

**Ministère du Travail et de la
Fonction Publique**

**COMMISSARIAT AU DEVELOPPEMENT
INSTITUTIONNEL**

République du Mali

Un Peuple – Un But – Une Foi



**PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT
INSTITUTIONNEL
(PDI 2^{ème} génération)**

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	3
RESUME ANALYTIQUE	4
1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION	8
2. OBJECTIFS	9
3. RESULTATS ATTENDUS	10
4. ORIENTATIONS STRATEGIQUES	11
4.1. ENJEUX DU NOUVEAU PROGRAMME	11
4.2. STRATÉGIE DU PROGRAMME	12
5. COMPOSANTES DU PROGRAMME	15
5.1. COMPOSANTE 1 : ACTIONS PRÉPARATOIRES À LA RELANCE DE LA RÉFORME	15
5.1.1. FINALISATION DE LA RECONFIGURATION DU SYSTÈME DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	15
5.1.2. CRÉATION DES CONDITIONS NÉCESSAIRES À UN DÉPLOIEMENT COMPLET ET APPROFONDI DES BUDGETS DE PROGRAMMES	17
5.2. COMPOSANTE 2 : RÉFORMES SECTORIELLES INTÉGRÉES	19
5.2.1. OBJECTIFS DE LA COMPOSANTE	19
5.2.2. STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA COMPOSANTE	19
5.2.3. MÉTHODOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA COMPOSANTE : LA DÉMARCHE TYPE	21
5.3. COMPOSANTE 3 : LES ACTIONS TRANSVERSALES	22
5.3.1. DÉVELOPPER LES CAPACITÉS MANAGÉRIALES DE L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR	23
5.3.2. ASSURER UN DÉVELOPPEMENT COHÉRENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION	26
5.3.3. RENFORCER LES FONCTIONS DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DES POLITIQUES POUR LA MISE EN APPLICATION DE LA GAR	28
5.4. COMPOSANTE 4 : LES ACTIONS DE PILOTAGE	30
5.4.1. REMETTRE À NIVEAU LE DISPOSITIF DE PILOTAGE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT	30
5.4.2. MISE EN PLACE DU FONDS DE SOUTIEN AUX INITIATIVES INNOVANTES D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES SERVICES PUBLICS	31
5.4.3. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET DES OUTILS DE PILOTAGE	32
5.4.4. DISPOSITIF DE SUIVI – ÉVALUATION	33
5.4.5. STRATÉGIE DE COMMUNICATION	33
6. DISPOSITIF DE PILOTAGE	34
6.1. ORGANES DE PILOTAGE	34
6.2. PÉRIODE DE MISE EN ŒUVRE : 2017 - 2027	35

Liste des abréviations

AGETIC	Agence des Technologies de l'Information et de la Communication
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
BRH	Bureau des Ressources Humaines
BVG	Bureau du Vérificateur Général
CADD	Cellule d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation
CARFIP	Cellule d'Appui à la Réforme des Finances Publiques
CCSC	Cadre de Concertation avec la Société Civile
CDI	Commissariat au Développement Institutionnel
CFCT	Centre de Formation des Collectivités Territoriales
CNCFP	Centre National des Concours de la Fonction Publique
CPO-RSI	Comité de Pilotage Opérationnel (pour les Réformes Sectorielles Intégrées)
CPS	Cellule de la Planification et des Statistiques
CPSRE	Comité de Pilotage Stratégique de la Réforme de l'État
CREDD	Cadre Stratégique pour Relance Économique et le Développement Durable
CORE	Conseil d'Orientation de la Réforme de l'État
CSCR	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DAF	Direction Administrative et Financière
DCPND	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
DFM	Direction des Finances et du Matériel
DGB	Direction Générale du Budget
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DGAT	Direction Générale de l'Administration du Territoire
DNAT	Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire
DNFPP	Direction Nationale de la Fonction Publique et du Personnel
DRH	Direction des Ressources Humaines
ENA	École Nationale d'Administration
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GRH	Gestion des Ressources Humaines
LFI	Loi des Finances
ODD	Objectifs pour le Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
GFP-	Gestion des Finances Publiques -Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration
PAGAM	et la Modernisation des Finances Publiques
PDARN	Programme de Développement Accéléré des Régions du Nord
PDI	Programme de Développement Institutionnel
PO	Plan Opérationnel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

RESUME ANALYTIQUE

L'état des lieux de l'Administration malienne fait ressortir un important capital institutionnel composé de supports juridiques, d'outils et de manuels de travail, de plusieurs structures et mécanismes dédiés aux différentes thématiques de la réforme.

Après de nombreuses années de réformes, la capacité de l'État à se mouvoir pour mieux servir les populations a été entamée avec la crise multidimensionnelle qui a profondément marqué le Mali.

Dans un contexte de sortie de crise, la restauration de la confiance entre l'État et les citoyens et l'engagement des acteurs, sont autant de facteurs essentiels pour un nouveau démarrage de la réforme.

Le présent programme est orienté vers la relance de la dynamique de la réforme ; la production de résultats visibles pour l'alimenter dans la durée ; et surtout à intégrer dans une seule vision, l'ensemble des actions entreprises en matière de réforme de l'État et de modernisation de l'administration.

Une nouvelle stratégie de réforme : consolider les réformes engagés, assurer l'intégration de l'ensemble des chantiers de la réforme de l'État, ancrer les réformes dans la réalité des secteurs, maintenir des actions transversales et assurer un pilotage effectif et professionnel

L'orientation générale du présent programme repose sur l'idée que la réforme de l'État et la modernisation de l'Administration constitue un tout, quels que soient les programmes ou les politiques auxquels il est fait référence. C'est donc comme un tout qu'elle est abordée. Il s'agit principalement de fédérer et d'intégrer, dans un cadre d'action unique : (i) la réforme des administrations centrales dans tous les aspects : organisation ; procédures et outils de travail ; gestion des ressources humaines ; systèmes d'information, de management et de leadership, etc. ; (ii) le processus de déconcentration et de décentralisation ; (iii) la réforme des finances publiques notamment la mise en place des budgets de programmes.

La nouvelle stratégie de réforme consiste à passer d'une posture de production de supports de réforme à une posture de transformation des pratiques administratives en vue de produire des résultats et des effets auprès des citoyens. Cette stratégie, est complémentaire des pratiques passées puisque s'appuyant sur les acquis des précédentes réformes.

L'avantage de cette posture est que l'épicentre de l'intervention sera constitué de plans successifs de réforme sectorielle intégrée dont l'objectif est d'accompagner la mise œuvre effective des politiques de réformes institutionnelles (réforme de l'administration, réforme des finances publiques et processus de décentralisation - déconcentration). Ce choix favorise, en outre, une convergence entre les réformes institutionnelles et les politiques sectorielles.

L'engagement pris par le Gouvernement malien de passer en 2018 d'un budget de moyens à un budget de programme est une opportunité sans précédent pour entreprendre une véritable transformation de la gestion publique dans l'esprit du nouveau management public.

A côté des plans de réforme sectorielle intégrée, il est prévu quelques axes transversaux intéressants potentiellement et simultanément tous les secteurs de l'administration. Ces axes transversaux répondent à plusieurs préoccupations : ne pas isoler les secteurs de concentration des réformes en laissant aux autres le sentiment de ne pas être concernés par les changements ; maintenir le mouvement général qui a marqué la mise en œuvre du PDI 1^{ère}

génération ; préparer l'extension sectorielle des réformes intégrées, en créant les conditions de leur meilleure implantation.

Les composantes du présent programme sont : (i) les actions préparatoires à la relance et au développement de la réforme ; (ii) les réformes sectorielles intégrées ; (iii) les actions transversales ; (iv) le pilotage.

Le choix de la Gestion Axée sur les résultats (GAR) comme fil conducteur de l'approfondissement des réformes implique l'utilisation massive d'outils managériaux (fixation d'objectifs, évaluation des collaborateurs, rémunération partiellement liée à la performance, etc.). Ceci doit se traduire par une dynamique de contractualisation (contrat d'objectifs et de moyens) en cascade pour la mise en place des réformes : (i) entre les différents départements de concentration des réformes et la Primature ainsi que les ministères en charge de la réforme de l'État et du Budget ; (ii) entre les premiers responsables des départements et les différentes structures impliquées dans les actions de réforme ; (iii) entre les responsables des structures et les chefs d'équipe ; (iv) entre les chefs d'équipe et les cadres.

Le lancement du présent programme requiert l'opérationnalisation de la nouvelle configuration du système de gestion des ressources humaines conçue dans le cadre du PDI 1^{ère} génération et la création des conditions d'arrimage de la réforme de l'administration ; du processus de décentralisation à la réforme des finances publiques.

La stratégie adoptée requiert un pilotage renforcé au niveau politique et très professionnalisé au niveau technique.

Cadre d'intervention du programme

Le présent programme s'inscrit dans le cadre de l'opérationnalisation du Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD). Il s'aligne plus spécifiquement sur l'axe 3 relatif au développement institutionnel et la gouvernance et plus précisément sur l'Objectif spécifique 34 intitulé comme suit : « Moderniser les Institutions et assurer une meilleure représentativité des femmes ».

Cet objectif spécifique vise à améliorer la performance des politiques publiques en précisant leurs missions et en améliorant leur fonctionnement ainsi que leurs outils et méthodes de travail. Il vise ensuite à adapter les outils de planification des politiques/programmes/projets publics aux principes de la Gestion Axée sur les Résultats, de modernisation des outils, méthodes et procédures des services publics et de changement des comportements des agents de l'administration publique.

Il vise enfin à disposer d'un système d'information national à jour et accessible sur les ressources humaines de l'État, à assurer l'équité genre dans la fonction publique, la défense des intérêts de l'État, des collectivités territoriales et des organismes personnalisés dans la gestion des affaires publiques.

Objectif général

L'objectif général du présent programme est de créer les conditions de modernisation de l'Administration à travers la promotion de la culture de résultats, l'amélioration des relations entre l'Administration et les usagers des services publics et la consolidation de la confiance entre l'Administration et les usagers.

Objectifs spécifiques

Plus spécifiquement le programme vise à :

- créer les conditions d'implantation de la Gestion axée sur les résultats dans l'administration ;
- améliorer la performance de l'administration publique et la qualité des services délivrés aux citoyens ;
- favoriser l'émergence d'un management professionnel des politiques et programmes de développement ;
- mettre les préoccupations des citoyens au cœur de l'action administrative en vue de renforcer l'État de droit ;
- assurer un pilotage politique renforcé et un pilotage technique efficace.

Structure du Programme

Le Programme s'articule autour de quatre composantes : (i) les actions préparatoires pour la relance et le développement de la réforme ; (ii) les plans successifs de réforme sectorielle intégrée ; (iii) les actions transversales : développement des capacités managériales de l'encadrement, restructuration et développement des systèmes d'information et d'approfondissement des fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ; (iv) le pilotage du programme : mise en place et lancement des organes de pilotage, d'incitation, de renforcement des capacités des acteurs du pilotage de suivi-évaluation et de communication.

Les actions préparatoires portent sur la finalisation de la reconfiguration du système de gestion des ressources humaines de l'État et la création des conditions nécessaires à un déploiement complet et approfondi du budget de programmes et à l'usage de ces derniers comme leviers pour les changements organisationnel et fonctionnel dans les administrations, y compris l'approfondissement du processus de décentralisation et de déconcentration.

Les réformes sectorielles intégrées visent à ce que les différentes administrations sectorielles soient progressivement reformées en s'appuyant sur la gestion axée sur les résultats afin d'améliorer leur performance institutionnelle et la qualité des services délivrés aux citoyens.

Les actions de pilotage portent sur : la création et le lancement des organes de pilotage ; le soutien et la valorisation des initiatives émergentes en matière de réforme visant l'amélioration de la qualité de service ou l'accélération des dynamiques de réforme, en cours, en particulier en matière de décentralisation, de déconcentration ou de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats ; le renforcement des capacités et des outils de pilotage ; le suivi, l'évaluation et le rapportage ; la mobilisation des acteurs de la réforme à travers des actions de communication, de vulgarisation et d'incitation.

Pilotage du programme

Les organes de pilotage sont : le Conseil d'Orientation de la Réforme de l'État (CORE) ; le Comité de Pilotage Stratégique de la Réforme de l'État (CPSRE) et les Comités de Pilotage Opérationnel des plans de réforme sectorielle intégrée (CPO-RSI).

Le CORE assure la direction politique et le contrôle de l'ensemble des réformes institutionnelles dont la réforme de l'administration, la réforme des finances publiques et le processus de décentralisation-déconcentration. C'est à ce niveau que les décisions de mise en cohérence des réformes institutionnelles avec les politiques sectorielles seront prises. Le CORE regroupera autour du Premier ministre, les ministres chargés de la réforme de l'État, du Budget, de la Fonction publique, de la Décentralisation, de l'Administration du Territoire et de l'Aménagement du Territoire. Les Ministères ayant engagé des réformes sectorielles pourront participer au CORE pour les besoins de coordination.

Le CPSRE a pour mandat d'assurer la continuité et le suivi rapproché des chantiers de réformes qui relèvent de la compétence du CORE. Le CPSRE regroupe autour du Ministre en charge de la réforme de l'État et du Commissaire au développement Institutionnel, les premiers responsables des services centraux en première ligne dans la conduite des différents chantiers de réforme (DGB, CARFIP, DNFPP, DGCT, DGAT, DNA, AGETIC, etc...).

Les CPO-RSI ont pour mandat de conduire le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans de réforme sectorielle intégrée à partir des orientations générales des réformes transversales (PDI, DCPND et PAGAM) et de celles contenues dans les réformes sectorielles. Ces CPO-RSI seront constitués autour du Secrétaire général de chaque département concerné et seront soutenus par des équipes de projet. Participera aux travaux des CPO-RSI un représentant du CDI.

La mise en œuvre du programme s'effectuera à travers deux plans opérationnels de 5 ans chacun. Le premier plan opérationnel sera consacré aux mesures préparatoires, à l'initiation d'actions pilotes, à leur approfondissement et à une première démultiplication notamment en matière de réforme sectorielle intégrée.

Le second plan opérationnel sera consacré à la généralisation, au réajustement et à la préparation d'autres dynamiques de réformes.

A chaque passage d'un plan opérationnel à l'autre, une évaluation sera faite pour permettre d'ancrer le programme dans son temps, d'adapter les démarches, de réajuster les paramètres et les périmètres d'intervention.

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Depuis son accession à l'indépendance, le Mali a connu plusieurs expériences en matière de réforme de l'Administration.

La première est intervenue au cours des années soixante-dix (1970) avec pour objectif principal, la normalisation des services et la gestion des effectifs de la fonction publique. Cette expérience a abouti à l'adoption entre autres d'un nouveau statut général des fonctionnaires et de plusieurs statuts particuliers et autonomes, d'une nouvelle organisation administrative du territoire et d'un cadre normalisé de création et d'organisation des services publics.

La deuxième est intervenue au cours des années quatre-vingt (1980) sous le sillage du programme d'ajustement structurel, avec comme fil conducteur la réduction des dépenses publiques. Cette expérience s'est traduite par le désengagement de l'État de certaines activités considérées comme moins appropriées, la réduction du nombre et de la taille des services et par conséquent, la réduction des effectifs de la fonction publique.

La troisième expérience est intervenue à l'aube du processus démocratique au début des années quatre-vingt-dix (1990) mettant la décentralisation au centre des réformes institutionnelles. Elle a abouti à une administration du pays suivant quatre échelons :

- le niveau central qui compte près de 500 structures administratives et organismes personnalisés repartis entre une trentaine de départements ministériels qui en assure la supervision hiérarchique ou la tutelle administrative ;
- le niveau régional qui compte 10 régions + le district de Bamako où se trouvent plusieurs services techniques sous forme de services déconcentrés. Chaque région est sous l'administration d'un Gouverneur représentant l'État et d'un Conseil régional pour la collectivité région ;
- le niveau cercle qui compte 49 cercles dirigés par les préfets qui représentent l'État et les Conseils de cercle pour la collectivité cercle ;
- le niveau communal qui compte 703 Communes dont 38 urbaines et 665 rurales.

Le processus démocratique a eu pour autre effet l'éclosion de diverses organisations de la société civile et l'émergence de médias libres. Ces acteurs ont commencé à exercer une pression plus ou moins active sur l'État, face à ses insuffisances dans la prestation des services et la production de résultats visibles sur le bien-être des populations.

C'est ainsi que la quatrième et dernière expérience entreprise en 2003 avait pour finalité l'amélioration de la qualité des services aux citoyens en vue de renforcer la légitimité de l'État et de conforter le processus démocratique.

Cette expérience a abouti à une réorganisation de l'essentiel des structures centrales après la réalisation de plusieurs audits stratégiques et organisationnels, l'élaboration de manuels de procédures et de codes de déontologie, la reconfiguration des fonctions d'appui avec le remplacement des Directions Administratives et Financières (DAF) par les Directions des Finances et du Matériel (DFM) et les Directions des Ressources Humaines (DRH), la création du Centre National des Concours de la Fonction Publique (CNCFP), la création de l'École Nationale d'Administration (ENA) et du Centre de Formation des Collectivités Territoriale (CFCT), la création des cellules de planification et des statistiques (CPS) et l'appui à

l'Agence des Technologies de l'Information et de la Communication (AGETIC).

En outre, certaines actions ont été menées pour améliorer les relations entre l'Administration et les usagers notamment : la création de bureaux d'accueil au sein de certains départements et services publics, la simplification et la publication de certaines procédures administratives, l'application de la loi sur les relations entre l'Administration et les usagers des services publics.

Parmi les principaux acquis de toutes ces réformes, on peut relever un capital institutionnel de l'Administration publique constitué notamment de textes fondamentaux et généraux¹; de textes spécifiques portant statut et organisation des différentes structures² ; d'instruments de gestion³ et de structures d'appui au développement de la réforme de l'État.

2. OBJECTIFS

2.1. Objectif général

Le présent programme a pour objet de créer les conditions de modernisation de l'administration, de promotion de la culture de résultats et de l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers des services publics.

2.2 .Objectifs spécifiques

Plus spécifiquement le programme vise à :

- créer les conditions d'implantation de la gestion axée sur les résultats dans l'Administration ;
- améliorer la performance de l'administration publique et la qualité des services délivrés aux citoyens ;
- favoriser l'émergence d'un management professionnel des politiques et programmes de développement ;
- mettre les préoccupations des citoyens au cœur de l'action administrative en vue de renforcer l'Etat de droit ;
- assurer un pilotage politique renforcé et un pilotage technique efficace.

¹ Il s'agit notamment des statuts généraux, particuliers ou autonomes des agents publics, aux niveaux national et territorial, la loi portant principes fondamentaux de création, d'organisation et de contrôle des services publics, la loi portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du fonctionnement des établissements publics à caractère administratif, le décret fixant les conditions et procédures d'élaboration et de gestion des cadres organiques, etc.

² Il s'agit entre autres des textes et cadres organiques de l'ensemble des services centraux et déconcentrés, du statut des différentes catégories d'établissements publics, parapublics, à caractère administratif ou commercial

³ On peut citer entre autres l'informatisation de la fonction Gestion des Ressources Humaines, les manuels de procédures pour plusieurs processus de travail, le code de déontologie, le logiciel de gestion du courrier administratif, portails de différentes administrations, l'Intranet de l'Administration, etc.

3. RESULTATS ATTENDUS

Les principaux résultats attendus sont :

Objectif spécifique 1 : Créer les conditions d'implantation de la gestion axée sur les résultats dans l'administration (composante 1)

Résultat 1 : Le projet de reconfiguration du système de gestion des ressources humaines de l'État conçu dans le cadre du PDI 1^{ère} génération est opérationnel ;

Résultat 2 : Les conditions nécessaires à un déploiement complet et approfondi des budgets de programmes et à l'utilisation de ces derniers comme leviers pour le changement organisationnel et fonctionnel et pour l'approfondissement du processus de décentralisation, sont créées.

Objectif spécifique 2 : Améliorer la performance de l'administration publique et la qualité des services délivrés aux citoyens (Composante 2)

Résultat 3 : Les administrations publiques sont progressivement reformées afin d'améliorer leur performance institutionnelle et la qualité des services délivrés aux citoyens.

Objectif spécifique 3 : Favoriser l'émergence d'un management professionnel des politiques et programmes de développement (Composante 3)

Résultat 4 : Les conditions d'un management vertueux des politiques, des projets et des équipes dans les organisations publiques sont améliorées à travers l'émergence et la professionnalisation d'une nouvelle génération de managers et le renforcement des capacités de certains métiers clefs.

Résultat 5 : Le cadre technique, managérial et financier d'un développement harmonieux des systèmes d'information de l'État est créé pour assurer leur cohérence d'ensemble et garantir leur capacité de communication avec ceux des collectivités.

Objectif spécifique 4 : Mettre les préoccupations des citoyens au cœur de l'action administrative en vue de renforcer l'État de droit (Composante 3)

Résultat 6 : Les systèmes de contrôle et d'évaluation des politiques et de la qualité des services publics sont reformés et favorisent l'implantation effective de la GAR ainsi qu'une implication accrue des citoyens dans le contrôle de la gestion des affaires publiques.

Objectif spécifique 5 : Assurer un pilotage politique renforcé et un pilotage technique efficace (Composante 4)

Résultat 7 : Le dispositif de pilotage de la réforme de l'État est mis à niveau

Résultat 8 : Les initiatives de réforme en matière d'amélioration de la qualité de service sont soutenues et valorisées

Résultat 9 : Les capacités et les outils de pilotage sont renforcés de manière continue

Résultat 10 : Le suivi-évaluation et le rapportage sont assurés

Résultat 11 : Les acteurs de la réforme sont mobilisés à travers des actions de communication

4. ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

4.1. Enjeux du nouveau programme

La réforme de l'Administration est restée un objectif réaffirmé par les autorités nationales et soutenu par les partenaires techniques et financiers. Cependant, le constat est celui d'une dynamique en panne, liée aux effets de la crise politique. Il est donc important que le nouveau programme s'inscrive dans la continuité des acquis tout en accordant une place prépondérante à la relance de la dynamique de la réforme ; à la production des résultats visibles pour l'alimenter dans la durée ; et surtout à l'intégration dans une stratégie les actions entreprises au Mali en matière de réforme de l'État.

La relance de la dynamique de la réforme passera par : (i) l'implication rapprochée et continue des plus hautes autorités de l'État dans la direction d'un dispositif de pilotage renforcé et intégrant l'ensemble des actions de la réforme de l'État ; (ii) la réaffirmation du rôle du Commissariat au Développement Institutionnel (CDI) s'appuyant sur un renouvellement de son organisation, de ses modes d'intervention, un renforcement de ses capacités et un accroissement de ses ressources et ; (iii) la mise en place d'un dispositif de suivi qui permet d'illustrer les progrès nés de la réalisation du programme vers des objectifs opérationnels clairement définis, aussi bien en direction des citoyens que des administrations maliennes.

La production de résultats visibles sera d'autant possible que le programme cherchera autant que possible à capitaliser sur ce qui a été produit dans le cadre du précédent PDI, plutôt que de chercher à définir de nouveaux produits.

Le dernier aspect consistera à intégrer dans un tableau de bord unique de suivi des résultats, l'ensemble des initiatives qui concourent à la réforme de l'État.

4.2. Stratégie du programme

Lutter contre la dispersion des interventions

L'orientation du présent programme repose sur l'idée selon laquelle la réforme de l'État en général et de celle de l'Administration en particulier constitue un ensemble. C'est donc comme un tout indissociable qu'elle doit être abordée. Il s'agit donc de fédérer et d'intégrer, dans un cadre d'action unique la réforme de l'administration et l'ensemble des réformes thématiques dans une stratégie d'action englobant les questions d'organisation et de procédure, les problématiques de la gestion des ressources (humaines ou financières), les outils de travail et les systèmes d'information. Cette orientation se décline en trois approches.

La première est le fait que le programme sera assis sur des réformes sectorielles intégrées.

Cette approche vise à créer une synergie entre les actions de réforme de l'administration, celles relevant du processus de décentralisation et de déconcentration et celles relatives à la réforme des finances publiques dans la perspective d'implantation de la gestion axée sur les résultats. Dans chaque secteur considéré, on cherchera à agir simultanément et de manière cohérente sur l'ensemble des leviers de changement : organisation, procédures, missions, allocation et gestion des ressources, outils de travail, systèmes d'information, management.

La deuxième est l'articulation entre la réforme administrative et le processus de décentralisation –déconcentration

La décentralisation et son corollaire la déconcentration sont incorporés aux réformes sectorielles intégrées, et non pas des composantes isolées du programme. On trouvera d'ailleurs une justification de cette approche dans le fait que, de l'ensemble des six composantes du PDI 1^{ère} génération, la décentralisation et de la déconcentration sont celles qui ont connu le plus faible taux de réalisation.

Ce choix se justifie aussi d'autant mieux qu'à côté du présent PDI, il existe un document de politique nationale de décentralisation. L'architecture proposée ici permet une claire articulation de ces deux documents. Le document de politique nationale de décentralisation, exprimant l'orientation générale de la décentralisation, fixe le cadre global des réformes à entreprendre et l'approfondissement des conditions favorables à leur bonne mise en œuvre.

Le présent programme prévoit les modalités pratiques et effectives de la décentralisation et de la déconcentration, au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes sectorielles intégrées.

L'approche retenue pour asseoir les réformes sectorielles intégrées, à savoir, une réorganisation autour des enjeux liés à la gestion budgétaire, donne un levier pour ancrer la décentralisation dans les faits. Une réévaluation du contour des programmes budgétaires est en effet une occasion sans pareille pour transférer aux collectivités les moyens leur permettant d'exercer réellement leurs prérogatives.

La troisième est le choix de quelques axes transversaux pour accompagner l'extension des réformes sectorielles intégrées

L'objet des axes transversaux est de maintenir un mouvement de réforme minimal dans tous les secteurs et de préparer l'élargissement des réformes sectorielles. Ces axes transversaux répondent à deux préoccupations. D'abord, celle de ne pas isoler les secteurs de concentration des réformes, en laissant aux autres le sentiment de n'être pas concernés par les changements attendus. Il s'agit de chercher à maintenir le mouvement général qui a marqué la mise en œuvre du PDI 1^{ère} génération, même s'il s'est essoufflé, et de capitaliser les résultats atteints. Ensuite, celle de préparer l'extension sectorielle des réformes intégrées, en créant les conditions de leur meilleure implantation possible progressivement dans les différents secteurs de l'administration.

Mettre en exergue la dimension humaine et managériale de la réforme

Le choix de la GAR comme fil conducteur de l'approfondissement des réformes implique l'utilisation massive d'outils et de procédés managériaux (fixation d'objectifs, évaluation des collaborateurs, rémunération partiellement liée à la performance, etc.). De la même manière, le recours à des processus de contractualisation en cascade pour la mise en place des réformes obéit à la préoccupation de clarifier les objectifs, de définir précisément les moyens nécessaires pour les atteindre et de créer la capacité collective de les fixer et d'évaluer le niveau de leur atteinte. L'importance donnée, dans les actions transversales du programme, au renforcement des capacités de l'encadrement supérieur et à celui de l'attractivité de ses emplois pour des talents nouveaux, obéit à la même logique. Toutefois, cette approche de la réforme conçue avant tout comme un processus humain à conduire dans la durée ne peut pas s'exprimer pleinement dans la seule formulation d'un programme. Pour être réellement efficace, il faudrait qu'elle soit également et constamment présente à l'esprit de ceux qui le mettent en œuvre, ce qui relève plus d'un état d'esprit à créer que d'actions précises à identifier.

S'appuyer sur la gestion axée sur les résultats, comme fil conducteur, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des budgets de programmes

La mise en œuvre des réformes sectorielles intégrées a besoin de s'appuyer sur une ligne directrice qui fixe un cap commun aux différentes initiatives. La réforme de la gestion des finances publiques offre une telle ligne directrice, en particulier l'introduction de la gestion axée sur les résultats à travers des budgets de programmes.

En effet, l'avènement des budgets de programmes comme modalité d'exécution des lois de finances offre une occasion importante de mieux structurer la recherche de l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Elle devrait donc à ce titre intéresser toutes les réformes sectorielles.

S'agissant de la réforme des finances publiques, le Mali s'apprête, conformément aux directives de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), à adopter en 2018 le principe de la présentation et de l'exécution des lois de finances en mode « budget de programme ».

Le Mali peut se prévaloir d'une certaine expérience dans ce domaine, puisque des budgets de programmes sont annexés depuis plusieurs années à la présentation classique des lois de finances. Pour autant, la réflexion préalable au passage aux nouvelles modalités d'exécution des lois de finances n'a pas été liée à la réforme générale de l'État.

S'agissant de la « gestion axée sur les résultats », une politique nationale approuvée le 15

février 2016 fait le lien entre cet objectif général et son outil opérationnel privilégié qu'est l'exécution de la loi de finances sous forme de budget de programmes.

La ligne directrice proposée par le présent programme pour la mise en œuvre des réformes sectorielles intégrées consiste donc à considérer ces différentes approches comme une stratégie unique de la réforme de l'administration. Dans cette optique, la réforme de la gestion des finances publiques doit constituer la colonne vertébrale des réformes sectorielles comme de la réforme de l'État, puisqu'elle est un outil de synthèse de ces deux approches. Cela signifie que les budgets de programmes doivent servir d'outil fédérateur d'une meilleure définition des politiques publiques, d'une évaluation des moyens et des actions nécessaires pour les objectifs à atteindre, de mesure de leur réalisation et de leur mise en œuvre.

Les finances publiques sont aussi une porte d'entrée pertinente pour accélérer le processus de décentralisation, au moment où l'un des principaux défis auquel il se trouve confronté demeure la question des ressources des collectivités, du fait de la lenteur des transferts des compétences de l'État aux collectivités et des difficultés pour celles-ci à développer des ressources propres.

Appliquer les conditions de mise en œuvre du nouveau programme : flexibilité, rigueur du pilotage et communication active

La mise en œuvre du présent programme doit être conduite avec suffisamment de flexibilité pour permettre de tirer les enseignements des premiers chantiers engagés, et d'adapter en conséquence, leur conduite à l'évolution politico- institutionnelle.

Cette flexibilité, et cette attention soutenue aux conditions effectives de réalisation des réformes impliquent elles-mêmes un pilotage exigeant du programme, qui crée les rendez-vous obligatoires d'évaluation et de réorientation éventuellement nécessaires.

Par ailleurs, à côté du pilotage dynamique et rigoureux, un plan de communication pour le changement accompagnera la mise en œuvre du programme. Il s'agira de valoriser les initiatives prises dans les secteurs qui accueilleront les démarches de réforme sectorielle intégrée et dans d'autres administrations, notamment à travers des actions soutenues par le fonds d'appui aux initiatives innovantes en matière de réforme. Il s'agira également de développer une stratégie de communication sur les initiatives réussies en matière de réforme, en « donnant la parole » aux institutions porteuses de ces initiatives afin de vaincre les résistances et faciliter le « passage à l'acte ».

S'aligner sur le cadre stratégique de développement

Le présent programme s'inscrit dans le cadre de l'opérationnalisation du Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD) portant sur la période 2016-2018. Ce dernier constitue le nouveau cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des différentes politiques et stratégies de développement.

L'objectif global du CREDD est de rendre possible l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) d'ici 2030, en se fondant sur les potentialités et les capacités de résilience pour promouvoir un développement inclusif en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités dans un Mali apaisé et uni.

L'élaboration du CREDD a pris en compte les priorités du Plan pour la Relance Durable du Mali (2013-2014), du Programme d'Actions du Gouvernement (PAG 2013-2018), du Programme de Développement Accéléré des Régions du Nord (PDARN) et les nouveaux défis découlant de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du processus d'Alger.

Le présent programme s’aligne plus précisément sur l’objectif spécifique 34 intitulé comme suit : « Moderniser les Institutions et assurer une meilleure représentativité des femmes ».

Cet objectif spécifique vise la performance des politiques publiques en précisant leurs missions et en améliorant leur fonctionnement ainsi que leurs outils et méthodes de travail.

Il vise ensuite l’adaptation des outils de planification des politiques/programmes/projets publics aux principes de Gestion Axée sur les Résultats, la modernisation des outils, des méthodes et des procédures des services publics et le changement des comportements des agents de l’Administration publique.

Il vise enfin la mise à disposition d’un système d’information national, à jour et accessible, sur les ressources humaines de l’État et l’équité genre dans la fonction publique.

5. COMPOSANTES DU PROGRAMME

Le présent programme s’articule autour de (4) quatre composantes :

- les actions préparatoires à la relance et au développement de la réforme (composante 1)
- les réformes sectorielles intégrées (composante 2)
- les actions transversales (composante 3)
- le pilotage (composante 4)

5.1. Composante 1 : Actions préparatoires à la relance de la réforme

Les actions préparatoires portent sur la finalisation de la reconfiguration du système de gestion des ressources humaines de l’État et la création des conditions nécessaires à un déploiement complet et approfondi des budgets de programmes.

5.1.1. Finalisation de la reconfiguration du système de gestion des ressources humaines

Objet : Maîtriser la gestion des effectifs et engager les mutations nécessaires vers une gestion professionnelle et qualitative des ressources humaines en accompagnement de l’implantation de la gestion axée sur les résultats.

Justification de l’action

De nombreux efforts ont été entrepris dans ce domaine. Toutefois, cette réforme est en quelque sorte inachevée. L’installation des DRH pour permettre le recentrage de la DNFPP sur des missions stratégiques et la création du Centre National des Concours de la Fonction Publique sont autant de résultats obtenus par le PDI 1^{ère} génération. Pour autant, l’évaluation de sa mise en œuvre a bien montré que ce dispositif n’était pas opérationnel. Il y a donc là une réforme utile à achever.

Le premier aspect de l’action consistera à décharger la DNFPP des tâches de gestion courante qui submergent ses capacités afin qu’elle puisse se consacrer aux tâches de conception et de stratégie en matière de ressources humaines de l’État. Ceci suppose que les DRH puissent être opérationnelles et outillées pour assumer d’une part, les tâches de gestion courante et d’autre part, une mission de conseil et d’accompagnement en management des ressources humaines auprès des administrations dans la perspective de l’implantation de la gestion axée sur les résultats.

Le deuxième aspect consistera à muter le système de gestion des ressources humaines à travers l'utilisation de la nouvelle application informatique dont le déploiement est prévu aussi bien au niveau de la DNFPP que des DRH.

Le troisième aspect consistera à élaborer et mettre en œuvre un programme national de formation en cours d'emploi des agents de l'État. En effet, l'état de lieux de l'Administration a relevé plusieurs constats dans ce domaine : (i) l'inadéquation des formations initiales aux exigences des postes de l'Administration ; (ii) la marginalisation de la formation continue dans la gestion des ressources humaines ; (iii) l'absence de plan de formation en la matière d'où des actions de formation tirées par les disponibilités de financement et au coup par coup ; (iv) l'absence d'une évaluation satisfaisante des besoins de formation faisant prévaloir la prise en compte des attentes des personnes devant celles des services ; (v) l'absence de suivi-évaluation des actions de formation ; (vi) le peu d'implication des services de GRH dans le processus de formation.

Modalités de mise en œuvre

Le plan d'appui au processus de management des ressources humaines de l'Administration publique élaboré par le CDI sera mis en œuvre. Il vise à atteindre les six objectifs ci-après :

- la mise en place d'un « cadre de concertation, de coordination et de suivi-évaluation de la gestion des ressources humaines » sous l'égide de la DNFPP ;
- le développement du « leadership » de la DNFPP, en la dotant des moyens matériels et humains ;
- la mise en place des DRH et leur accompagnement afin de mieux couvrir tous les départements ministériels ;
- la mise en place d'un plan stratégique des ressources humaines pour chaque ministère ;
- l'implantation des bureaux des ressources humaines au niveau régional ;
- la correction des déséquilibres quantitatifs en matière de ressources humaines entre le niveau central et le niveau régional ;
- l'appropriation et l'amélioration du système d'information de gestion des ressources humaines ;
- l'élaboration et la validation de manuels de procédures pour la DNFPP, les DRH, les BRH et les cadres ayant des responsabilités de gestion (cadres dirigeants et cadres intermédiaires) au sein des départements ministériels.

Ces actions seront suivies par l'élaboration et la mise en œuvre d'un véritable plan de mise à niveau du système de gestion des ressources humaines, qui tout en capitalisant les acquis, visera à compléter la réforme initiée dans le cadre du PDI 1^{ère} génération. À titre indicatif, deux sujets majeurs seront abordés.

Le 1^{er} sujet est la révision systématique de tous les processus de GRH, en y intégrant l'institutionnalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes ; la gestion stratégique et prévisionnelle des effectifs ; l'analyse, la description et la classification des postes ; le recrutement des ressources humaines ; la mise en place des mécanismes d'accueil et la socialisation des ressources humaines au sein des structures ; l'élaboration de contrats d'objectifs ; l'évaluation du rendement (de la performance) des ressources humaines ; le développement des compétences des ressources humaines et le renforcement des capacités ; la modernisation du dialogue social.

Le 2^e sujet est le renforcement des capacités des acteurs de GRH (DNFPP, DRH, BRH, CNCFP).

En matière de formation en cours d'emplois, les activités suivantes seront menées :

- la préparation aux concours d'accès aux grades et corps supérieurs ;
- la formation en vue de l'orientation des nouveaux recrutés en vue de leur permettre d'assimiler le cadre institutionnel et déontologique de l'Administration publique ;
- des études promotionnelles débouchant sur des diplômes ou des certificats ;
- des actions d'adaptation en vue de faciliter la titularisation, de permettre une adaptation à l'évolution des métiers ou le redéploiement vers d'autres métiers, en cas de nécessité.
- des actions de conversion vers d'autres emplois.

5.1.2. Création des conditions nécessaires à un déploiement complet et approfondi des budgets de programmes

Objectif : Créer les conditions opérationnelles d'un déploiement effectif de la GAR dans les secteurs de concentration des réformes.

Justification

Depuis plusieurs années, la loi de finances comporte une annexe ventilant les autorisations budgétaires en programmes. Pour se conformer aux orientations de l'UEMOA, il est envisagé qu'à partir de 2018, cette forme de présentation et d'exécution de la loi de finances devienne la norme de gestion des finances publiques. La loi N° 2013 – 028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances traduit ces orientations en droit national, notamment en définissant les conditions de présentation des programmes et en fixant l'échéance de leur mise en œuvre.

L'enjeu est de faire en sorte qu'au-delà des problématiques de technique budgétaire et comptable, l'implémentation des budgets de programmes puisse apporter un véritable changement dans la gestion publique au sens le plus large. Il s'agira de chercher à faire de cette nouvelle approche des finances publiques, le levier d'une véritable «gestion axée sur les résultats».

En outre, l'introduction de la gestion axée sur les résultats nécessite une mutation des conditions d'emploi des agents publics. Il est donc indispensable de prévoir des évolutions dans ce sens. On peut relever quatre domaines où ces évolutions sont souhaitables : la détermination de conditions de rémunération des agents partiellement liées à la performance ; la mutation des conditions d'évaluation des agents publics ; la mutation du système de gestion des effectifs par les cadres organiques ; l'incitation à la déconcentration des emplois.

Aussi, les dispositions de la loi N° 2013 – 028 relative aux lois de finances, invitent elles à réfléchir sur le devenir des cadres organiques et sur leur compatibilité, dans leur forme actuelle, avec l'introduction de la GAR dans l'administration. Ce constat se fonde sur deux observations majeures.

La première est relative à l'article 14 de la loi N°2013 – 028 précitée, qui prévoit les conditions de fongibilité des crédits dans le cadre des programmes. Cette disposition combinée avec la fixation de plafonds d'emplois par ministère invite implicitement à reconnaître à terme la liberté des gestionnaires de gérer librement les emplois des programmes sous la seule contrainte d'un plafond d'emplois et d'une masse salariale limitative. Une telle approche est d'ailleurs parfaitement conforme avec les principes de la GAR, et devrait donc à ce titre figurer dans les orientations qui seront retenues pour fixer l'organisation cible des budgets de programmes.

La seconde concerne le système actuel qui est incompatible avec les principes de la GAR, tels que d'ailleurs rappelés dans la politique nationale de la GAR. La nécessité de passer par un décret en conseil des ministres pour changer les caractéristiques ou l'affectation d'un seul emploi au sein d'un service est en effet d'une lourdeur extrême, sans procurer d'avantages significatifs en termes de maîtrise de l'emploi public. De surcroît, le fait que ces cadres organiques soient aujourd'hui fixés pour cinq ans constitue une contrainte supplémentaire à la nécessaire adaptabilité des services.

Il ne paraît cependant pas réaliste de prétendre passer de l'état présent à cette formule cible sans transition. Il y a donc lieu de définir des étapes possibles de cette évolution.

La mise en œuvre de cette action devrait se traduire par une réécriture complète des dispositions du décret N°179/ PG-RM du 23 juillet 1985 fixant les conditions et les procédures d'élaboration et de gestion des cadres organiques.

Le développement qui précède démontre que l'implantation des budgets de programmes constitue une réforme qui n'en est qu'à ses débuts. Si le cadre juridique budgétaire et comptable commence à être fixé, les conditions de l'efficacité en termes d'amélioration de la délivrance des services restent largement à réunir.

Au-delà de la mise en place immédiate des budgets de programmes dans les conditions rappelées ci-dessus, il est nécessaire de projeter cette réforme dans le moyen terme pour les raisons qui viennent d'être évoquées. L'objectif serait de se mettre en mesure de disposer, à terme, d'une seconde génération de budgets de programmes qui, en exploitant pleinement les nouvelles procédures budgétaires qui auront été déployées entre temps, reposeraient sur les mesures ci-après : une meilleure articulation des programmes avec les grands documents de planification nationale, comme le CREDD, que ce soit en termes d'architecture ou de mesure de la performance ; une restructuration des programmes autour d'objectifs précis de développement de la territorialisation des politiques publiques ; des procédures de contrôle renouvelées, conformément aux stratégies qui ont été écrites et qui restent en partie à mettre en œuvre ; une mise en œuvre par des services administratifs réorganisés dans le cadre du présent programme.

Les résultats attendus des actions énumérées ci-dessus sont :

- l'énoncé général d'un état final recherché des budgets de programmes (caractéristiques et architecture des programmes, conditions d'évaluation de la performance, emploi des programmes budgétaires comme outil de la déconcentration et de la décentralisation, etc.).
- la définition d'étapes de déploiement de ces budgets depuis l'état initial jusqu'à l'état final recherché, aussi bien en termes d'architecture que de modalités de gestion. Chacune de ces étapes sera fondée sur des conditions à remplir en termes de progrès de procédures de gestion et de contrôle, et d'amélioration de l'organisation interne.
- les conditions à remplir et des procédures à mettre en place pour certifier le franchissement de ces étapes.

Modalités de mise en œuvre

Il appartiendra à la Direction Générale du Budget, en rapport avec le CDI d'animer un groupe de travail chargé d'approfondir les travaux interministériels qu'elle conduit, en vue de définir, dans un document d'orientation stratégique, tant l'état final recherché pour les budgets de programmes, tel que décrit ci-dessus, que le cheminement des étapes qui permettront à chaque service ou l'ensemble de services concernés par les réformes intégrées de la composante 2 de l'atteindre.

En matière d'adaptation de la gestion des ressources humaines, la DNFPP conduira les études préalables en liaison avec le CDI et la DGB et proposera les textes pour introduire dans le droit malien les évolutions décrites ci-dessus.

Les études préalables coupleront la refonte du système d'évaluation et les modalités de rémunération de la performance. Dans cette perspective, une expérience en matière de rémunération à la performance des agents publics avec le concours de certains partenaires techniques et financiers a été menée à la Direction Générale des Impôts dans le cadre du PAGAM. Une évaluation détaillée doit être menée afin de tirer les enseignements nécessaires.

D'autres études seront menées portant sur l'ajustement du système des cadres organiques et sur l'incitation à la mobilité territoriale des fonctionnaires en partenariat avec la DGB et la DNAT.

Ces études et les arbitrages consécutifs déboucheront sur :

- un projet de loi pour ce qui concerne les évolutions nécessaires du statut (notamment pour ce qui est de la rémunération partiellement liée à la performance et, vraisemblablement, pour l'introduction de principe de la possibilité d'avantager les emplois déconcentrés) ;
- un projet de décret se substituant au décret n°179/ PG-RM précité pour ce qui concerne l'évolution des cadres organiques ;
- des dispositions réglementaires appropriées pour ce qui concerne les avantages liés aux emplois déconcentrés.

5.2. Composante 2 : Réformes sectorielles intégrées

5.2.1. Objectifs de la composante

Les réformes sectorielles constituent le cœur du présent programme. Elles devront permettre:

- de lutter contre l'éparpillement des efforts et des initiatives s'intéressant successivement aux différents secteurs de l'administration publique afin d'obtenir des résultats visibles, et d'engager un mouvement de changement ;
- d'exploiter la mise en œuvre effective des audits organisationnels, des textes portant organisation des structures, des manuels de procédures, de la réforme en matière de GRH ;
- de renforcer la cohérence entre les programmes sectoriels et l'effort général de réforme administrative ;
- de faciliter la mise en œuvre d'une réforme unique des administrations maliennes. La concentration sectorielle doit en effet permettre d'aborder simultanément l'ensemble des leviers de l'action administrative dans un secteur. Ce faisant, elle facilitera, en les renforçant mutuellement, les avancées sur tous les chantiers de la réforme qui sont déjà ouverts : réforme organisationnelle, réforme de la gestion des ressources humaines et des finances publiques, processus de décentralisation- déconcentration.

5.2.2. Stratégie de mise en œuvre de la composante

Le choix d'un fil conducteur : l'introduction de la GAR

L'introduction de la GAR dans les administrations publiques fait partie des objectifs affichés

de la réforme administrative. Il s'agit donc d'un levier incontestable. Le concept de GAR peut s'appuyer sur un certain nombre d'outils opérationnels, dont les budgets de programmes. L'introduction projetée de ceux-ci dans la gestion publique offre donc une occasion particulièrement favorable.

Les actions de réforme sectorielle permettront de mettre, sur tous les plans, les services concernés en mesure d'accueillir et de mettre en œuvre des budgets de programmes renouvelés, cohérents avec les documents nationaux de planification. L'ensemble des actions de réforme entreprises dans les secteurs considérés devra donc avoir pour finalité de permettre et d'accompagner cette implantation.

Le choix d'une méthode : la contractualisation

L'introduction de la GAR dans les secteurs de concentration des réformes, via les budgets de programmes, se fondera sur une contractualisation à trois niveaux : gouvernemental, central et déconcentré.

Au niveau gouvernemental, des contrats de réforme seront établis entre :

- le Premier ministre, Chef du Gouvernement ;
- le ministre en charge de la réforme de l'État qui a entre autres attributions spécifiques, la conduite des réformes politiques, administratives et institutionnelles ;
- le ministre sectoriel en tant que chef de son département ;
- le ministre en charge du budget qui a entre autres attributions spécifiques la préparation et l'exécution du Budget de l'État ;
- le ministre en charge de la fonction publique qui a entre autres attributions spécifiques : l'élaboration, l'application, le contrôle de l'application des règles relatives à l'emploi du personnel civil de l'État ; l'élaboration et la mise en œuvre de la politique salariale et de rémunération de l'État et l'amélioration de la performance du personnel civil de l'État ;

Au niveau des administrations centrales ou déconcentrées, des contrats d'objectifs et de moyens seront établis entre le ministre ou le secrétaire général du département concerné et le ou les responsables de programmes, pour décliner le contrat gouvernemental et préciser les progrès d'organisation et de procédure à réaliser pour valider les étapes conduisant à l'état final de gestion du programme.

Ces contrats seront ensuite déclinés entre les responsables de programmes et les responsables d'unités opérationnelles contribuant aux résultats du programme. Les objectifs ainsi assignés à chaque unité opérationnelle serviront de base à la fixation annuelle des objectifs des collaborateurs ainsi qu'en fin d'année, à l'évaluation de leurs actions et à l'éventuelle rémunération de leurs résultats individuels.

Le choix de l'intégration des réformes

Le concept de « réforme sectorielle intégrée », appuyé sur l'implantation de la GAR, doit permettre de faire converger dans une même démarche, l'ensemble des leviers de la réforme administrative. Les plans sectoriels comprendront trois composantes.

Une composante liée à la réorganisation des administrations centrales et la redéfinition et la modernisation de leurs procédures.

Une composante liée à la déconcentration- décentralisation du secteur. Cette composante prolongera et intégrera les éventuels plans qui auraient été élaborés dans le cadre du précédent

programme par les Cellules d'Appui à la Déconcentration et à la Décentralisation (CADD). Le volet de déconcentration comprendra une dimension budgétaire, le cas échéant en prévoyant la désignation de responsables de programmes ou d'unités opérationnelles de programmes parmi les cadres territoriaux de l'État. Les ministères chargés de la décentralisation et de l'administration territoriale seront impliqués dans la mise en œuvre des plans sectoriels.

Une composante liée à la qualité de service aux citoyens, avec l'énoncé d'objectifs d'amélioration de cette qualité et des indicateurs correspondants. Cette composante des programmes de réforme sectoriels devra également prévoir dans quelles conditions des représentants des citoyens seront associés aux dispositifs d'évaluation des politiques publiques correspondantes

Le choix des secteurs de concentration

Quatre critères peuvent être considérés dans le choix des premiers secteurs de concentration des réformes.

Le premier critère est celui de l'impact des secteurs considérés sur la politique de développement du pays et les services rendus à la population. De ce point de vue, les secteurs de l'action administrative ayant un fort impact sur l'atteinte des ODD, de l'axe stratégique 3 « développement institutionnel et gouvernance » du CREDD, et plus précisément de ceux qui sont jugés le plus critique pour le développement du Mali paraissent les mieux indiqués pour constituer des priorités.

Le deuxième critère est le caractère décentralisé du secteur permettant d'opérer effectivement une territorialisation des politiques publiques.

Le troisième critère est le niveau des avancées en matière de réformes institutionnelles, de sorte à ne pas cumuler d'emblée des difficultés qui retarderaient l'obtention de résultats et alimenteraient le scepticisme sur l'efficacité du programme.

Le quatrième critère est la notion de volontariat qui doit avoir une place dans le choix des secteurs considérés, en particulier lorsqu'il s'agira de retenir les secteurs d'élargissement de la démarche quand il sera jugé que les premiers sont déjà suffisamment avancés.

5.2.3. Méthodologie de mise en œuvre de la composante : la démarche type

La démarche proposée devra être adaptée pour chaque secteur et, le cas échéant, pour chaque étape du développement de la réforme. Sous cette réserve, elle doit comprendre au moins quatre étapes.

La première étape vise à réévaluer les programmes budgétaires existants à établir en fonction des politiques publiques considérées et des objectifs qu'elles poursuivent, tels qu'ils sont exprimés dans les documents de planification stratégique du pays. Il s'agit notamment de rendre ces programmes suffisamment inclusifs pour permettre éventuellement une réduction globale de leurs nombres.

L'introduction de sous-programmes gérés par des unités opérationnelles de programmes placées sous l'autorité du responsable de programme peut aider à trouver cet équilibre. Cet exercice ne doit pas viser à une remise en cause systématique des programmes existants, mais à vérifier leur bon alignement sur les grands objectifs gouvernementaux et à les perfectionner si besoin, pour permettre une réorganisation efficace de leurs structures.

La deuxième étape consiste à définir l'architecture et les modalités de gestion à travers les actions ci-après :

- l'identification de la position du ou des responsables de programme,

- le découpage éventuel du programme en unités opérationnelles, et l'identification de la position des responsables de ces unités,
- l'organisation qui découle de ces découpages, en particulier en termes de déconcentration, en identifiant en particulier : la partie des crédits du programme qui a vocation à rester gérée au niveau de l'administration centrale et les étapes de déconcentration de la gestion des crédits aux responsables territoriaux de l'État, les critères que devront remplir les structures qu'ils dirigent pour le franchissement de ces étapes.
- la définition de la place de la décentralisation dans les politiques considérées, et sa traduction en termes budgétaires (une partie des crédits du programme pouvant prendre la forme de dépenses de transfert) ;
- l'organisation cible qui découle des conclusions précédentes en termes d'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés.

La troisième étape consiste à concevoir la progression vers la cible en une succession d'étapes organisationnelles et procédurales précisément définies. Ces étapes devront être conçues comme un cheminement vers la cible reposant sur des pas à franchir, et devront être énoncées en termes de conditions à remplir pour le passage à l'étape suivante. Le franchissement d'une étape sera accompagné, le cas échéant, par un assouplissement des procédures de contrôle budgétaire s'il y a lieu, et dans tous les cas des avantages pour le service et les collaborateurs qui auront été prévus dans le cadre du contrat de réforme et des contrats de niveau inférieur en découlant.

La quatrième étape consiste à contractualiser les actions de mise en œuvre par objectifs. Elle fixe à la fois les différentes phases de leur développement, les engagements réciproques des différents acteurs pour l'atteinte des objectifs du programme, les conditions de l'évaluation de ceux-ci et des conséquences à en tirer. Cette phase débute nécessairement par la négociation, avec l'ensemble des acteurs concernés, de la teneur du plan et des étapes de sa mise en œuvre.

Il s'agit d'une négociation à la fois interne au secteur, portant sur les conditions internes de mise en œuvre des réformes ; et d'une négociation interministérielle qui assure que les différents objectifs du plan de réforme sont conformes aux objectifs du Gouvernement, et que leur poursuite sera donc soutenue par l'ensemble des départements ministériels concernés.

La cinquième étape de la démarche portera sur la mise en œuvre des plans de réforme sectorielle intégrée élaborés dans une dynamique de négociation et de contractualisation.

5.3. Composante 3 : Les actions transversales

Les actions transversales ont pour vocation de maintenir dans tous les secteurs de l'Administration publique malienne l'existence d'un mouvement minimal de changement. Elles se déclinent en trois (3) axes :

- le développement des capacités managériales de l'encadrement supérieur ;
- la structuration des systèmes d'information de l'État ;
- le développement et l'approfondissement des fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

5.3.1. Développer les capacités managériales de l'encadrement supérieur

Objet : Créer les conditions d'un management des politiques publiques, des projets et des équipes dans les structures publiques au travers de l'émergence et la professionnalisation d'une nouvelle génération de managers et le renforcement de leurs capacités.

Justification

La mise en œuvre des réformes aussi importantes et profondes que celles qui portent sur l'Administration malienne repose en grande partie sur la capacité de l'encadrement supérieur et intermédiaire à préparer, impulser et accompagner les changements qu'elles impliquent par des actions managériales courageuses et volontaristes de leurs équipes et de leurs collaborateurs pris individuellement.

Les approches souvent retenues dans les projets de réforme auxquelles n'a pas échappé le précédent programme proposent des formations très descendantes sur des thématiques de gestion publique, comportant des entrées très normatives et peu centrées sur les pratiques. Si ces actions de formation contribuent souvent à consolider les savoirs, elles ne permettent pas assez de confronter les pratiques ou de partager et tester de nouveaux outils, ne favorisant pas ainsi le « passage à l'acte ».

Fort de ce constat, il a paru nécessaire d'entreprendre un programme de formation reposant sur des parcours transversaux, à destination des cadres dirigeants (catégorie A) et de certains métiers à portée transversale comme ceux relatifs à la gestion des ressources (financières, humaines, informationnelles, documentaires, logistiques). Ledit programme inclura la définition de parcours spécifiques pour des métiers stratégiques sensibles en matière d'accompagnement de réformes. Il s'agit notamment des secrétaires généraux des départements ministériels, des directeurs nationaux et régionaux, des gouverneurs, des préfets et sous-préfets, des DRH, des DFM, des responsables des CPS et les responsables des unités TIC.

L'objectif recherché est de doter l'encadrement de l'administration de capacités, méthodes et outils pour :

- comprendre les enjeux et les évolutions de leur contexte d'intervention, pour ensuite adapter leurs stratégies et garantir ainsi les chances d'atteindre les objectifs poursuivis ;
- optimiser le fonctionnement de leurs services en tirant le meilleur des agents et en créant les conditions d'une intelligence collective ;
- impulser, animer et piloter les changements concrets des structures, des processus, des outils et des modes d'action, afin de répondre aux exigences des réformes institutionnelles.

L'une des difficultés managériales majeures auxquelles est confrontée l'Administration malienne est l'excessive mobilité des cadres. Les principales causes sont généralement d'ordre politique. Cette mobilité peut descendre jusqu'à des niveaux d'encadrement moyen des services. Elle peut aussi tenir aux conditions d'emploi des titulaires des fonctions, qui cherchent dans la mobilité fréquente le moyen d'améliorer leurs conditions matérielles ou leurs perspectives de carrière.

Ces pratiques sont déstabilisatrices pour les administrations, au sein desquelles elles interdisent la capitalisation de l'expérience, l'impact des formations et la continuité des réformes. Il est donc important de tenter d'y mettre un terme si l'on souhaite assurer une véritable continuité aux efforts de réforme.

Aussi, l'Administration malienne peine-t-elle à attirer, à retenir et à renouveler un

encadrement de qualité, pour deux principales raisons : l'érosion progressive ces dernières années de la qualité de l'enseignement dans les universités, et les écoles professionnelles (ce qui affecte les niveaux des candidats à la Fonction publique) et la faible attractivité des emplois proposés dans la Fonction publique (rémunérations, mobilité, avancement).

Or le contexte démographique dans la Fonction publique se caractérise par des départs massifs à la retraite dans les 5 à 10 prochaines années (on parle d'un départ massif de 30 à 50% des cadres en activité).

Au-delà du risque que représente cette situation pour le fonctionnement général des administrations publiques, c'est également une opportunité historique de procéder à un renouvellement de qualité des cadres en partance, de manière à faire évoluer durablement la culture institutionnelle, la perception des réformes, les approches et les méthodes de travail dans les services. Pour atteindre cet objectif, deux (2) activités seront privilégiées.

La première est l'appui au renforcement de la qualité du système d'éducation dans les filières pourvoyeuses de candidats à l'administration publique : ENA, CFCT, ENI, Facultés des Sciences Juridiques, Politiques et Administratives, et bien d'autres établissements.

La seconde est l'organisation d'une formation spécifique d'un nombre important de cadres entrant dans la fonction publique en vue de relever les socles de compétences essentielles notamment dans les fonction d'administration des ressources et d'inculquer une culture de résultat dans l'Administration publique.

Au-delà de l'émergence d'une masse critique de cadres capables de faire apparaître et de soutenir dans la durée des efforts de réforme, ces actions permettront également d'assurer la diffusion d'une culture de résultat dans le contexte national.

Modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre de cet axe passe par la stabilisation de l'encadrement supérieur de l'Administration, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de formation continue pour l'ensemble de l'encadrement supérieur et la préparation d'une relève de qualité des cadres de la Fonction publique.

La stabilisation de l'encadrement supérieur sera recherchée à travers la fixation d'une durée légale de leurs mandats (sauf cas d'insuffisance professionnelle), qui pourrait être fixée entre 3 et 5 ans par l'introduction de cette mention dans la loi n° 2014 – 049 du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics. Cette mesure concerne les secrétaires généraux des ministères (article 27 de la loi), les directeurs généraux et nationaux (article 14), les sous-directeurs et chefs de divisions (article 15), les directeurs régionaux, les gouverneurs et préfets, les DRH, les DFM, les chefs des CPS, les directeurs de programmes et les chefs d'unités opérationnelles.

Quatre contreparties devraient être apportées à cette restriction souhaitable de la possibilité accordée aux ministres de changer *ad nutum* l'encadrement des départements.

Les conditions de nomination devraient être formulées et des procédures de recrutement plus compétitives mises effectivement en place pour éviter l'encombrement durable de ces emplois par des titulaires, dont la compétence professionnelle, ne serait suffisante.

Les ministres devraient se voir reconnaître une plus large liberté de choix dans la composition de leurs cabinets ministériels (nombre et missions des collaborateurs, sous contrainte d'un plafond d'emploi ou de masse salariale globale). Ils auraient ainsi, pour leur proche entourage à vocation politico – administrative, la liberté de choix qu'ils perdent partiellement pour l'encadrement de leur département.

Les règles de délégation de signature devraient être posées, pour réserver à l'encadrement de l'administration celle des actes essentiels au fonctionnement du département ou à la mise en œuvre des politiques dont il a la charge. Ceci pour éviter les effets pervers que pourrait susciter le nouvel équilibre ainsi envisagé (tentation de dessaisir les cadres des ministères au profit des collaborateurs de cabinet);

L'amélioration des conditions d'emploi et en particulier de rémunération pour l'encadrement devra être recherchée à travers l'introduction, proposée dans le cadre de l'axe préparatoire sur la modernisation de la gestion des Ressources Humaines, d'éléments de rémunération liés à la performance.

Le programme de formation à destination de l'encadrement supérieur sera conçu et élaboré en collaboration avec le ministère en charge de la Fonction publique, l'ENA et si possible les institutions étrangères prestigieuses spécialisées dans la formation en matière de gestion des affaires publiques. Ce programme s'appuiera largement sur l'expertise de l'ENA et sur son programme de formation continue développé avec le soutien de l'Assistance technique de l'Union Européenne.

Les thématiques managériales transversales de formation ci-après seront privilégiées :

- Management stratégique et conduite de réformes : analyse stratégique et conduite du changement ; conception et évaluation des politiques publiques ; gestion des programmes et projets.
- Pilotage opérationnel d'une entité : définition et pilotage des objectifs et de l'action de sa direction / de son service ; adaptation des processus et des pratiques de travail ; mise en place et animation d'une démarche de qualité de service.
- Apport des nouvelles techniques de gestion budgétaire à la gestion publique : le concept et les règles de gestion des budgets de programmes, l'organisation et les fonctionnalités des systèmes de contrôle financier, l'évaluation des politiques publiques dans le cadre de la démarche de performance.
- Management des équipes : organisation d'une entité ; négociation des objectifs et délégation ; préparation et conduite d'un entretien professionnel d'évaluation ; gestion de la motivation des collaborateurs.
- Leadership : conduite de réunions ; gestion du temps ; gestion de la parole en public ; gestion des conflits ; communication interpersonnelle ; éthique et déontologie.
- Approches et outils de la gestion axée sur les résultats : la détermination des besoins des citoyens au regard de la mission du ministère; la production et la publication d'une déclaration de service aux citoyens (normes de prestation de services) ; l'élaboration d'un plan stratégique d'amélioration de la qualité des services ; la conception et la planification axées sur les résultats des projets à mettre en œuvre ; la détermination et la communication des attentes (objectifs à atteindre et résultats à produire) à chacun des membres du personnel, à tous les niveaux, par leur supérieur (lettres de mission et contrats de performance) ; la production et la publication sur une base annuelle d'un rapport ministériel sur le rendement ; la reddition de compte interne et externe.

Ce programme de formation aura pour vocation de mettre en cohérence les initiatives, aujourd'hui très éparpillées, en matière de formation des cadres de la Fonction publique. Un système de certification devra permettre d'évaluer et d'attester de l'atteinte des compétences visées.

La préparation de la relève sera faite à travers deux stratégies : **l'organisation d'une formation spécifique d'un nombre important de cadres entrant dans la fonction publique et l'appui au renforcement de la qualité du système d'enseignement supérieur.**

Une formation spécifique sera organisée à l'intention d'un nombre important de cadres entrant dans la fonction publique en vue de relever les socles de compétences essentielles notamment dans les fonctions d'administration des ressources et d'inculquer une culture plus positive de l'administration publique. Il s'agit de construire une masse critique de jeunes fonctionnaires certifiés, à raison de 400 candidats formés par an, afin de constituer un poids limité, mais significatif dans la fonction publique territoriale et centrale.

L'appui au renforcement de la qualité du système d'enseignement supérieur, notamment dans les filières d'enseignement en sciences politiques, juridiques et administratives. Ceci peut être fait à travers la conception et la validation d'un projet d'appui spécifique en lien avec le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ledit programme portera notamment sur la consolidation des organes de formation pertinente et la consolidation du vivier de formateurs.

5.3.2. Assurer un développement cohérent des systèmes d'information

Objet : Créer un cadre technique institutionnel d'un développement harmonieux des systèmes d'information de l'État et mettre à la disposition des administrations des outils contribuant à améliorer leur performance.

Justification

Le développement des TIC dans l'Administration publique constitue un levier puissant de réforme en permettant une amélioration de la productivité des services, des procédures de contrôle et une simplification des formalités pour les usagers.

De nombreuses initiatives sont prises au sein de l'Administration pour développer des systèmes ou des applications destinés à remplir ces fonctions. Le risque existe que ces développements ne soient pas, à terme, compatibles entre eux, pour concourir à dessiner un système d'information global de l'Administration malienne.

Cette réflexion peut d'ailleurs se prolonger, au-delà de l'administration centrale, en direction des services des collectivités décentralisées. Le moment où se fixe, d'une part, la répartition des compétences, et où d'autre part, se développeraient des systèmes d'information sectoriels, serait particulièrement propice à la conception d'un cadre général qui facilite les échanges de données. Si, a contrario, on ne saisit pas ce moment et on laisse se mettre en place des systèmes incompatibles, voire divergents, on créera une situation sur laquelle il sera très difficile, voire impossible, de revenir. Or, il y a évidemment beaucoup à gagner par la possibilité d'échanges standardisés et automatisés entre l'État et ses collectivités territoriales.

Au moment où cette nécessité de fédérer les initiatives et de les concevoir dans le cadre d'une vision d'ensemble se fait jour, des facteurs de dispersion apparaissent dans l'activité de l'AGETIC, à qui devrait revenir le rôle de service central de l'informatique de l'État. En particulier, la possibilité qui vient de lui être reconnue de faire rémunérer ses prestations, y compris par les services de l'État, crée le risque qu'elle s'intéresse désormais davantage aux projets lucratifs, sans considération de leur intérêt véritable pour la cohérence d'ensemble du système d'information de l'État. Il importe que le rôle de pilote et de stratège de l'AGETIC soit clairement affirmé dans ce domaine, et que les moyens lui soient donnés de jouer effectivement son rôle.

Or, plusieurs facteurs handicapent aujourd'hui cette structure, et créent le risque de la marginaliser.

Le premier de ces facteurs est l'absence de réelle autonomie budgétaire. L'AGETIC a certes le statut d'un établissement public qui lui garantit en principe une telle autonomie. Cependant, en pratique, cette autonomie est très limitée du fait de la conjugaison de plusieurs facteurs :

- l'exécution du budget continue pour partie de dépendre de la DFM du ministère chargé de l'économie numérique ;
- la faiblesse des marges de manœuvre dont elle dispose sur le budget en question, qui ne lui permet que d'assumer, a minima, son fonctionnement propre et celui des infrastructures dont elle a la charge, ni d'investir significativement, ni d'avoir la capacité d'orienter par des cofinancements les projets des structures publiques.
- les financements dont elle peut disposer pour des projets significatifs proviennent d'autres sources (le budget spécial d'investissement de l'État, le programme de développement institutionnel), vis-à-vis desquelles elle agit donc bien davantage en agence d'exécution qu'en acteur structurant des systèmes d'information de l'État.

Le second est que son action souffre d'une certaine dispersion, entre des projets absolument essentiels pour la modernisation des administrations comme le développement d'un système d'information des ressources humaines de l'État (SIRH), et d'autres initiatives sans doute utiles, mais incontestablement secondaires.

Les départements ministériels ne disposent pas, aujourd'hui, de services informatiques susceptibles de les assister dans la maintenance des matériels et des applications dont ils disposent. Cette situation est évidemment un frein au développement des TIC dans les services. Ceci rend aléatoire la production de données quantitatives sur la situation des différents secteurs ce qui handicape la mise en place d'une véritable gestion axée sur les résultats. Il est donc essentiel de développer les capacités de l'AGETIC en tant que « structure stratégique » de l'informatisation de l'État et faire développer les capacités de gestion ministérielle des systèmes d'information.

Modalités de mise en œuvre

L'élaboration du schéma directeur de l'informatique de l'État se fera à travers les actions ci-après :

- la fixation des standards obligatoires, tant matériels que logiciels, auxquels devront répondre les applications développées par les services de l'État ;
- la détermination des règles pour garantir l'interopérabilité des systèmes et la possibilité de constituer, à partir de leur regroupement, un système d'information cohérent de l'État ;
- la fixation du cadre de la généralisation des procédures administratives à distance pour garantir à terme leur compatibilité et la possibilité d'exploitation conjointe des données fournies une seule fois par les utilisateurs dans un objectif de simplification de leurs démarches (quel que soit le ministère concerné et la procédure visée, les données fournies sont standardisées et réutilisables) ;
- la détermination des principes d'une présence raisonnée de l'État sur Internet, compatible avec les ressources qu'il peut y consacrer ;
- la prévision des conditions et procédures de contrôle et d'agrément des initiatives des

services pour garantir le respect des cadres fixés ci-dessus ;

- la détermination des conditions dans lesquelles les orientations et prescriptions qu'il contiendra pourra s'appliquer aux collectivités territoriales, pour permettre l'interfaçage de leurs systèmes d'information avec ceux de l'État.

Pour le renforcement du rôle de l'AGETIC en tant qu'organe stratégique en matière de l'informatique de l'État, un contrat d'objectifs et de moyens devrait intervenir entre l'AGETIC et son ministre de tutelle. Le but de ce contrat sera de préciser la répartition des missions et des objectifs de l'Agence ainsi que les conditions de leur exécution et de leur financement suivant son triple rôle : de cadrage stratégique du développement de l'informatique de l'État (production, révision et contrôle de l'application du schéma directeur établi au titre de l'action ci-dessus) ; de maître d'ouvrage délégué et/ou de développeur pour la mise en place de systèmes jugés stratégiques ou prioritaires pour l'aboutissement de la réforme administrative, pour lesquels elle devrait pouvoir être mobilisée en priorité ; de prestataire de services rémunéré, qui ne devrait être joué que dans la mesure où il n'entrave pas la bonne exécution des deux missions prioritaires ci-dessus mentionnées.

Les orientations stratégiques sus mentionnées devront tenir compte des priorités suivantes : l'achèvement du développement et du déploiement opérationnel, puis la maintenance du système d'information des ressources humaines de l'État ; l'évolution du système de gestion des finances publiques qui seront rendues nécessaires par l'implantation puis l'approfondissement de la gestion budgétaire par programmes et le développement opérationnel de l'Intranet gouvernemental.

En matière de développement des capacités de gestion des systèmes d'information, l'AGETIC proposera, en rapport avec le CDI, l'organigramme et les profils de postes d'une cellule informatique destinée à soutenir cette fonction dans les divers départements ministériels.

5.3.3. Renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques pour la mise en application de la GAR

Objet : Permettre l'implantation effective de la GAR par la refondation des systèmes de contrôle et de l'évaluation des politiques publiques et de la qualité des services publics.

Justification

L'implantation progressive des budgets de programmes suppose l'instauration d'une liberté accrue de gestionnaires pour l'atteinte des résultats fixés. Cette liberté implique une adaptation des procédures de contrôle. Des étapes notables ont été franchies dans cette direction dans le cadre du PDI 1^{ère} génération, notamment avec l'élaboration d'une stratégie nationale de contrôle interne, reliée à la mise en place de la GAR et de la réforme des finances publiques.

Formulée en 2011 et prévue pour une mise en œuvre entre 2012 et 2016, son exécution doit maintenant faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du PAGAM. Celle-ci devra conduire à un éventuel recentrage autour des priorités du présent programme.

Cette stratégie nationale de contrôle interne n'épuise pas les problématiques du contrôle de l'action administrative, qui implique également les actions de contrôle externe. Ce contrôle externe a une double dimension, qui est à la fois celle de la conformité de l'action administrative et celle de son efficacité, à travers l'évaluation des politiques publiques. Il s'exerce tant par le biais des institutions créées que par la participation des citoyens à l'évaluation et à l'orientation de l'action des services publics.

La fonction d'évaluation des politiques publiques échoit au Vérificateur Général qui est une autorité administrative indépendante. Son statut et les appuis dont il pourrait bénéficier lui confèrent une crédibilité particulière. Le BVG a développé des liens de partenariat avec les structures représentatives de la société civile et constitue donc pour elle un partenaire reconnu. Bien que sa mission englobe explicitement un rôle d'évaluation des politiques publiques, le Vérificateur Général n'a pas encore entrepris des actions dans ce domaine.

Le contrôle de l'action des services publics par les citoyens peut constituer un repère efficace pour favoriser le changement. Il faut toutefois, pour que des initiatives en ce sens soient crédibles et efficaces, qu'elles trouvent à s'appliquer de manière concrète à des politiques précises, ou à la délivrance de services mesurables et d'utilisation fréquente. Faute de trouver de tels points d'application, l'échange entre l'administration et les citoyens risque en effet fort de se limiter à des approches théoriques.

La transparence et la lutte contre la corruption sont primordiales pour restaurer la confiance entre la population et les dirigeants. Le Gouvernement a approuvé le 15 février 2016 une politique nationale de la transparence qui prévoit l'accès des citoyens à l'information sur la gestion des deniers publics. Cette politique s'inscrit dans le cadre de la mise en place des fondements d'une culture de la transparence dans l'administration publique.

Il est donc nécessaire de faire une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie nationale de contrôle interne et d'en tirer une nouvelle feuille de route, de renforcer la fonction d'évaluation des politiques publiques, de renforcer l'implication de la société civile dans le contrôle de l'action administrative et d'évaluation des services rendus et de promouvoir l'accès du citoyen à l'information sur les services publics et l'utilisation des deniers publics.

L'évaluation de la stratégie nationale de contrôle interne aboutira à la production d'un état des lieux des actions engagées, des premiers résultats obtenus, et des enseignements que l'on peut en tirer et à un recentrage des objectifs et des actions de cette stratégie dans un nouveau plan d'actions, qui tiendra compte des enseignements ainsi dégagés, mais aussi des nouveaux objectifs de réforme proposés.

Le renforcement de la fonction d'évaluation des politiques publiques sera fait à travers l'appui au Vérificateur Général pour la définition d'outils et de méthodes propres d'évaluation des politiques publiques et l'accompagnement dans la mise en œuvre des outils.

Par ailleurs, il est proposé dans le cadre de la mise en œuvre du présent programme que cette institution joue le rôle de certificateur des succès des étapes successives des réformes sectorielles ouvrant droit à des niveaux de prérogatives accordées aux responsables de programmes dans le cadre du déploiement des budgets de programmes.

Le renforcement du contrôle citoyen sera fait à travers la promotion de l'accès par les citoyens à l'information sur l'utilisation des deniers publics et sur le renforcement des capacités des organisations de la société civile et le développement de partenariat dans le contrôle de l'action et de la qualité des services publics.

Modalités de mise en œuvre

Le Contrôle Général des Services Publics réalisera une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie formulée qui aboutira à un nouveau plan d'actions. Ce plan d'actions constituera une nouvelle déclinaison de la stratégie nationale de contrôle interne. Le CDI en rapport avec le

Contrôle Général des Services Publics œuvrera pour faire converger sa mise en œuvre avec celle des budgets de programmes et des plans de réforme sectorielle intégrée.

L'appui à l'évaluation des politiques publiques portera sur : la définition d'outils et de méthodes d'évaluation des politiques publiques et ; l'accompagnement dans la mise en œuvre de ces outils et méthodes.

Pour le renforcement du contrôle citoyen, il s'agira de bâtir et de tester des dispositifs d'implication des citoyens à l'évaluation et au contrôle de la qualité des services rendus, pour faciliter ensuite une généralisation.

Le CDI proposera un dispositif de suivi de la qualité du service public basé sur trois principes. Tout d'abord s'intéresser à un service public précis, ayant pour objectif de délivrer aux citoyens un produit ou un service spécifique et à la qualité mesurable. Ensuite, s'inspirer d'un modèle de partenariat tripartite, avec des représentants de l'administration gestionnaire, des représentants des utilisateurs et une autorité administrative telle que le Médiateur de la République ou le Vérificateur général ou une structure de contrôle tel que le Contrôle Général des Services Publics. Enfin, s'intéresser aux services souscrivant un engagement de qualité. L'engagement de qualité étant souscrit sur la base de résultats mesurables, le rôle du comité serait d'apprécier l'écart éventuel entre les résultats obtenus et les engagements souscrits, d'en apprécier les causes et de proposer des solutions.

Cette action devra être reliée à la mise en place du Fonds de soutien à l'innovation dans les services publics présenté ci-dessous, en tant qu'il permettra le financement d'actions liées à la qualité des services aux usagers. Le lien entre l'obtention de financement et la participation des citoyens à l'évaluation de la qualité des services, revêt une dimension pédagogique pour les services qui doit être préservée.

S'agissant de l'accès des citoyens à l'information sur la gestion des deniers publics, le présent programme prévoit la mise en place d'une plate-forme électronique mettant à la disposition des citoyens les données sur l'exécution du budget de l'État et des projets publics. La mise en œuvre de ce système requiert l'élaboration d'un cahier des charges et le recrutement d'une structure privée spécialisée pour sa réalisation.

5.4. Composante 4 : Les actions de pilotage

Les actions de pilotage portent sur la mise en place et le lancement des organes de pilotage, un mécanisme d'incitation aux initiatives de réforme à la base, le renforcement des capacités et des outils de pilotage, le suivi – évaluation, et la communication.

5.4.1. Remettre à niveau le dispositif de pilotage de la réforme de l'État

Objet : Organiser un pilotage stratégique intégré de la réforme de l'administration et mettre les principales structures de pilotage technique au niveau nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Justification

La stratégie de pilotage implique une meilleure convergence des grands chantiers que sont le Programme de Développement Institutionnel (PDI), le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) et le Plan d'Actions Gouvernemental pour

l'Amélioration et la Modernisation des Finances Publiques (PAGAM).

Modalités de mise en œuvre

Préalablement à la mise en œuvre du présent programme, il conviendra de valider cette architecture et d'adopter les textes correspondants. La mise en place du dispositif s'accompagnera de l'adoption d'un calendrier des réunions des différents échelons, et le CDI tiendra à jour cet agenda sur une période annuelle. Le CDI assurera le secrétariat des instances prévues, et préparera, préalablement à leurs réunions, des projets de directives ou orientations.

5.4.2. Mise en place du fonds de soutien aux initiatives innovantes d'amélioration de la qualité des services publics

Objet : Promouvoir et soutenir les initiatives d'amélioration innovantes en matière de qualité des services publics, d'implémentation de la gestion axée sur les résultats et de la décentralisation-déconcentration.

Justification

Le risque d'un programme de réforme est de prétendre à encadrer toute initiative de promotion du changement, et de considérer ainsi qu'il a couvert l'ensemble de ce qui est possible et souhaitable. S'il était conçu ainsi, il pourrait avoir un effet paradoxalement démobilisateur, en créant le sentiment que tout projet qu'il n'a pas prévu est sans intérêt. Or, l'expérience prouve que de nombreuses idées ou initiatives peuvent naître en dehors de ce cadre, à partir des expériences de terrain et des idées innovantes des autorités ou d'agents publics désireux d'améliorer la qualité du service rendu ou l'efficacité de l'action administrative en général.

La stratégie de concentration retenue permettra de minimiser le risque auprès des secteurs qui ne seraient pas dans la cible des premières initiatives, et qui pourraient en concevoir le sentiment très négatif en pensant que « la réforme ne les concerne pas ».

Il est donc proposé de créer, dans le cadre du présent programme, un fonds de financement spécifique pour reconnaître des initiatives conformes aux objectifs généraux des réformes, mais non explicitement prévues dans les différentes actions programmées. L'objectif est de favoriser leur émergence, de les encourager par des financements appropriés et, si elles se révèlent probantes, de faciliter leur duplication.

Modalités de mise en œuvre

Le CDI élaborera les règles et les procédures de fonctionnement du Fonds qui doivent s'inspirer de deux principes.

Le premier est de contribuer au financement d'initiatives d'amélioration du fonctionnement de l'Administration non prévues explicitement dans les actions du présent programme, mais qui concourent à l'atteinte de ses objectifs généraux.

Le second est de soutenir les initiatives qui émanent de n'importe quel niveau de l'administration ; celles-ci doivent toutefois être portées par le ministère de tutelle des auteurs de la proposition, qui doit s'engager à apporter un cofinancement symbolique de son engagement, par exemple à hauteur de 20 % du projet. Lorsqu'il s'agit de services déconcentrés, une part de cofinancement peut également être apportée par une ou plusieurs collectivités territoriales en échange d'engagements de service de l'entité bénéficiaire.

Le Fonds peut financer, soit séparément, soit ensemble les initiatives ou actions suivantes :

- des études destinées à l'amélioration d'un processus, à la définition de procédures nouvelles, à la reconfiguration d'infrastructures ou d'outils de travail ;

- des achats de fournitures ou d'équipements (il peut s'agir aussi de leur réparation) nécessaires à l'atteinte des objectifs du projet ;
- des travaux de réhabilitation d'infrastructures répondant à la même nécessité.

Un comité de gestion du Fonds sera créé pour :

- établir les règles précises de gestion administrative et financière du fonds ;
- décider des objectifs généraux du fonds, de leur révision éventuelle, et par conséquent des orientations pour les appels à projets qu'il devra régulièrement lancer ;
- examiner les projets proposés et décider de l'octroi des financements correspondants ;
- procéder à l'évaluation des projets qu'il aura soutenus.

L'administration du Fonds sera assurée par le CDI.

5.4.3. Renforcement des capacités et des outils de pilotage

Objet : Renforcer de manière continue les capacités des acteurs et améliorer les outils de pilotage de la réforme

Justification

Le pilotage du présent programme nécessite une amélioration constante des capacités des cadres chargés de cette mission pour s'adapter aux évolutions des pratiques et des concepts afin de répondre aux nouveaux défis. La manière dont le présent programme a été conçu notamment les réformes sectorielles intégrées qui sont moins un catalogue de mesures à mettre en œuvre qu'une démarche structurante de changement à achever au fur et à mesure de la mise en œuvre, ne peut pas convenir avec un pilotage mécanique. Cela nécessite une prise en main de la vision par les acteurs. C'est ce qui justifie des ressources pour des actions spécifiques de formation, de voyages d'études et la participation à certaines rencontres internationales sur les questions de réformes institutionnelles et administratives.

En outre, des projets de recherche sur des sujets de réforme peuvent être soutenus en vue de s'inscrire dans une démarche d'approfondissement de la gestion publique au Mali. Ceci peut être fait en lien avec l'appui aux structures d'enseignement supérieur dans les métiers des sciences sociales et administratives. Ce serait un moyen de faire participer le monde universitaire (étudiant et enseignants-chercheurs) à la réflexion sur la réforme et les encourager à se positionner comme une force de proposition.

Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de prévoir des ressources pour mener des études en vue de préciser, compléter ou infléchir certaines options de la réforme ou mettre en place des outils liés au pilotage de la réforme.

Cette action contribuera à conférer aux cadres impliqués au pilotage de la réforme et au CDI en tant que structure de coordination une posture d'expertise réelle qui interagira sur les valeurs et l'engagement des acteurs.

Modalités de mise en œuvre

Les actions de formation, d'études, d'échanges ou de recherches seront identifiées au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme. Ces actions seront inscrites dans un ou plusieurs plans de formations au bénéfice des cadres impliqués dans le pilotage.

5.4.4. Dispositif de suivi – évaluation

Objet : Assurer un suivi – évaluation et un rapportage efficace de la réforme

Justification

Le CDI jouera un rôle central dans le dispositif de suivi du programme. Ce rôle doit se concrétiser au moins à travers deux types d'actions distinctes : la centralisation de l'information sur l'ensemble des chantiers de réformes engagées dans les administrations et l'exercice de son rôle de secrétariat du CORE du CPSRE.

La centralisation de l'information sur l'ensemble des chantiers de réformes engagées dans les administrations, quel qu'en soit le secteur ou le point d'application. Cette position centrale lui permettra d'assurer un suivi rapproché de la totalité des chantiers en question et d'en faire régulièrement le point.

L'exercice de son rôle de secrétariat du CORE et du CPSRE, pour y centraliser le rapportage de l'état d'avancement des chantiers en cours, y formaliser les propositions éventuelles de réorientation, et pour transmettre les décisions qui y auront été prises.

Modalités de mise en œuvre

Le CDI adoptera trois types de tableaux de bord : un tableau de bord général des actions liées à la réforme de l'État, dont la tenue lui incombera, un tableau de bord type pour les programmes de réforme sectorielle intégrée⁴, un tableau de bord de suivi du processus de déconcentration et de décentralisation eu égard à l'importance de ce processus dans la réforme de l'État

5.4.5. Stratégie de communication

Objet : Maintenir les acteurs internes et externes de la réforme mobilisés à travers des actions de communication.

Justification

La communication autour du présent programme est à la fois une nécessité et un piège. Une nécessité pour partager ses objectifs et la stratégie sur laquelle il repose, pour illustrer les avancées, diffuser les bonnes pratiques, maintenir la motivation et l'intérêt des acteurs, mettre en exergue les succès et ceux qui ont permis de les atteindre. Elle peut toutefois se transformer en piège si elle se résume à des annonces non suivies d'effet. Elle contribue ainsi à renforcer le scepticisme initial autour l'opportunité de mener la réforme.

Compte tenu de la stratégie d'intégration sur laquelle repose le présent programme, et de sa nouveauté par rapport aux conceptions plus segmentées qui pourraient prévaloir dans l'esprit de beaucoup d'acteurs, un effort tout particulier de présentation, de justification et d'appropriation de cette approche devra constituer un premier axe de communication.

Les considérations qui précèdent conduisent à retenir certains principes pour le dispositif et les objectifs de communication autour du programme.

⁴ Le but de ce tableau de bord sera de disposer d'un outil harmonisé, commun aux différents plans de réforme sectorielle intégrée, qui permettra d'établir les comparaisons, d'agréger l'analyse des résultats et d'avoir ainsi un moyen de suivi global de réformes qui, par hypothèse, seront dispersées dans différents secteurs de l'administration.

Dans un premier temps, la priorité doit être donnée à la communication interne à l'administration pour présenter les orientations et la philosophie du nouveau programme. Lorsque la mise en œuvre du programme sera engagée, présenter il sera fait le détail des chantiers ouverts sur le point de leur état d'avancement, en prenant soin de toujours présenter un bilan intégré. Lorsque l'avancement des premiers programmes intégrés sera suffisamment significatif, un séminaire des secrétaires généraux sera organisé, par semestre, pour échanger sur les expériences en cours.

Les initiatives de communication externe (en direction des citoyens ou de catégories spécifiques comme les élus locaux) ne seront envisagées que dans un second temps pour mettre en valeur les résultats déjà obtenus dans le cadre des réformes (l'objectif sera alors de montrer la réalité de l'avancement de celles-ci, et de mettre en avant les acteurs qui auront obtenu des succès) et pour favoriser des comportements de nature à faciliter la bonne implantation des réformes (par exemple : comment profiter au mieux d'un service d'accueil qui se réorganise) ou pour promouvoir des droits fondamentaux des citoyens encore mal appliqués.

Modalités de mise en œuvre

Le CDI assurera la direction des initiatives de communication autour du programme. Celles – ci doivent être inscrites dans le cadre d'une stratégie et d'un plan de communication.

6. DISPOSITIF DE PILOTAGE

6.1. Organes de pilotage

Les organes de pilotage du présent programme sont : le Conseil d'Orientation de la Réforme de l'État (CORE) ; le Comité de Pilotage Stratégique de la Réforme de l'État (CPSRE) ; les Comités de Pilotage Opérationnel des plans de réforme sectorielle intégrée (CPO-RSI).

Le CORE assure la direction politique et le contrôle de l'ensemble des réformes institutionnelles concourant à la réforme de l'État, dont la réforme de l'administration, la réforme des finances publiques et le processus de décentralisation-déconcentration. C'est à ce niveau que les décisions de mise en cohérence des réformes institutionnelles avec les politiques sectorielles seront prises. Le CORE regroupera autour du Premier ministre, les Ministres en charge de la réforme de l'État, du Budget, de la Fonction publique, de la Décentralisation, de l'Administration territoriale et de l'Aménagement du Territoire. Les Ministères ayant engagé des réformes sectorielles pourront participer au CORE pour les besoins de coordination.

Le CPSRE a pour mandat d'assurer la continuité et le suivi rapproché des chantiers de réforme qui relèvent de la compétence du CORE. Le CPSRE regroupe autour du Ministre en charge de la réforme de l'État et du Commissaire au développement Institutionnel, les premiers responsables des services centraux en première ligne dans la conduite des différents chantiers de réforme (DGB, CARFIP, DNFPP, DGCT, DNAT, etc.), ainsi que les secrétaires généraux des départements impliqués dans les réformes sectorielles intégrées.

Les CPO-RSI ont pour mandat de contribuer au processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans de réforme sectorielle intégrée à partir des orientations générales des réformes transversales (PDI, DCPND II et PAGAM II) et des celles contenues dans les réformes sectorielles. Ces CPO-RSI seront constitués autour du Secrétaire général de chaque département concerné et seront soutenus par des équipes de projet et le CDI.

6.2. Période de mise en œuvre : 2017 – 2027

L'expérience a montré que le PDI 1^{ère} génération n'a connu de mise en œuvre effective que pour la moitié de la période prévue, soit 5 années sur 10, tout au plus. Par ailleurs, l'évolution rapide de l'environnement dans lequel opère l'administration recommande que l'on ne fige pas pour trop longtemps les orientations de la réforme.

La période de mise en œuvre de toute réforme administrative doit tenir compte des pratiques en cours notamment en matière de décentralisation et de réforme des finances publiques. Il est surtout important que ces différents programmes arrivent à terme au même moment et que les évaluations puissent tenir compte de l'ensemble des paramètres notamment ceux liés à l'interaction entre eux. Il est donc prévu de maintenir une durée de 10 ans pour le présent programme ce qui se justifie en outre du fait de la lenteur aussi bien dans la mobilisation des ressources que dans la mise en œuvre.

La nature du programme, qui instruit davantage une démarche de réforme qu'une liste fermée d'activités à réaliser, donne une flexibilité sur cette question. En effet, chaque plan opérationnel (PO) pourra donner l'occasion d'une amélioration des approches pour mieux répondre aux besoins de réforme. Par ailleurs, les réformes sectorielles intégrées, qui sont au cœur du présent programme, permettront d'ouvrir progressivement la concentration des réformes à de nouveaux départements jusqu'à faire le tour de l'ensemble de l'Administration. Ce qui peut emmener à une période dépassant même les dix années.

En tout état de cause, pour maintenir cette flexibilité, tout en donnant une perspective temporelle, il est proposé deux phases :

- une première phase consacrée aux mesures préparatoires, à l'initiation et à l'approfondissement d'actions pilote en matière de réforme sectorielle intégrée ;
- une seconde phase consacrée à la généralisation, au réajustement et à la préparation d'autres dynamiques de réforme.

Il est suggéré que ces deux phases puissent être portées par deux plans opérationnels complémentaires :

- le 1^{er} plan opérationnel de 5 ans allant de janvier 2017 à décembre 2021 ;
- le 2^e plan opérationnel de 5 ans allant de janvier 2023 à décembre 2027.