s'assurer de la bonne diffusion des rapports sur le DHD.



- Parmi les autres structures, le **CAFDP** aura vocation à contribuer au dispositif sur le plan du renforcement des capacités d'analyse et de formulation des politiques de développement et de réduction de la pauvreté, alors que le **PRECAGED** sera responsable du volet renforcement des capacités dans le cadre du CSLP.
- **La société civile et le secteur privé** sont aussi appelés à intervenir à toutes les étapes du processus de suivi/évaluation, particulièrement au niveau du suivi des activités programmées.
- Au niveau des **collectivités décentralisées**, le suivi-évaluation doit se faire à travers les comités régionaux et locaux chargés du processus CSLP.

Le tableau 1 ci-après récapitule les principales structures impliquées Dans le dispositif d'information du suivi CSLP et leur rôle. Le Graphique présente le schéma simplifié du dispositif de suivi.



Tableau 1. Structures et rôles des principaux intervenants techniques impliqués dans le suivi CSLP

Structures	Rôles
DNP/ MEF	<ul style="list-style-type: none"> responsable du suivi d'exécution du plan d'actions à travers l'exécution des projets et programmes retenus suivi de l'évolution du cadrage macro-économique doit veiller à la cohérence entre les stratégies et interventions des bailleurs et celles du CSLP doit produire et publier un rapport de suivi annuel avec bilan et recommandations pour faire évoluer le CSLP en cas de besoin doit produire un rapport d'évaluation bi-annuel dans un cadre de planification et de programmation glissante doit contribuer au développement d'une capacité d'évaluation comme outil d'aide à la décision et instrument d'amélioration de l'efficacité du secteur public.
Cellule CSLP	<ul style="list-style-type: none"> doit veiller à la coordination toutes les activités de mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CSLP doit veiller au renforcement des principales structures de l'administration, de la société civile et du secteur privé pour mener à bien le processus d'exécution, de suivi et d'évaluation du CSLP doit assurer le suivi de l'utilisation des ressources, particulièrement des ressources PPTÉ doit veiller à ce que le système d'information permette un guidage fin et régulier du CSLP, doit veiller à suivre les indicateurs de performance, doit contribuer à la formulation et à la mise en place d'un système plus élaboré de suivi-évaluation dans le moyen terme; à développer une capacité d'évaluation comme outil d'aide à la décision et instrument d'amélioration de l'efficacité du secteur public en collaboration avec les organismes concernés (ODHD, PRECAGED, CAFPD...) et avec les administrations et autres acteurs nationaux.
DNSI	<ul style="list-style-type: none"> doit également s'assurer que le système d'information permette un guidage fin et régulier production de données relatives au suivi des indicateurs de performance; exécution d'enquêtes légères ou de collecte de données passives.
DNB / MEF	<ul style="list-style-type: none"> suivi d'exécution du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et du budget programme
DGDP / MEF	<ul style="list-style-type: none"> suivi de l'évolution des ressources PPTÉ maîtrise de la dette, intérieure et extérieure
IF / MEF	<ul style="list-style-type: none"> suivi du volet 'lutte contre la corruption;
DCI / MEF	<ul style="list-style-type: none"> appuie les différentes structures dans la recherche et la mobilisation de financements auprès des partenaires au développement
CPS ministères sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> suivi d'exécution des projets et programmes au niveau sectoriel
ODHD	<ul style="list-style-type: none"> responsable du volet évaluation du CSLP du suivi des indicateurs de performance de l'analyse des indicateurs d'impact de la lutte contre la pauvreté et de la production et de la diffusion de rapports sur le DHD (travail à partir des données produites par le système statistique national et d'autres structures);
PRECAGED	<ul style="list-style-type: none"> responsable du volet renforcement des capacités dans le cadre du CSLP
CAFPD	<ul style="list-style-type: none"> responsable du renforcement des capacités d'analyse et de formulation des politiques de développement et de réduction de la pauvreté



Actuellement, l'architecture du dispositif est établie dans ses grandes lignes. Cela étant, le système global de suivi n'est pas encore suffisamment défini en ce qui a trait aux rôles respectifs des intervenant et à leurs articulations (voir la section d'analyse diagnostique).

C'est un élément diagnostic dont les autorités sont bien conscientes. Comme le mentionne le document CSLP Final, **«dans tous les cas, le rôle de chaque acteur sera précisé avec la conception d'une véritable stratégie de suivi-évaluation selon un large processus participatif»**.

1.5 Indicateurs de suivi retenus

Au Mali, le CSLP a vocation d'être le cadre unique de référence pour les politiques et la stratégie de développement. Il est mis de l'avant que tous les secteurs/domaines sont appelés à contribuer de manière directe ou indirecte à la réalisation de l'objectif global d'une croissance forte, durable et réductrice de pauvreté. En ce sens, le document CSLP final précise que *« le système de suivi-évaluation du CSLP se doit donc d'être aussi exhaustif que possible en permettant de suivre et d'évaluer le succès de la mise en œuvre de l'ensemble des composantes du CSLP ainsi que de chacune des composantes dans la mesure où leurs effets sont identifiables séparément »*.

Quant à l'approche, le suivi sera effectué sur la base de trois catégories / niveaux d'indicateurs de performance : *indicateurs d'activités, indicateurs de résultats et indicateurs d'impact*. En l'occurrence sur le plan du bien-fondé, il est précisé dans le document CSLP Final que le suivi et l'évaluation du CSLP doivent aussi aider à identifier les facteurs ayant permis d'atteindre les niveaux de croissance et réduction de la pauvreté atteints et permettre de guider le processus décisionnel du CSLP en renforçant ou réorientant certaines stratégies ou activités selon leur efficacité à contribuer à l'atteinte de l'objectif: *«il est donc important que le système de suivi du CSLP ne repose pas uniquement sur le suivi de l'impact des politiques mises en œuvre (niveaux de croissance et de pauvreté) mais aussi sur le suivi des intrants, des activités et des résultats obtenus»*.

En d'autres termes, il s'agit d'appliquer *une approche de gestion par les résultats reposant sur un système de suivi continu du rendement et des évaluations régulières*³.

Dans le document CSLP Final, les différentes catégories /niveaux d'indicateurs sont définis de la manière suivante :

- *«Les indicateurs d'activités (input) ... comprennent des éléments qui s'apparentent à des intrants ... et au processus»;*
- *«Les indicateurs de résultats (output) permettent de suivre avec précision les effets du CSLP à court et à moyen termes»;*
- *«Les indicateurs d'impact résument les changements dans les différentes dimensions de la pauvreté», considérant des éléments «qui se situent plutôt dans le moyen et le long terme».*

³ Suivant, notamment, la terminologie utilisée au Canada (Directives du Conseil du Trésor).



Le suivi régulier du CSLP doit se faire sur la base d'un *ensemble d'indicateurs d'activités et de résultats*.

- Ces indicateurs devront pouvoir être suivis à partir d'opérations statistiques courantes, de la production de *tableaux de bord par grand volet* du CSLP, d'un *rapport annuel*.
- Ces indicateurs sont produits par les départements techniques dans le cadre de leurs statistiques de routine et sont en principe déjà partiellement utilisés par les départements pour la gestion de leurs ressources dans le contexte de l'approche budget-programmes.

L'évaluation du CSLP portera sur *des indicateurs de résultats et d'impact* qui sont considérés comme les plus essentiels pour apprécier la réussite du CSLP à *moyen terme*. Les données de base proviendront d'*enquêtes spécifiques*. Des enquêtes légères sur les conditions de vie des ménages (ELIM) seront effectuées par la DNSI (celles-ci constitueront un sous-échantillon de l'*Enquête Malienne d'Évaluation de la Pauvreté / EMEP*).

La détermination des indicateurs a fait l'objet d'un *Atelier national* en avril 2002⁴. Un exercice préalable d'identification des indicateurs avait conduit à la production de listes d'indicateurs par secteurs /domaines. Ces listes répertoriaient un trop grand nombre d'indicateurs, par ailleurs insuffisamment ou pas hiérarchisés /priorisés. L'Atelier consultatif a permis d'établir et de recommander une liste plus limitée d'indicateurs, mieux adaptée pour un suivi efficace.

Par ailleurs, le document CSLP final présente en Annexe *«une liste indicative»* des indicateurs retenus associés aux axes d'actions du CSLP (voir section 1.2.3). Il est mentionné que les indicateurs de résultat et d'activités retenus ont été choisis sur la base de la disponibilité des données et de leur pertinence eu égard aux objectifs visés.

Cela étant, *«ces indicateurs sont appelés à être révisés au cours du temps»*. En l'occurrence, le document final mentionne que *«l'utilisation d'indicateurs de résultat comme outil de gestion (guide des stratégies) n'est pas encore ancrée dans les habitudes : ce n'est que par l'usage des indicateurs que leur pertinence pourra réellement être vérifiée et que leurs valeurs cibles pourront être déterminées»*.

En fait, comme plusieurs entrevues l'ont révélé, il semble exister un certain «inconfort» de la part des autorités au sujet de cette question des indicateurs et, notamment, au sujet de la liste d'indicateurs qui peuvent être retenus à ce stade. Plusieurs commentaires sont à l'effet que bien des indicateurs proposés jusqu'à présent – ne peuvent pas être retenus et faire l'objet d'engagements conditionnant l'accès aux appuis externes sans que les pouvoirs publics aient eu l'occasion de pouvoir mieux évaluer les contraintes effectives et les défis représentés par l'atteinte de tel ou tel objectif / résultat attendu. Au moment de la mission, la détermination de la liste d'indicateurs retenus faisait donc encore l'objet de réflexions et de discussions.

⁴ «*Atelier national sur le dispositif institutionnel et les indicateurs relatifs au cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali*», Bamako, 11 avril 2002, organisé par le Secrétariat Général du MEF avec l'appui du Projet GTZ «Conseil / Appui au MEF».



1.6 État de mise en oeuvre-/fonctionnalité

Le document CSLP Final a été approuvé le 29 mai 2002. Lors du passage de la mission, début juillet 2002, les autorités prévoyaient que la mise en oeuvre du CSLP allait demander des travaux préparatoires au cours des prochains mois. Cela étant, il était envisagé d'organiser un séminaire de lancement dans de délais rapprochés (septembre) et d'amorcer un projet concret dans chacune des régions pour contribuer à mobiliser les énergies pour la mise en oeuvre du CSLP.

2 Analyse diagnostique

La mise en oeuvre du CSLP en est au stade préparatoire. Ce diagnostic consistera donc à examiner dans quelle mesure les conditions préalables d'un fonctionnement efficace du système de suivi-évaluation du CSLP paraissent réunies⁵. À cet égard, le document CSLP Final identifie déjà plusieurs domaines dans lesquels il existe des besoins de renforcement et il indique les actions déjà engagées et à venir pour lever les contraintes. Le présent diagnostic rejoint largement celui présenté dans le document CSLP Final. Cela étant, il procède de sa propre démarche avec la vocation d'apporter une contribution aux réflexions et aux travaux en cours pour améliorer les conditions d'un suivi efficace du CSLP.

2.1 Représentativité

2.1.1 -- *Participation de la société civile, de l'administration et des partenaires au développement*

Constats concernant la phase d'élaboration : une large participation...

L'élaboration de la CSLP s'est faite sur la base d'un processus participatif soutenu et très large. Le gouvernement souhaite que ce processus participatif se poursuive et pour cela il a prévu de maintenir le dispositif institutionnel en place lors de la phase d'élaboration.

L'approche participative et de dialogue social avait déjà été utilisée auparavant : décentralisation (1992), Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP 1998), étude nationale prospective Mali 2025 (1999). Pour le CSLP, elle a été appliquée plus largement et systématiquement.

⁵ La démarche préalable la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté a largement aidé à l'élaboration du CSLP intérimaire qui a été adopté par le Gouvernement le 12 juillet 2000 et approuvé par les conseils d'administration des institutions de Bretton-Woods les 6 et 7 septembre 2000. Cependant, l'analyse diagnostique du système de suivi CSLP ne peut pas compter sur des leçons tirées de l'expérience SNLP. La mise en oeuvre de la SNLP n'a pas fait l'objet d'une évaluation. Les missions de suivi et d'évaluation du processus devaient être menées par l' ODHD en relation avec des points focaux à nommer auprès de chacun des ministères directement concernés par la stratégie (ces points focaux n'ont pas été nommés par la suite).



La démarche CSLP s'est engagée en février 2001 avec l'organisation d'un atelier national sur le processus participatif du CSLP. Cet atelier a regroupé une centaine de participants représentant les départements ministériels et leurs principaux services techniques, la société civile et l'ensemble des partenaires au développement.

Par la suite, les 11 groupes thématiques et les 9 Comités régionaux mis en place ont également réuni des représentants de divers groupements ou associations de la Société civile. outre ceux des diverses administrations publiques concernées.

Le travail des groupes thématiques a consisté à faire un état des lieux dans leurs domaines respectifs, à revoir le politique mis en œuvre, à dégager les priorités stratégiques pour le CSLP dans leur domaine et à proposer un plan d'actions prioritaires avec les coûts de ces actions. Dans l'ensemble, les groupes thématiques paraissent avoir bien fonctionné hormis un.

Préalablement à la mise en place des Comités régionaux, de décembre 2001 à mars 2002, des consultations régionales s'étaient déroulées dans les huit régions et le district de Bamako. Les comités sont présidés, au niveau des «régions» par les Haut Commissaires, au niveau des «cercles» par les préfets et au niveau des «commune» par les maires. Ils sont composés des services techniques, des représentants des collectivités décentralisées, des élus locaux, de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement. Le secrétariat de chaque comité est assuré par les services régionaux du Plan et de la Statistique.

...mais aussi certaines faiblesses dans le processus participatif

Alors que le processus participatif s'était amorcé en février 2001 et que le dispositif institutionnel a été défini par décret en avril 2001 et complété en juin, on peut noter un délai notable avant l'extension du processus participatif au niveau local et régional.

Il est prévu que le processus participatif se poursuive au niveau régional, des communautés à la base, des Institutions de la République (Assemblée Nationale, Conseil Economique Social et Culturel), des médias et du secteur privé *«pour une meilleure appropriation du processus et une meilleure compréhension des enjeux du CSLP en vue d'une meilleure implication de l'ensemble des acteurs dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CSLP»*.

À cet égard, le document CSLP Final rappelle que *«des progrès restent à accomplir surtout en termes de participation des populations»*. Nonobstant la large participation obtenue durant l'étape d'élaboration du CSLP, il y a lieu de constater :

- d'une part, que *« la participation et la concertation ne sont pas encore largement établies en tant que pratique constante et mode de gestion des affaires publiques»*;
- d'autre part que *«le processus participatif ...n'a pas été suffisamment ciblé pour avoir un dialogue soutenu avec les parties pauvres de la population, faute d'une organisation suffisante de cette catégorie sociale»*.

Par ailleurs, au-delà de la large participation à laquelle a donné lieu le processus d'élaboration du CSLP, certains participants aux groupes thématiques – représentants



de la société civile et de structures de projets /programmes – considèrent que le processus n'a pas été vraiment participatif (une participation «de façade») parce qu'ils ont peu retrouvé le fruit de leurs travaux dans le document CSLP Final⁶. Ils perçoivent qu'en bout de ligne, le contenu du document CSLP final est l'affaire des responsables et cadres administratifs qui en contrôlent la production. À cet égard, ces participants peuvent avoir une certaine incompréhension des contraintes et exigences d'intégration, d'harmonisation, de priorisation, de clarification, qui se présentent au niveau de la production d'un tel document (et selon sa vocation). Cependant, ces perceptions méritent d'être prises en compte parce qu'elles sont de nature à nuire à l'implication participative.

Dans le processus d'élaboration, l'établissement du calendrier et de la fréquence des rencontres au sein des groupes thématiques était laissé à ces groupes eux-mêmes (une formule souple de responsabilisation). La plupart des groupes se sont réunis régulièrement. Par contre au moins l'un d'entre eux a mal fonctionné et, dans ce cas, la participation effective a été faible – non pas sur le plan du nombre de participants, mais en termes de fréquence /intensité des rencontres et occasions d'échange.

Dans le même sens, mais plus fréquemment, la participation effective a pu souffrir de la rotation des participants représentant telle ou telle administration, service ou structure.

...des faiblesses que les autorités ont prévu corriger pour l'étape de mise en oeuvre et suivi-évaluation

En ce sens, les autorités maliennes ont l'intention d'élargir la participation en rejoignant des populations cibles du CSLP, ainsi que des structures paritaires et organisations reconnues de la République assurant la défense d'intérêts de corps ou de groupes sociaux identifiés, indépendamment des associations et ONG intervenant dans le développement. Des actions pour favoriser l'organisation des populations pauvres et les mettre en état de participer plus directement et de défendre leur cause sont envisagées.

Il s'agirait également, d'élargir les comités CSLP du niveau actuel régional (ainsi que certains cercles) au niveau des collectivités les plus décentralisées (cercles et communes) et de réaliser des enquêtes qualitatives pour une bonne compréhension de la pauvreté et des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, il s'agirait de renforcer le dialogue social tripartite sur les différents aspects du travail décent (emploi, respect des normes, principes et droits fondamentaux au travail, protection sociale...) ou encore la nécessité de redynamiser la concertation entre l'Etat et le secteur privé.

Un autre besoin identifié par les autorités porte sur le renforcement des ressources humaines des représentants de la société civile déjà existants, notamment en matière de capacité d'analyse et de réflexion sur les politiques sectorielles et macro-économiques (domaine qui a été reconnu par les ONG comme prioritaire pour optimiser leur participation au dialogue sur les politiques à mener).

⁶ Dans l'élaboration du document CSLP, la participation de la Société Civile a donné lieu à la production de deux documents relatifs à la «contribution de la Société Civile à l'élaboration du CSLP» qui ont pu servir de base à la prise en compte de ses préoccupations.



2.1.2 -- *Intégration sectorielle*

Le CSLP a vocation à englober tous les secteurs de l'économie. Le dispositif institutionnel assure la participation de toutes les administrations concernées et des opérateurs.

Cependant l'intégration sectorielle en matière de suivi-évaluation se présente de manière inégale et disparate selon les secteurs concernés, les capacités et performances actuelles des services concernés et les besoins à combler pour une mise à niveau. Les systèmes en place pour produire des données et indicateurs dans les domaines des finances publiques ou de l'Éducation sont par exemple nettement plus développés que ceux permettant de suivre le développement rural ou le secteur privé urbain.

Par ailleurs, l'appariement au CSLP est relativement direct, clair et bien compris pour certains secteurs (santé, éducation), il l'est moins pour d'autres (mines...). Au-delà de la vocation globale du CSLP, certains secteurs tendent de fait à se mériter une attention certainement plus marquée que d'autres de la part des pouvoirs publics et des partenaires au développement selon les enjeux.

2.2 Architecture du dispositif et définition des rôles

Dans quelle mesure le dispositif prévu (qui a été décrit en section 1.4) paraît adéquatement configuré pour répondre aux exigences d'un suivi efficace?

Le dispositif décrit dans le document CSLP Final identifie les différentes composantes (structures administratives, comités,...) appelées à jouer un rôle dans le système de suivi et établit un canevas général de la distribution et de l'articulation des rôles. Dans l'ensemble, ce dispositif est adéquatement configuré. Cela étant, comme le souligne le document CSLP, les rôles et les mécanismes demandent encore à être précisés.

Pour les autorités, dans un contexte où le concept d'un suivi global de l'ensemble des politiques de l'Etat ainsi que l'approche d'un suivi de performance de ces politiques sont nouveaux au Mali, *«l'élaboration du système de suivi-évaluation doit être conçue comme un processus flexible qui est appelé à être amélioré au fur et à mesure de sa mise en œuvre»*. Il s'agit à présent de mieux préciser les rôles des acteurs et les mécanismes et de concevoir les outils de suivi-évaluation. **«Le rôle de chaque acteur sera précisé avec la conception d'une véritable stratégie de suivi-évaluation selon un large processus participatif»**.

- ***Une participation voulue de la société civile et de la base au dispositif de suivi-évaluation, mais un besoin de clarifier les rôles et mécanismes de leur participation effective à ce dispositif***

Tout d'abord, il y a la question de la participation de la société civile au dispositif de suivi. Celle-ci est voulue et prévue par les autorités pour qui la stratégie participative devra être approfondie tant au niveau national que régional. Outre de poursuivre le processus basé sur les groupes thématiques /sectoriels dans lesquels des représentants de la société civile /ONG sont déjà présents, il est de l'intention du gouvernement de susciter la participation croissante d'autres représentants de la



société civile et du secteur privé dans le processus et d'inclure de façon progressive les collectivités et les communautés locales dans la dynamique. La volonté gouvernementale de renforcer et d'améliorer le processus participatif est très clairement affichée.

Les représentants de la société civile sont appelés à participer au dispositif de suivi à travers leur participation aux groupes thématiques et aux comités régionaux. Leur rôle en tant que demandeurs et offreurs d'informations de suivi-évaluation au sein de chaque groupe n'est pas clair et il devrait être précisé en fonction des différentes composantes à suivre. C'est notamment l'avis du *Comité de coordination des actions des ONG du Mali* (CCA-ONG), de la *Coordination des associations et ONG féminines du Mali* (CAFO) et du *Secrétariat de Concertation des ONG maliennes* (SECO-ONG) dont les opinions ont été recueillies par la mission.

Comme le souligne le document CSLP Final, «*un énorme travail reste à être entrepris pour mieux asseoir le système de suivi-évaluation du CSLP auprès de ses bénéficiaires finaux*». Il s'agira de formaliser un processus de consultation systématique des pauvres et des bénéficiaires par rapport aux résultats des actions du CSLP. Le rôle et les mécanismes de participation des différentes catégories d'acteurs dans la dynamique de suivi et d'évaluation seront à établir, sinon à clarifier.

Pour cela, la Cellule CSLP prévoyait, avec l'appui de l'assistance technique, d'engager à court terme un exercice d'identification et d'évaluation des mécanismes de collecte d'information existants au niveau des ONG travaillant sur le terrain et des collectivités locales. Il s'agirait d'apprécier dans quelle mesure ces mécanismes existants pourraient être systématisés afin de constituer et d'alimenter une banque de données sur l'état de la pauvreté à des niveaux très désagrégés.

Outre cette contribution / participation de la société civile au dispositif de suivi du côté de la chaîne de production d'informations et données, cet exercice chercherait également à mieux circonscrire le potentiel et la nature de la demande d'informations de suivi au sein de la société civile, y compris des populations bénéficiaires à un niveau très désagrégé. Il s'agirait de vérifier l'intérêt pour des informations budgétaires, économiques et sociales ainsi que de déterminer comment la diffusion des informations devrait être organisée. Le but étant de stimuler la participation de la société civile dans les affaires publiques, et notamment dans la mise en œuvre et le suivi du CSLP.

Dans le cadre de cette stratégie participative, la Cellule CSLP a l'intention de suivre de près les résultats des efforts entrepris au niveau des collectifs des ONG qui prévoient de renforcer leurs capacités d'analyse des politiques et les mécanismes de concertation entre ces collectifs d'ONG et d'instaurer des cadres de concertation communales, régionales et nationales.

La clarification du rôle des acteurs de la société civile dans le dispositif de suivi-évaluation comprendrait l'identification des données objectives qu'ils peuvent fournir concernant les aspects pertinents au suivi dans leur domaine. Par ailleurs, leur contribution effective suppose l'utilisation d'un cadre assurant la prise en compte adéquate de leurs apports dans les rapports semestriels des groupes thématiques et les rapports de synthèse. Certains participants aux groupes thématiques ont en effet fait savoir à la mission qu'il ne retrouvait guère le fruit de leurs travaux et rapports dans le CSLP Final.



- **Par ailleurs, il y a le besoin de préciser les rôles et responsabilités des différents services dans les systèmes de suivi au sein des ministères.** L'adoption d'une gestion axée sur les résultats implique que les différents ministères et organismes publiques mettent en place et utilisent un cadre de suivi des programmes et actions dont ils ont la responsabilité d'exécution. En ce sens, tous sont appelés, à des degrés divers, à contribuer au système de suivi. Au sein de chaque ministère sectoriel, tous les services opérationnels sont en principe appelés à y participer et à apporter leur contribution. Ce rôle doit être notifié dans leur mandat et ils doivent en être imputables. Cela étant, il revient aux CPS de prendre en charge spécifiquement cette fonction de suivi, de rassembler les informations, de les compléter au besoin par des actions propres de collecte des données, de les valider et de les traiter pour fournir un état de suivi avec des indicateurs d'intrants, d'activités et de résultats, minimalement en termes d'extrants.
- **L'articulation, mise en œuvre et suivi-évaluation.** En ce qui concerne la question des garanties d'objectivité des analyses et rapports de suivi-évaluation, la fonction «évaluation», au niveau des impacts du CSLP sur la réduction de la pauvreté paraît devoir être confiée à l'ODHD qui n'est pas impliquée dans la mise en oeuvre. C'est en principe une condition favorable d'évaluation objective qui devra trouver à être renforcée à travers les statuts de l'ODHD qui doit reprendre du service. Toutefois, il semble que le rattachement /intégration de l'ODHD à la Cellule de coordination faisait aussi partie des options envisagées d'ancrage institutionnel. Cela étant, tout en étant partie prenante de la mise en oeuvre du CSLP, la DNP est aussi un acteur clé du dispositif de suivi-évaluation. En bout de ligne, elle est chargée de faire les synthèses des rapports des groupes thématiques et de produire les rapports de suivi annuels et bi-annuels. Elle fait partie du MEF qui est chargé de la coordination globale du CSLP, avec l'appui de la Cellule CSLP. L'architecture du dispositif n'est pas néanmoins inadéquate et à réaménager. Il serait plutôt nécessaire de clarifier le format, les méthodes d'analyse et les conditions d'élaboration des rapports d'évaluation à partir des bases d'information provenant de la chaîne de production. En l'occurrence, la mission est d'avis que les principaux enjeux se jouent davantage au niveau de la responsabilisation et de l'imputabilité des résultats au niveau de l'ensemble et de chacune des administrations et des services qui les composent, et de l'intégration par chacune de mécanismes de suivi opérationnels et efficaces.

2.3 Indicateurs et instrumentation

2.3.1 -- Indicateurs

La liste retenue

Comme susmentionné en section 1.4, un atelier national sur les indicateurs CSLP a eu lieu fin Avril 2002 avec la participation de toutes les structures administratives et d'ONG: À partir des listes préalablement préparées au niveau des différents secteurs, souvent trop larges, une priorisation a été effectuée (en tenant compte de leur pertinence et de la disponibilité de données de référence) et l'atelier a permis de dégager une liste des indicateurs à retenir selon les différents domaines et de les catégoriser en tant qu'indicateurs «d'activités», «de résultats» et «d'impact».



À quelques différences près, cette liste issue des travaux de l'Atelier correspond à celle qu'on retrouve dans le document CSLP final. La «*Liste indicative des indicateurs par axe*» figurant en Annexe du CSLP Final regroupe ainsi une soixantaine d'indicateurs.

Cette liste qui figure en Annexe au présent rapport

En soi, les indicateurs retenus sont pertinents et forment une bonne base de suivi du CSLP.

Catégorisation des indicateurs par type et maîtrise de l'approche

Dans le cadre d'implantation de l'approche de gestion par les résultats et de développement d'une instrumentation appropriée à cette approche, les indicateurs retenus pour le suivi-évaluation du CSLP ont fait l'objet d'un travail de catégorisation. La catégorisation adoptée lors de l'atelier et reprise dans le document CSLP Final distingue 3 types d'indicateurs : indicateurs d'activités, indicateurs de résultats et indicateurs d'impact. Traditionnellement, en bonne partie en relation avec la dominance d'un mode de gestion par projet, le suivi portait beaucoup sur des indicateurs d'activités et des résultats à court terme. Les autorités maliennes et les partenaires au développement s'accordent sur la nécessité de développer et de suivre des indicateurs permettant de circonscrire les impacts des politiques mise en oeuvre sur la réduction de la pauvreté. Bien que dans certains secteurs, notamment ceux de l'éducation et de la santé, le cadre de gestion des grands programmes applique déjà l'approche de gestion par les résultats, celle-ci est nouvelle, encore peu connue, non implantée par la plus grande partie des administrations publiques.

Les définitions et tableaux de catégorisation des indicateurs qu'on retrouve dans le rapport de l'atelier national et dans le document CSLP Final qui procèdent du regroupement et de la synthèse des contributions de multiples participants, laisse transparaître que cette nouveauté s'accompagne d'une compréhension et d'une maîtrise disparate de l'approche et de son opérationnalisation. Dans le document CSLP Final lui-même, la définition des indicateurs n'est pas toujours très claire, par exemple en ce qui a trait à l'amalgame entre indicateurs d'activité et indicateurs d'intrants (inputs), aux exemples intégrés dans cette catégorie, à la définition floue des indicateurs de résultats (entre les indicateurs d'extrants /produits immédiats des activités (outputs) et les effets à court et moyens termes), résultats directs immédiats et à court terme des résultats /effets à moyen terme.



Définitions des types d'indicateurs dans le CSLP Final

- *«Les indicateurs d'activités (input) sont intimement liés aux plans d'action. Ils comprennent des éléments qui s'apparentent à des intrants (nombre d'infrastructures créées ou réhabilitées, nombre de personnel/population, nombre de Kms de routes et pistes construites et entretenues,...) et au processus (indicateurs de qualité tels que le nombre d'heures hebdomadaires effectives d'enseignement, disponibilité de médicaments essentiels,...). Ils comprennent aussi les indicateurs financiers dont le suivi est d'importance capitale puisqu'il permet de comparer l'efficience des allocations financières à tel ou tel secteur ou activité ainsi que de vérifier l'usage effectif des fonds alloués (suivi de l'exécution budgétaire et de la destination finale des allocations)».*
- *«Les indicateurs de résultats (output) permettent de suivre avec précision les effets du CSLP à court et à moyen termes et portent sur les éléments qui influent le plus sur les indicateurs d'impact. Les indicateurs de résultat visent donc avant tout à capturer les objectifs spécifiques des programmes mis en œuvre pour réduire la pauvreté. Il s'agit là principalement de suivre la couverture et l'accès aux services sociaux de base ainsi que l'accès aux opportunités de participation à la vie économique productive.
Les indicateurs de résultat n'évoluent pas nécessairement dans le court terme (exemple : taux de mortalité infantile ou maternelle, taux de chômage).
Dans ce cas, des indicateurs qui s'apparentent à des indicateurs de produits (intermédiaires entre indicateurs d'activités et de résultat) pourraient compléter l'information si les liens de causalité sont clairement établis (exemple : le taux de fréquentation des centres de santé par les mères-enfants, taux d'accouchements assistés, taux de vaccination, taux de réussite scolaire etc.)».*
- *«Les indicateurs d'impact résument les changements dans les différentes dimensions de la pauvreté (incidence et profondeur de la pauvreté sous ses différentes formes). Ils présentent un panorama de réussite ou d'échec par rapport à ce qui est considéré comme des éléments majeurs du bien-être des populations et qui se situent plutôt dans le moyen et le long terme».*

2.3.2-- Capacités et perspectives de production des indicateurs dans le court-moyen terme

Il existe maintenant une liste indicative des indicateurs retenus et des tableaux indiquant leur source et leur fréquence prévue de production. La production d'une bonne partie de ces indicateurs ne semble pas devoir poser de problème majeur. Toutefois, les éléments diagnostics dont on dispose obligent à considérer que le système national d'information n'est pas, actuellement, en mesure d'assurer la production adéquate de bon nombre d'entre eux. Cet état de fait est bien reconnu par les autorités qui ont prévu certaines actions de renforcement en vue d'une amélioration progressive du système de suivi. La situation, avec ses contraintes, n'échappe pas non plus aux partenaires de développement.

Au plan opérationnel, les dispositifs existants *dans certains domaines /secteurs* (macro-économique et budgétaire, éducation, santé) produisent déjà sur une base relativement régulière et systématique une bonne partie des indicateurs qui font partie de la liste



retenue pour le suivi-évaluation du CSLP dans ces domaines /secteurs. En outre, les capacités en place et les actions de renforcement déjà en cours ou prévues dans ces domaines /secteurs devraient permettre d'en faire un suivi d'ensemble adéquat. Notamment, une étude sur le renforcement des indicateurs utilisés par les départements techniques dans leurs budgets-programmes⁷ a été lancée⁸. Cette étude devrait contribuer au développement d'outils de gestion dont le suivi CSLP bénéficiera également; alors que les dispositifs concernés sont jusqu'à présent davantage portés sur les indicateurs d'activités, cette étude devrait aussi permettre de mieux intégrer des indicateurs d'impacts.

Cela étant, dans la plupart des autres secteurs, les dispositifs existants ne paraissent pas avoir actuellement la capacité de produire de façon systématique et régulière les indicateurs de suivi retenus. En pratique, partant de la situation actuelle, le suivi annuel régulier de bien des indicateurs représente déjà un défi important. Bien des indicateurs retenus pour le CSLP qui font en principe déjà l'objet d'un suivi régulier de la part des départements ministériels ou de la DNSI n'ont en fait pas pu être produits régulièrement ou avec des retards plus ou moins importants. D'autres indicateurs sont nouveaux et leur production demande un renforcement de dispositifs existants ou la mise en place nouveaux.

C'est dans ce contexte que les autorités prévoient un renforcement progressif de ces dispositifs après avoir dans un premier temps concentrer les efforts sur la mise en cohérence des dispositifs existants. Selon les tableaux obtenus sur les sources, la fréquence et les organismes responsables de la production des données, il semble ainsi prévu dans un premier temps et dans bien des cas de pallier à l'inadaptation des dispositifs en recourant à des «enquêtes légères».

L'approche progressive retenue par les autorités fait preuve de réalisme, mais elle s'accompagne aussi d'exigences qu'il est important de veiller à satisfaire : les travaux transitoires pour produire des données, par exemple à travers des enquêtes ou sondages légers doivent respecter certaines exigences méthodologiques pour être pertinents, ils requièrent aussi l'utilisation de ressources qualifiées pour ce faire, leur préparation et leur réalisation prend aussi un certain temps et une planification est nécessaire, ils engagent des coûts supplémentaires qu'il faut financer. Il s'agit en même temps d'engager et de poursuivre effectivement les actions de renforcement qui permettront de procéder systématiquement dans des délais établis.

Bien que le processus amorcé avec l'atelier national ait permis de s'en faire une meilleure idée, les documents produits jusqu'à présent ne permettent pas d'avoir une vision suffisamment systématique et détaillée de l'état des lieux dont il serait

⁷ L'approche performance (ou de résultats) de gestion des finances publiques préconisée depuis quelques années par le Ministère de l'Economie et des Finances met l'accent sur le lien entre les moyens (humains, financiers, techniques) employés et la performance des départements mesurée par les résultats obtenus et l'impact des fournitures de services publics. Depuis 1998, le budget général de l'Etat est présenté sous la forme de budgets-programmes préparés par chaque département technique incluant les objectifs poursuivis, les résultats à atteindre (mesures quantitatives d'indicateurs traduisant l'efficacité des dépenses publiques) et une revue sommaire des résultats atteints l'année précédente.

⁸ Cette étude a été entreprise à la demande de l'Assemblée Nationale et commissionnée par le MEF et elle sera menée par le CAFPD et un bureau d'études sélectionné par appel d'offres.



instrumentalement utile de disposer à ce stade. Hormis pour les domaines macroéconomique, santé et éducation pour lesquels le portrait est assez bien établi, l'état actuel des lieux n'est pas encore clairement défini et présenté en ce qui a trait à la disponibilité et la pertinence des données concernant les situations de référence, aux objectifs chiffrés afférents aux indicateurs, aux conditions effectives suivant lesquels se présente leur production en fonction des capacités en place, aux besoins de renforcement requis et aux moyens à mobiliser pour ce faire et au programme prévisionnel suivant lequel les indicateurs pourront être systématiquement produits.

Une priorisation plus ou moins implicite s'opère *de facto* à travers les choix d'actions de renforcement prévus. Elle devrait être clairement explicitée. Le processus de suivi prévoit des rapports annuels. Ceux-ci devront faire état de l'évolution des indicateurs de suivi, les rapporter aux résultats attendus, s'appuyer sur ces données pour présenter une analyse des résultats. Il a lieu de présumer que parmi tous ceux qui sont prévus être disponibles suivant une fréquence annuelle, plusieurs ne pourront satisfaire cette attente en temps voulu, c'est-à-dire avant une année, deux ou éventuellement davantage, dépendamment des choix de renforcement.

Pour le bénéfice du processus, il serait certainement utile de bien établir au départ les éléments de suivi qu'on devra nécessairement s'attendre à retrouver, bien documentés, dans le rapport annuel de la 1^{ère} année, celui de la 2^{ème} année...**Pour cela, il pourrait par exemple être envisagé d'établir au départ, en fonction des contraintes et de priorités de suivi à déterminer, une programmation progressive («glissante») des indicateurs requis** sous la forme d'un tableau prévisionnel des indicateurs qui devront nécessairement être régulièrement disponibles à partir de l'année 1, puis ceux qui devront l'être à partir de l'année 2, puis ceux qui le seront à partir de l'année 3.

Cela contribuerait à établir des règles du jeu plus claires, réalistes et «responsabilisantes». Et cela établirait également un cadre de référence pour mobiliser les ressources internes et externes et organiser le renforcement des capacités en cohérence avec une vision d'ensemble des besoins et des priorités quant à la disponibilité des résultats mesurables attendus nécessaire au suivi du CSLP.

2.3.3 -- Préoccupations reliées à l'approche de gestion par les résultats et de suivi des performances

Les indicateurs sont un sujet autour duquel certaines préoccupations tendent à se cristalliser et qui ne fait pas encore vraiment l'objet d'un fort consensus au niveau des différentes composantes de l'appareil administratif et entre les autorités et les partenaires de développement. À cet égard, c'est moins la liste d'indicateurs retenus qui semble en soi poser problème aux uns et aux autres, mais plutôt les perceptions quant aux enjeux qui peuvent se rattacher à leur utilisation dans le cadre de l'implantation d'un mode de gestion par les résultats et de suivi des performances.

Le «contrôle» paraît être l'aspect premier et dominant sous lequel est perçu cette approche. Et cela tend à susciter des appréhensions, sinon des craintes, dans un contexte où les responsables et cadres peuvent considérer qu'ils ne peuvent pas être imputables des résultats parce qu'ils sont en fait tributaires d'un ensemble de facteurs qu'ils ne maîtrisent pas, d'un manque de ressources et de diverses interférences quant aux tâches qu'ils doivent prioritairement accomplir.



En ce qui a trait aux indicateurs, ces préoccupations s'expriment aussi par la mention des difficultés rencontrées pour établir valablement des résultats attendus dans un contexte d'information très imparfaite, d'instrumentation limitée et de ressources insuffisantes, résultats qui peuvent par ailleurs être fortement influencés par divers facteurs externes. C'est une préoccupation relevée au CAFPD et les autorités maliennes semblent partager. Le document CSLP Final précise ainsi que «*ces indicateurs sont appelés à être révisés au cours du temps,..., l'utilisation d'indicateurs de résultat comme outil de gestion (guide des stratégies) n'est pas encore ancrée dans les habitudes : ce n'est que par l'usage des indicateurs que leur pertinence pourra réellement être vérifiée et que leurs valeurs cibles pourront être déterminées*».

Finalement l'imputabilité est perçue comme d'autant inappropriée que tout en risquant d'être source de pénalisation, elle ne semble pas assortie de gains incitatifs.

En résumé, il semble y avoir encore beaucoup de travail à faire pour établir une meilleure connaissance et une meilleure perception de l'approche par résultats. Pour cela, il s'agirait d'en assurer l'implantation au sein des administrations concernées à travers une démarche collaborative d'appui pour mettre en place les dispositifs organisationnels, les mécanismes fonctionnels et l'instrumentation favorisant une réelle intégration de l'approche de la part de ceux qui sont appelés à l'utiliser dans le cadre de leur mission. Les partenaires au développement pourraient utilement y contribuer.

2.3.4 -- Instrumentation

L'opérationnalisation de l'approche de gestion par les résultats requiert à la base d'appliquer aux politiques et programmes des départements ministériels la méthode du cadre logique (finalités, buts, objectifs, intrants, activités, extrants /résultats immédiats, effets / résultats à court et moyens, impacts /effets à long terme). L'opérationnalisation du suivi requiert l'établissement d'un cadre de suivi avec un tableau de bord général et l'utilisation de fiches standard établies pour suivre des composantes, aspects déterminés de programmes. Ces fiches sont des instruments que doivent utiliser et s'approprier tous ceux qui sont appelés à contribuer au suivi. Dans un ministère sectoriel, il ne s'agit pas seulement du service de planification et de statistique, mais de tous les services opérationnels. Il est nécessaire de construire et de mettre à jour une base de données. Il est nécessaire de se conformer à un format déterminé de rapports appelés à être transmis aux organes centraux de suivi selon une fréquence établie...

Actuellement, c'est essentiellement l'expérience d'implantation des budgets-programmes qui a développé une base d'opérationnalisation dans certains secteurs. Dans l'ensemble, il existe à cet égard des besoins importants de développement de l'instrumentation et de formation dans l'administration publique, ainsi qu'auprès des représentants et organismes de la société civile qui sont appelés à participer au processus de suivi.

2.4 Capacités et renforcement en cours et prévus

Il est prévu que le suivi du CSLP s'appuie d'abord sur les mécanismes de suivi existants au sein des différentes structures. Il s'agit alors, selon le document CSLP Final, de



coordonner et d'assurer la mise en cohérence de ces mécanismes de suivi existants et de parvenir à une «*exploitation judicieuse des différents outils déjà utilisés par elles*». «*Ensuite, et si nécessaire, de nouveaux mécanismes et/ou outils ou le renforcement de l'existant seront entrepris afin de mettre en place un système de suivi-évaluation global pérenne*».

En ce qui concerne les structures centrales, le processus de suivi-évaluation s'appuiera sur les outils de suivi existants développés ...

- au niveau des départements sectoriels (notamment pour Éducation et Santé) avec l'approche budgets-programmes et dans le cadre du CDMT;
- au Ministère de l'Économie et des Finances (DNP et DNB);
- à la DNSI;
- à l'ODHD.

Le système statistique national a fait l'objet d'un diagnostic conduit par le PRECAGED qui a produit un *Schéma directeur de la Statistique en avril 2001*. Cette étude⁹ a relevé les problèmes suivants:

- l'existence de lacunes institutionnelles graves;
- l'absence d'une stratégie concertée rendant difficile la coordination;
- l'absence d'une véritable politique de ressources humaines;
- la valorisation insuffisante des données;
- l'inadéquation des moyens financiers mis en oeuvre.

En ce qui concerne la **DNSI**, il est envisagé, suite à l'étude du PRECAGED, de modifier son statut pour en faire un institut.

L'ODHD qui aura vocation à faire l'évaluation des impacts du CSLP était en phase de rénovation à l'été 2002 et il devait être remis en place au cours des prochains mois. La question de son rattachement institutionnel était encore en discussion. L'intégration avec la Cellule de coordination semblait entre autres être envisagée. La mission considère qu'il serait préférable d'adopter une formule de séparation des fonctions de coordination de la mise en oeuvre et de suivi-évaluation des résultats.

Les capacités en suivi/évaluation sont disparates selon les ministères techniques. Dans la majorité des cas, les capacités en suivi/évaluation des *Cellules de planification et statistique /CPS* des ministères demeurent plutôt faibles et ceux où elles sont traditionnellement plus solides ne sont pas nécessairement en mesure de produire en temps voulu les indicateurs prévus. Les insuffisances en ressources humaines, matériel, instrumentation et financement des services statistiques, sont largement

⁹ Programme cadre de Renforcement des capacités nationales pour une gestion stratégique du développement (PRECAGED), Schéma directeur de la Statistique, Version finale, Mai 2001.



mentionnées au niveau des CPS des ministères sectoriels et dans les services décentralisés. Certaines structures estiment avoir les capacités techniques de produire les indicateurs de suivi proposés dans le CSLP, mais considèrent ne pas disposer des ressources humaines, matérielles et financières leur permettant d'assumer l'effort additionnel qu'impose le suivi de la stratégie.

Faute d'encadrement et de modèle quant aux méthodes et exigences de détermination et de formulation de leurs besoins de renforcement, les services sont souvent conduits à les exprimer d'une manière peu convaincante.

Par ailleurs, notamment en ce qui concerne les structures au coeur du dispositif de suivi – à savoir la Cellule CSLP, la DNP, la DNSI, l'ODHD – le manque de clarification (partage /coordination) des rôles entre elles, ajoute à la difficulté de diagnostic et d'évaluation des besoins de renforcement.

Parmi les principaux problèmes mentionnés, on relève:

- l'insuffisance des dotations en ressources humaines, matérielles et financières au niveau de la plupart des CPS et davantage encore en région;
- la rotation du personnel, le manque de systématisation instrumentale et opérationnelle et le manque de mémoire corporative,
- les moyens insuffisants pour collecter les données sur le terrain
- un personnel qui n'est pas du tout ou trop superficiellement formé aux méthodes de suivi/évaluation des projets ou programmes;
- l'inadéquation des systèmes et outils de collecte de l'information avec des méthodes de travail qui ne sont pas harmonisées, avec des canevas différents et des cadres de référence permettant difficilement d'effectuer un suivi comparatif d'ensemble.

Renforcement en cours et prévus du dispositif de suivi-évaluation

En juillet 2002, il n'y avait pas encore de plan bien établi pour un diagnostic systématique des besoins de renforcement des structures en liaison avec le besoin de coordination et de mise en cohérence des mécanismes déjà existant au sein des différentes structures. Toutefois, **la Cellule CSLP** était fortement sensibilisé à ces besoins et à la nécessité d'avancer sur ce point.

Elle a commandité une assistance technique pour l'appuyer dans l'élaboration d'une stratégie cohérente de suivi-évaluation du CSLP à partir des actions en cours et prévues et des actions complémentaires qui s'avèreraient nécessaires. Les travaux qui ont démarré devaient être poursuivis au second semestre 2002 pour coïncider avec les renforcements en cours. **L'assistance visera à finaliser le diagnostic de l'existant et des besoins au niveau des différentes structures** (notamment celles hors de l'administration centrale telles que les structures régionales et la société civile) et à établir un chronogramme d'actions agencant les renforcements en cours, prévus ou identifiés lors du diagnostic.



Également, une étude entreprise à la demande de l'Assemblée Nationale et commissionnée par le MEF et qui sera réalisée par le CAFPD et un bureau d'études sélectionné par appel d'offres vient d'être lancée sur **le renforcement des indicateurs utilisés par les départements techniques dans leurs budgets-programmes**.

Par ailleurs, quelques administrations et structures clés ont fait ou vont faire l'objet d'une évaluation de leurs besoins de renforcement des capacités, notamment la DNP et la DNB. Le Gouvernement a décidé de mettre en place un Plan d'actions pour améliorer la gouvernance et la transparence des finances publiques en passant progressivement à une gestion de la dépense publique basée sur les résultats. Parmi les principales orientations et actions préconisées dans le cadre de la préparation et de la programmation budgétaire figure notamment la poursuite de la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) au niveau sectoriel, *en commençant par les ministères prioritaires, santé et éducation*.

La DNB envisage d'entreprendre des cours de formation sur l'approche budgets-programmes afin de mieux ancrer la nouvelle approche de gestion de performance dans les départements techniques. Bien qu'ayant adopté l'approche dans la manière de préparer et présenter leurs budgets, ceux-ci n'auraient pas encore suffisamment internalisé l'approche dans leur manière de gérer les ressources mises à leur disposition (lien "moyens employés" – "résultats obtenus"). Dans cette même optique la DNB a initié des ateliers de sensibilisation sur la Revue des Programmes dans les départements ministériels. La DNB poursuivra aussi l'extension des CDMT au niveau sectoriel.

En ce qui a trait au renforcement de l'exécution budgétaire, les actions préconisées portent entre autres sur : la conception d'un système d'information intégré reliant les acteurs de la chaîne de la dépense, à savoir le budget, le trésor et le contrôle financier; le renforcement du système de suivi des investissements publics et le renforcement du contrôle budgétaire. Ces renforcements de la gestion des dépenses publiques devraient contribuer à l'amélioration du système de suivi évaluation du CSLP.

2.5 Ressources financières prévues

Le document CSLP Final présente un tableau de la répartition prioritaire prévue des ressources entre les trois grands axes et leurs composantes pour la période 2002-2004. Un montant de 4 milliards de FCFA y est inscrit au titre de la composante¹⁰ «*Mise en oeuvre du CSLP, analyse et suivi/évaluation de la pauvreté*», soit 0,2% du financement total prévu pour le CSLP. Selon la proposition gouvernementale, une portion de 865 millions de FCFA¹¹ proviendrait des ressources PPTTE (lesquelles se monteraient au total à 74,5 milliards de FCFA sur la période 2002-2004).

En l'absence de diagnostic d'ensemble et de plan bien établi concernant les différentes activités à financer pour ces activités de suivi-évaluation, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les ressources prévues sont adéquatement calibrées pour assurer un suivi répondant aux attentes. Par ailleurs, la délimitation reste encore floue entre les

¹⁰ Soit un montant de l'ordre de 6 millions US\$ et de 9,5 millions CAN\$ pour la période 2002-2004.

¹¹ Soit environ 1,3 millions US\$ et 2,1 millions CAN\$ pour la période 2002-2004.



activités opérationnelles et de renforcement du suivi-évaluation qui auraient vocation à être financées sous le chapeau de la composante susmentionnée et celles qui devraient être menées dans le cadre d'autres composantes du programme (éducation, santé, gouvernance et institutions en particulier) au plan des ressources humaines, du matériel, des déplacements... Les actions de renforcement prévues pour améliorer la gestion des dépenses publiques (mise en place CDMT en santé et éducation, indicateurs des budgets-programmes, système d'information intégrée des dépenses, renforcement du système de suivi des investissements publics...) sont ainsi appelées à contribuer de manière significative à la mise en place d'un système de suivi plus performant.

En prévoyant d'y allouer des ressources spécifiques, les autorités montrent leur intérêt quant au besoin de se doter d'un système de suivi adéquat. Il conviendra, dans le même sens, d'établir un cadrage budgétaire plus détaillé une fois le diagnostic des besoins précisés et l'arbitrage effectué entre les actions de renforcement requises selon les priorités de fonctionnalité du système. Par ailleurs, au stade actuel du processus global, les prévisions de financement du CSLP et d'utilisation des ressources peuvent encore faire l'objet de discussions, de précisions et d'aménagement.

2.6 Appropriation/internalisation

La mise en oeuvre du CSLP n'a pas encore officiellement commencée. Il existe déjà une certaine appropriation - internalisation des mécanismes de suivi, principalement au sein du MEF et des ministères de l'Éducation et de la Santé. Cette intégration a été favorisée par les grands programmes PRODEC et PRODESS et l'amorce de la mise en place des budget-programmes. Cela étant, la plupart des autres ministères et les représentants de la société civile n'ont pas encore adapté leurs méthodes de travail en fonction des exigences de suivi du CSLP. Les représentants de la société civile sont «demandeurs» pour renforcer leurs capacités en la matière, mais ne voient pas encore bien quel sera leur rôle.

La plupart des acteurs appelés à contribuer au dispositif de suivi paraissent sensibilisés mais encore en position d'attente ou réactive. En fait, même s'ils ont activement participé au processus d'élaboration, beaucoup semblent avoir une vision floue quant au rôle qu'ils auront à jouer lors de la mise en oeuvre du CSLP et en ce qui concerne son suivi. L'expérience passée de la SNLP laisse planer des doutes sur le sens et l'avenir du CSLP que plusieurs perçoivent comme «un autre exercice obligé» principalement voulu par les bailleurs de fonds et, en bout de ligne, contrôlé par la technocratie centrale.

Également, comme susmentionné en 2.3.3, l'implantation de l'approche de gestion par les résultats et le suivi des indicateurs suscite bien des appréhensions, des préoccupations, sinon des craintes au sein des administrations. Pour le plus grand nombre d'entre elles, cette approche est une chose encore bien abstraite, mal connue et porteuse de menaces. Il y a beaucoup à faire à cet égard.



2.7 Interventions des bailleurs

Outre la Commission mixte Mali-Partenaires au développement, il existe au Mali un cadre de concertation regroupant l'ensemble des bailleurs de fonds. Ce cadre est fonctionnel. Les Partenaires de développement se réunissent régulièrement. Cette table a vocation à aborder l'ensemble des sujets d'intérêt pour l'aide extérieure dans une perspective de cohérence, de coordination et d'harmonisation.

Tout en soulignant le besoin de renforcer les capacités nationales en vue d'une utilisation plus efficace des ressources, les autorités maliennes souhaitent voir se mettre en place des assouplissements quant aux conditions, procédures et modalités administratives et techniques d'accès aux ressources extérieures qu'elles jugent actuellement encore trop soumises à des lourdeurs bureaucratiques et cause de lenteurs. Elles jugent nécessaire d'harmoniser et simplifier les procédures de mobilisation des ressources, de passation des marchés, de décaissement des financements acquis des partenaires au développement et de l'État malien. Elle souhaitent poursuivre et élargir les expériences d'harmonisation déjà en cours, notamment dans le cadre du PRODESS, du PRODEC, du PRODEJ, du processus de décentralisation (ANICT) et de la Revue / Réforme du Système International d'Aide au Mali.

En ce qui concerne le suivi-évaluation du CSLP, la mission a été invitée lors d'une réunion régulière des bailleurs de fonds à faire part des constats et éléments diagnostics préliminaires qu'elle avait déjà pu rassembler à mi-parcours sur d'autres expériences CSLP /SRP faisant l'objet du mandat. La mission a eu l'occasion de vérifier l'intérêt général des bailleurs de fond relativement à la question du suivi-évaluation du CSLP.

Certains bailleurs bilatéraux se sont impliqués dans le renforcement du dispositif de coordination et de suivi-évaluation du CSLP, notamment :

- la coopération allemande qui a mobilisé environ 30 millions FCFA pour équiper la Cellule Technique et organiser des ateliers;
- les Pays-Bas qui ont offert 100 millions FCFA pour la finalisation du CSLP;
- la France qui a financé un macro économiste ainsi qu'une partie du personnel d'appui de la Cellule Technique pour 50 millions FCFA;
- la Suède qui a pris en charge une étude sur les besoins de renforcement du système de suivi.

Également, divers appuis dans le cadre du processus d'élaboration du CSLP Final ont été fournis par des bailleurs multilatéraux : Banque mondiale, FMI, BIT, OMS, UE (assistance technique). En fait, l'essentiel des appuis extérieurs contribuant au renforcement des capacités de suivi du CSLP proviennent jusqu'à présent essentiellement des appuis en matière d'amélioration de la gestion des finances publiques / gestion budgétaires au MEF et aux ministère de l'Éducation et de la Santé.



Le bon fonctionnement du système de suivi-évaluation représente des enjeux très importants dans la gestion du processus CSLP et en particulier en ce qui concerne une saine collaboration entre les autorités et les partenaires de développement. Les besoins de renforcement du dispositif de suivi-évaluation du CSLP sont importants. La coordination effective entre les bailleurs de fonds qu'on retrouve au Mali pourrait utilement s'appliquer à la question du suivi-évaluation du CSLP suivant une vision globale des besoins et des priorités de renforcement du dispositif, en concertation avec les autorités maliennes, pour appuyer – éventuellement sur la base d'un instrument commun – un ensemble d'actions cohérentes dans le temps.



3 Bilan des forces et faiblesses

Le dispositif en place, avec les actions de renforcement prévu, devrait permettre de suivre une bonne partie des indicateurs retenus. Cependant, on peut entrevoir que ceux-ci – dans un cadre global de suivi encore peu systématisé -ne permettront pas nécessairement, notamment les deux premières années de mise en oeuvre, de se faire une idée suffisamment claire de l'évolution des résultats. C'est un risque qu'il convient de prendre en clarifiant davantage au départ la situation et les attentes quant à la disponibilité des différents indicateurs la première année et les suivantes. Ceci en cohérence avec une identification préalable des besoins de renforcement prioritaires et en mobilisant les ressources requises. Il est nécessaire d'articuler une vision plus opérationnelle du dispositif. Les rôles et responsabilités sont encore à préciser et à inscrire dans les missions des administrations et services qui doivent en être imputables, les capacités doivent être évaluées au regard de ces rôles, les outils doivent être élaborés, ceux qui doivent s'en servir doivent être formés et appuyés dans leur implantation, ces actions de renforcement doivent être encore planifiées et suivies avec des calendriers, les produits livrables attendus doivent être définis... Alors que les autorités maliennes s'appêtent à lancer officiellement le CSLP, un appui de la part des bailleurs de fonds serait certainement souhaitable sur la base d'une vision d'ensemble des besoins et suivant les priorités.

Le tableau ci-après récapitule les principaux constats qui se dégagent de l'analyse diagnostic du dispositif de suivi/évaluation du CSLP au Mali. Comme ce dispositif n'est pas encore opérationnel, ce diagnostic repose sur l'examen des conditions suivant lesquelles se présente l'opérationnalisation du dispositif prévu.



Dispositif de suivi/évaluation du CSLP-Mali
Synthèse des forces et faiblesses

Critères	Forces	Faiblesses/Risques
Participation de l'administration, de la société civile et du secteur privé	Relativement large et forte au niveau de la formulation du CSLP	Au niveau de la mise en oeuvre et du suivi, le rôle des acteurs n'est pas encore suffisamment précisé
Intégration sectorielle	Bonne représentation	
Appropriation/Internalisation (administration, société civile, local/régional)		Au niveau de l'administration comme des représentant de la société civile, le CSLP est souvent considéré avec circonspection, un exercice imposé par le haut et de l'extérieur; faible intégration au niveau du dispositif de suivi, mal connu
Architecture du dispositif de suivi	S'appuie sur le dispositif existant et rôdé lors de la phase d'élaboration	
Articulation entre mise en oeuvre et suivi		Les deux fonctions ne sont pas suffisamment distinguées. Risques de conflit d'intérêt.
Définition des rôles		Les rôles doivent être mieux précisés entre DNP, ODHD, Cellule CSLP, DNSI; ainsi qu'au sein des ministères et celui du CAFPD
Capacités effectives et potentielles	Base existante appropriée au MEF et ministères Éducation et Santé, avec des actions de renforcement amorcées	Nettement insuffisantes ailleurs
Fonctionnalité/Opérationalité du dispositif	Dispositif fonctionnel – opérationnel au niveau du suivi macroéconomique, finances publiques et secteurs sociaux (basé sur l'existant)	En général, mécanismes de coordination encore à préciser; articulation du floue entre la composante «participative» du dispositif de suivi et sa composante «administration publique»; ODHD à rebâtir.
Ressources effectives (financières, matérielles et humaines)	Ligne budgétaire prévue pour suivi dans évaluation budgétaire CSLP et utilisation ressources PPTÉ; projets – ressources déjà programmées pour divers renforcement (MEF, Éducation, Santé,	Généralement insuffisantes et incertaines (ministères /CPS, DNSI)



Critères	Forces	Faiblesses/Risques
	DNSI...); appui coordination en cours (Suède)	
Instrumentation	Initiatives amorcée secteurs prioritaires avec budget-programmes; approche de gestion par résultats déjà appliquée pour certains programmes sectoriels	L'approche de gestion par les résultats est généralement mal maîtrisée, sinon inconnue; son opérationnalisation encore davantage, notamment en ce qui a trait le cadre de suivi continu des performances et du rendement; instrumentation non élaborée et exigences organisationnelle et fonctionnelle mal définies et appréhendées; notion de suivi considérée négativement (sanction plutôt qu'aide à la gestion)
Existence d'une Initiative de renforcement des capacités	Diverses actions en cours (renforcement gestion administration publique)	Pas encore programme articulé suivant une vision d'ensemble des besoins propres CSLP
Coordination des Bailleurs de Fonds	Mécanisme de concertation en place et fonctionnel	Collaboration qui pourrait être renforcée à travers fond commun dédié renforcement système de suivi
Indicateurs	Travail de priorisation effectué (atelier); Bonne base au niveau macroéco, budgétaire, éducation, santé	La liste retenue ne fait pas l'objet d'un consensus réel; fort potentiel de différents; malentendus alimentés par d'une maîtrise insuffisante et des compréhensions différentes de l'approche de gestion par résultats et de son opérationnalisation
Ancrage institutionnel	Arrimage approprié et solide	À consolider au niveau de l'inscription des missions; statut de la Cellule et / ODHD
Rivalités	Pas d'enjeux spécifiques majeurs révélés	

