



Programme des Nations Unies pour le Développement

# Mali

**Réforme de l'administration publique, accès à l'information et gouvernance électronique**

**Évaluation de Projet**

**Série DGTTF « Leçons apprises »**



# Mali

**Réforme de l'administration publique, accès  
à l'information et gouvernance électronique**  
Évaluation de Projet

Auteur: Ahmed Rhazaoui  
Coordination du projet: Enrico Muratore, Spécialiste Régional en Gouvernance  
Designer: Keen Media

**PNUD Avertissement:** Les textes du présent volume ne reflètent pas nécessairement les opinions du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement ni des États Membres des Nations Unies.

**Pour toute information supplémentaire, veuillez contacter:**

**Programme des Nations Unies pour le développement**

Centre Régional à Dakar  
5, Boulevard de l'Est, Point E  
P.O Box 154 Dakar, Senegal  
Email: [registry.rcd@undp.org](mailto:registry.rcd@undp.org)

**Programme des Nations Unies pour le développement**

Bureau des politiques de développement  
Groupe de la gouvernance démocratique  
304 East 45th Street, 10th Fl.  
New York, NY 10017  
[www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance)

Centre pour la Gouvernance d'Oslo  
Inkognitogata 37,  
0256 Oslo,  
Norvège  
[www.undp.org/oslocentre](http://www.undp.org/oslocentre)

**Programme des Nations Unies pour le développement**

Bureau de Pays Mali  
Immeuble Bambi,  
Boulevard du 22 Octobre 1946,  
Quartier du Fleuve  
BP 120, Bamako Mali  
[www.undp.org.ml](http://www.undp.org.ml)

# Table des Matières

<b>4</b>	<b>Acronymes</b>
<b>5</b>	<b>Remerciements</b>
<b>6</b>	<b>Préface</b>
<b>7</b>	<b>Executive summary (English)</b>
<b>11</b>	<b>Résumé</b>
<b>12</b>	<b>Principaux résultats et leçons apprises</b>
12	Efficienc
12	Effets novateurs
13	Effets catalyseurs
13	Durabilité
13	Pertinence et positionnement stratégique
13	Leçons apprises
<b>15</b>	<b>Introduction</b>
15	Objectif, portée et méthodologie de l'évaluation
15	Stratégie de gouvernance démocratique du PNUD
16	Contexte politique au Mali
<b>17</b>	<b>Enjeux et bilan de la réforme administrative au Mali</b>
17	État des stratégies en matière de réformes administratives
17	Rendement du service public
17	État d'avancement des réformes visant le recours aux règlements, procédures et structures de la fonction publique pour mener à bien la politique du gouvernement
18	Évaluation de la transparence des institutions publiques et des efforts en cours pour éradiquer la corruption et créer des organismes publics qui répondent aux besoins des citoyens
19	Participation et transparence dans les processus de prise de décision et de développement – Un exemple de démocratie directe au Mali
<b>22</b>	<b>Projet d'appui à l'amélioration de la gouvernance et lutte contre la corruption</b>
22	Origine et stratégie du projet
22	Réalisations du projet
<b>27</b>	<b>Résultats de l'évaluation et leçons apprises</b>
27	Efficienc
28	Innovation
28	Effets catalyseurs du projet
28	Durabilité de l'impact du projet
29	Pertinence et positionnement stratégique
30	Leçons apprises
<b>32</b>	<b>Annex I – Codification des instruments utilisés</b>
<b>33</b>	<b>Annex II – Liste des personnes rencontrées</b>
<b>35</b>	<b>Annex III – Bibliographie</b>

# Acronymes

CG	Contrôleur général
CNG	Commission nationale de gouvernance
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CRG	Commission régionale de gouvernance
CSCR	Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DGTF	Democratic Governance Thematic Trust Fund (Fonds Thématique Fiduciaire pour la Gouvernance Démocratique)
EG	États généraux
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MCARB	Montant ciblé pour l'allocation des ressources de base
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE/CAD	Organisation de coopération et de développement économiques /Comité d'aide au développement
OGC	Centre pour la gouvernance d'Oslo
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PAGAMFP	Programme d'amélioration, de gestion et de modernisation des finances publiques
PARAD	Programme d'appui à la réforme de l'administration et à la décentralisation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PDI	Programme de développement institutionnel
PTF	Partenaires techniques et financiers
REP	Rapport Évaluation Pays
RNAE	Rapport national d'auto-évaluation
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
VG	Vérificateur général

# Remerciements

Ce rapport est publié par le Centre régional à Dakar, en coopération avec la Centre pour la gouvernance d'Oslo, avec financement du Fonds Fiduciaire Thématique pour la Gouvernance Démocratique du PNUD (DGTTF). Le Centre Régional de Dakar du PNUD et OGC sont reconnaissants à l'auteur, Ahmed Rhazaoui, à l'éditeur du langage Françoise Brodsky, et à tous ceux qui ont été interviewés et consultés dans la préparation et rédaction de ce rapport d'évaluation, notamment le Secrétaire Exécutif du Comité de pilotage du MAEP et les membres du Comité (Abdrmane Sylla, Alhousseyni Ag Mohamed, Camara Kama Sakiliba, Coulibaly Zahara Touré, Daouda Koné, Kané Nana Sanou, Keïta Fatoumata Doucouré, Korotoumou Niang, Mamadou Soumaré, Moussa Yattara) et les autres personnes qui sont énumérées en ordre alphabétique : Amadou Gadiaga, Badara Aliou Macalou, Boubacar Sow, Fily Sissoko Bouare, Konate, Luc Grégoire, Mbaranga Gassarabwe, Modibo Keita, Monserrat Solès Franch, Ousmane M. Diallo, Ousmane Sidibe, Philippe Poinot, Sékou Gaoussou Cissé, Sidi Sosso Diarra, Thomas Feigen and Traore Ossade Fatimata. La version finale du rapport a bénéficié des contributions substantielles de Patrick Keuleers, du Groupe du PNUD pour la Gouvernance Démocratique, Claudia Melim-McLeod et Henri Schumacher du Centre pour la Gouvernance d'Oslo et Mamadou Thiam, consultant national qui a appuyé Ahmed Rhazaoui dans la préparation de la mission et l'élaboration du présent rapport. Le projet a été coordonné par Enrico Muratore, Centre Régional de Dakar du PNUD.

Novembre 2010

# Préface

La Déclaration du Millénaire issue du Sommet du Millénaire de 2000 souligne le rôle central de la gouvernance démocratique dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Les dirigeants du monde ont conclu que l'amélioration des institutions et des processus démocratiques et la gestion de l'évolution du rôle de l'État et de la société civile à l'ère de la mondialisation devraient être à la base des efforts nationaux pour réduire la pauvreté, préserver l'environnement et promouvoir le développement humain.

Le Fonds thématique fiduciaire pour la gouvernance démocratique (DGTTF) a été créé en 2001 pour permettre aux bureaux de pays du PNUD d'explorer des approches novatrices à effet catalyseur pour appuyer la gouvernance démocratique sur le terrain. La Série DGTTF « Leçons apprises » représente un effort collectif visant à réunir systématiquement les leçons apprises et les meilleures pratiques et les porter à la connaissance de toutes les parties prenantes. Ces leçons et pratiques devront servir à l'avenir à alimenter les connaissances de l'organisation et contribuer aux processus de politique et de programmation du PNUD.

# Executive summary

This report presents the findings of the review of the project “Improving governance and fighting corruption in Mali”, implemented between 2008 and 2010 with DGTTF funding (1,4 million USD), TRAC funding (150,000 USD) and support from the German cooperation (160,000 USD). The Project has supported the implementation of the NEPAD African Peer Review Mechanism (APRM) and the anti-corruption process in Mali (the latter through the Institutional Development Programme [IDP] established by the government as part of the Public Administration Reform programme).

The evaluation team was composed of an international consultant, a national consultant, and a senior policy advisor of the UNDP BDP Democratic Governance Group. The team analyzed a series of supporting documents (reports, studies and statistics) and carried out a number of interviews in Bamako with the project staff and the UNDP Country Office; government representatives; civil society representatives; and development partners operating in the sectors covered by the project.

## Country Context

Since 1991, Mali has opted for a pluralistic and democratic political system. This process has generated an increasing demand for transparent governance and better quality of public services. Despite numerous institutional measures, gaps remain between users’ expectations and public service delivery, the public administration being generally considered inefficient, costly and plagued by corruption. Democratic governance, public service reform and the fight against corruption remain important components of the country’s development policies. Even though it is not a recent phenomenon, corruption seems to have worsened with the democratization process, higher levels of development

assistance and the growth of the private sector. Several conditions, including the discretionary powers exercised by the administration and the major role of the informal sector, are complicating the efforts that are being made. In addition, the search for compromise, which characterizes the social, political and economic life in Mali, has generated a culture of tolerance and impunity. These conditions also pose constraints on the new local governance policies. The government has opted for decentralization as an instrument to promote citizens’ participation in decision-making and development processes. Yet despite significant progress in political governance, the devolution of power, competencies and resources to the local authorities has not progressed as expected. As for deconcentration, the center of gravity and control of the State administration remains largely centralized at the level of the national departments. Civil society is dynamic but still revolves around the centers of power. The presence and capacity of civil society at the grassroots-level remains relatively low. As a result, citizen participation in decision-making processes at the local levels is still weak.

The open-mindedness towards foreigners, resulting from Mali’s historic role as a crossroads between the Sub-Saharan and the Arab civilizations also explains the ease with which Malian leaders, the administration and all segments of civil society approach collaboration among African States in the framework of the APRM. The willingness to advance the country economically, culturally and socially is part of the daily political discourse. However, implementation of this vision depends on the leadership of few politicians, including the current Head of State. This excessive dependence on certain individuals as opposed to institutions could undermine the sustainability of some reforms, particularly if the upcoming electoral processes would entail changes in the political landscape. The (second and final) term of the President will come to an end in 2012.

On the international scene, Mali continues to benefit from its reputation as a young and exemplary democracy. However, the lack of transparency and integrity in public and economic management is feeding frustrations, including with some of the development partners. It explains the growing number of good governance indicators that are regularly added to the performance indicators already adopted to ensure the effectiveness of the budget support currently provided.

## Main results and lessons learned

### Effectiveness

The project has achieved most of its objectives and has fully utilized the allocated resources.

With regard to the APRM process, the project has achieved the objectives of the first phase of the exercise, namely, the establishment of a National Commission and of a Steering Committee that have monitored the preparation of various studies, the functioning of the consultative groups, the preparation of the self-evaluation report and assistance to the external country team mission in charge of producing the country evaluation report. The latter was submitted by the President of Mali to the Meeting of Heads of State during the African Union Summit in June 2009. The Action Plan that resulted from it will be again submitted to the Forum and peers will be updated annually, over the next three years, on progress achieved.

With regard to the anti-corruption related activities, the States-general on anti-corruption were organized by a Preparatory Committee that supervised the elaboration of 17 studies, organized regional and national consultations, and the general meeting of the States-general. The recommendations issued by the general meeting were translated into a National Action Plan, adopted by the Council of Ministers in February 2009.

The process has been extremely participatory and has raised the interest and expectations of the population. The next step will be to disseminate the Action Plan and proceed with its implementation. This phase is not covered by the project.

The second component of the anti-corruption efforts aimed at elaborating codes of conduct and disseminating international anti-corruption conventions. Nine codes of conduct were elaborated targeting key pilot sectors; two codes were validated and one adopted by the Council of Ministers. The impact of the codes on the behaviour of civil servants will depend on the measures that will be taken for their dissemination, appropriation (by civil servants and the public) implementation and regular monitoring.

Unfortunately, the dissemination of international conventions against corruption was not carried out due to a lack of financial resources.

### Innovation

The evaluation of the African Heads of State by their peers is a unique and innovative African initiative in the framework of NEPAD. Mali is one of the first countries in Africa to adhere to the African Peer Review Mechanism (APRM) and the DGTTF has supported its implementation, which represented an innovation in the Mali context.

As for anti-corruption activities, the project results respond to a key governance challenge, i.e., how to eradicate corruption from the civil service to make it an effective contributor to the country's economic and social development. The organization of the States-general on anti-corruption, following the appointment of the auditor-general (Vérificateur général) is an innovative approach to address one of the main governance challenges this young democracy is facing. However, the response will not be conclusive, until the Action Plan of the States-general is implemented and there is institutional clarity regarding the mandates of the various control agencies, including and in particular the Office of the Auditor-General.

The project also carries some risks. The successful outcome of the APRM and of the anti-corruption initiatives will depend on the degree of implementation of both action plans. The fight against corruption has started to change people's attitudes and has brought a sensitive topic into the realm of the public debate.

### Catalytic effect

The catalytic impact of this kind of project will only become visible over time. The impact of the project will depend on the degree of implementation of the Action Plans resulting from the APRM and the States-general and the codes of conduct. It would therefore be premature to use the current results of the project to promote similar initiatives inspired by the DGTTF experience in Mali. Amongst the different initiatives experimented in Mali, the fight against corruption through the States-general seems to have the greatest potential for catalytic effects in the long run.

To have visible catalytic impact, the results of the DGTTF projects need to be disseminated within the administration as well as amongst development partners. A communication strategy needs to be developed for this purpose. Such communication strategy is even more warranted given the need for a second phase for each of the two main initiatives funded by the DGTTF.

The DGTTF support had a direct impact on the delivery rate of the UNDP programme in Mali. When the UNDP project (Support to IDP) - which was partly pursuing similar objectives - had to be terminated for lack of core funding, the timely availability of DGTTF funding allowed components of the project to be continued and redefined under the DGTTF project. The expediency of DGTTF procedures was considered extremely beneficial in this regard.

### Sustainability

The sustainability of the project results will depend on the degree of national ownership of its outputs and on the institutional arrangements established for this purpose.

Concerning the implementation of the APRM, the participatory process utilized during the first two phases has laid the foundation for such ownership. This is certainly a laudable aspect of the Malian experience. The strong participation has permitted the effective national ownership of the APRM by the population and its representatives. The effective role played by civil society through NGOs and other organizations should be emphasized.

Regarding anti-corruption activities supported by the project, the very participatory process of the States-general enabled the population to get involved in the analysis of the problem and in the proposal of solutions. But this is just a first step. The second step, namely the dissemination and implementation of the Action Plan is the key to sustain the impact of the measures taken. At the time the mission took place (early May), the government had not yet started disseminating the Action Plan. The delays in implementation may deflate expectations raised amongst the population and compromise the successful outcome of the campaign launched by the States-general.

The formulation and validation of codes of conduct, initially for selected pilot sectors only, has been a lengthy process and is still ongoing. The delays in government approval and absence of an implementation calendar raise questions on their sustainability as institutionalized tools for fighting corruption.

### Relevance and strategic positioning

Improving governance is at the centre of Mali's development strategy, as indicated in official documents and in the cooperation frameworks the country has signed with its development partners. Through its components, the project has been able to contribute to this component of the national strategy.

President Touré's decision to submit the country to a peer review through the APRM is a positive and audacious step. It positions Mali amongst the group of African countries that are committed to further consolidate democratic progress and to promote democratic governance as a most sustainable route to social and economic development. The process is long and difficult and more efforts are needed for this strategic choice to produce the results that are expected by the Malian people. The challenges the country faces and the weak results accomplished in the field of development raise questions on the obstacles that continue to hinder the country's development. Political authorities have always pointed to the civil service as a hindering factor. It explains why public administration reform has been an essential part of all reform programmes undertaken by consecutive governments. However, the intentions, announced on numerous occasions, and the measures taken to achieve them, did not translate into satisfactory results. As a result, Mali remains with a civil service that is ineffective, costly and plagued by corruption problems.

The actions supported by the DGTTF project, and especially the anti-corruption tools, are potentially highly strategic interventions.

For these interventions to succeed, they need to be pursued with continuity and determination. This is particularly the case for the implementation of the Action Plan of the States-general and the codes of conduct.

### Lessons learned

- ✓ The Malian experience shows that the DGTTF support needs to be continued over time in order to be effective. The period covered by the project (approximately two years) was too short to generate visible results in terms of innovation and catalytic effects. Indeed, the problems targeted by the project (improving democratic governance and administrative reform through anti-corruption measures) are profound and require sustained action and strong partnerships to achieve tangible results. In order to maximize their impact, it would be useful to integrate DGTTF projects in the UNDP programmes funded through TRAC while at the same time maintaining simplified procedures for a quick disbursement of the DGTTF funds.

- ✓ The main criteria of the DGTTF for allocating funds (being innovative and catalytic) were not fully taken into consideration in the conceptualisation of the Mali project. DGTTF funding was used to cover one of the components of an existing UNDP project funded by core resources. This demonstrated that innovative initiatives are possible even where the DGTTF project is linked to an existing project or builds on the foundations inherited from a former UNDP project.
- ✓ Corruption is a quite common phenomenon in Africa and elsewhere. The case of Mali shows that the DGTTF can be utilized to develop original and effective anti-corruption tools. However, to get positive results, these tools need to be combined with other measures, as well as a longer-term vision and approach. Hence there is need for continued support until the project attracts additional funding. In the case of Mali, a second phase of the project is needed; the same argument is valid for the implementation of the APRM, for which the Action Plan has not yet been implemented. A second phase will allow project implementation to reach at point where its catalytic effect would become more convincing.
- ✓ The project combined a sectoral approach with a comprehensive macro approach. Codes of conduct have been prepared for different sectors, taking into account sectoral realities. This approach, while needed, was considered insufficient to provoke a change in behaviour and attitudes of all actors involved, both state and non-state. The States-general on anti-corruption reflect a macro approach, aiming to address the broader complexity of the corruption problem and its possible solutions.
- ✓ Improving democratic governance and fighting corruption depend largely on the leadership's commitment. In the case of Mali, President Touré played a central role in ensuring full engagement of the Malian society. This excessive dependency on the personal leadership of the Head of State reflects the still nascent democratic political culture in African countries like Mali, and the weakness of their political institutions. The DGTTF should take these realities into account when conceptualising future projects in such countries.
- ✓ In the Mali case, one should not ignore the implications of a reigning culture of tolerance towards corrupt practices which people tend to accept as a form of social solidarity. That culture also explains the general reluctance to sanctions-based measures of corruption eradication. In these conditions, the anti-corruption fight must be placed within a broader development context, and involve also non-state actors and customary and informal institutions. It is a difficult endeavour that requires a combination of initiatives dealing with structural adjustments, administrative reforms, sensitization campaigns and development programmes. It is also necessary to ensure involvement of the population both in the diagnoses of the problems and in the finding of solutions to the corruption problems. The project has contributed to the process of demystifying the corruption problem in Mali by bringing the discussions on the topics into the public space. The worth of this approach will become visible through changes in people's behaviour towards corruption and their willingness to disclose unethical practices.
- ✓ To maximize the impact of a DGTTF project (innovative and catalytic effects), it is necessary to include right from the conception phase of the project a communication component to sensitize national partners as well as technical and financial partners, on the objectives and progress of the project, during the various stages of its implementation. If not included from the start, the absence of such a communication strategy may reduce support for the project.

# Résumé

Le présent rapport présente une évaluation du projet « **Amélioration de la gouvernance et lutte contre la corruption au Mali** » qui a été mis en œuvre entre 2008 et 2010 sous financement du DGTTF (1,4 millions de dollars US) avec la contribution de fonds MCARB (150,000 dollars) et de la coopération allemande (160,000 dollars). Le projet appuie la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) issu du NEPAD et le processus de lutte contre la corruption (à travers le programme de développement institutionnel (PDI) mis en place par le gouvernement dans le cadre de la réforme de l'Administration).

L'équipe d'évaluation comprenait un consultant international, un consultant national et un conseiller du Groupe de la gouvernance démocratique du PNUD/BDP. L'équipe a examiné les documents mis à sa disposition (rapports, études, statistiques) et a conduit des interviews à Bamako avec le personnel du projet ou du PNUD, et des représentants du gouvernement, de la société civile et des partenaires au développement impliqués dans les mêmes domaines.

## Contexte du pays

Depuis 1991, le Mali a opté pour un système politique pluraliste et démocratique. Ce processus a suscité une demande croissante pour une gouvernance transparente et un service public de meilleure qualité. Malgré le nombre de mesures institutionnelles qui ont été prises, l'écart reste grand entre les attentes des usagers et les prestations des services publics, et l'administration publique continue d'être perçue, de façon générale, comme inefficace, coûteuse et minée par la corruption. La gouvernance démocratique, la réforme du secteur public et la lutte contre la corruption demeurent des axes importants des politiques de développement du pays. Bien que ce ne soit pas un phénomène récent, la corruption semble s'être aggravée avec le processus de

démocratisation, l'intensification de l'aide au développement et la croissance du secteur privé. Plusieurs facteurs – le pouvoir discrétionnaire de l'administration, le rôle important de l'informel dans les affaires – rendent la lutte difficile. En outre, la recherche de compromis qui caractérise la vie sociale, politique et économique au Mali a nourri une culture de tolérance et d'impunité. Ces conditions font aussi obstacle aux nouvelles politiques en matière de gouvernance locale. Le gouvernement a opté pour la décentralisation comme instrument d'une meilleure participation des citoyens aux processus de décision et de développement. Mais, en dépit de progrès importants en matière de gouvernance politique, le transfert du pouvoir, des compétences et des ressources vers les collectivités locales n'a pas avancé comme prévu. Quant à la déconcentration, le centre de gravité et de contrôle de l'administration de l'État reste largement situé au niveau des directions nationales. La société civile est dynamique mais demeure localisée autour des centres de pouvoir. Sa présence et ses capacités au niveau des communautés de base restent relativement faibles. Il en résulte une faible participation des populations aux processus de prise de décision au niveau local.

Un esprit ouvert à l'égard des étrangers, résultant du rôle historique du Mali en tant que carrefour des civilisations subsahariennes et arabes, explique aussi la facilité avec laquelle les dirigeants maliens, l'administration et toutes les couches de la société civile envisagent la collaboration entre États africains dans le cadre du MAEP. La volonté de faire avancer le pays sur le plan économique, culturel et social fait partie du discours politique quotidien. Mais la mise en œuvre de cette vision dépend encore trop du leadership de quelques personnalités politiques, et notamment du chef de l'État actuel. Cette dépendance excessive à l'égard des personnes et non des institutions risque de compromettre la durabilité/viabilité de certaines réformes, en particulier dans l'éventualité où le processus électoral entraînerait des changements dans le paysage politique. Le (second et dernier) mandat du Président se termine en 2012.

Sur le plan international, le Mali continue de bénéficier de sa réputation de jeune démocratie exemplaire. Cependant, le manque de transparence et les problèmes d'intégrité dans la gestion des affaires publiques et économiques alimentent des frustrations chez certains partenaires au développement, ce qui explique le nombre croissant d'indicateurs de bonne gouvernance qui s'ajoutent régulièrement aux indicateurs de performance utilisés pour garantir l'efficacité de l'appui budgétaire.

# Principaux résultats et leçons apprises

## Efficiace

Le projet a atteint la plupart de ses objectifs et a entièrement utilisé les ressources qui lui étaient consacrées.

En ce qui concerne la mise en œuvre du MAEP, le projet a atteint les objectifs de la première phase de l'exercice, à savoir la mise en place d'une commission nationale et d'un comité de pilotage qui ont supervisé le processus de préparation des études, l'animation des groupes de concertation, la préparation du rapport d'auto-évaluation et l'assistance à la mission de l'équipe Pays pour la production du rapport d'évaluation national. Ce dernier a été présenté par le président du Mali au Forum des chefs d'État à l'occasion du Sommet de l'Union africaine en juin 2009. Le Plan d'action qui en a été extrait sera soumis de nouveau au Forum, et au cours des trois prochaines années, le Président malien rendra compte chaque année à ses pairs des progrès réalisés pour sa mise en œuvre.

En ce qui concerne la corruption, les États généraux de lutte contre la corruption ont été mis sur pied par un comité préparatoire qui a supervisé l'élaboration de 17 études et organisé des concertations régionales et nationales, ainsi que la tenue d'assises des États généraux pour conclure la première étape. Les recommandations issues de ces assises ont été traduites en un Plan d'action national, adopté par le Conseil des ministres en février 2009.

Le processus a été très participatif et a suscité l'intérêt et les attentes de la population. La prochaine étape consiste à diffuser le Plan d'action et à procéder à sa mise en œuvre. Cette phase n'est pas couverte par le projet.

Le deuxième axe de la lutte contre la corruption concerne l'élaboration de codes de déontologie<sup>1</sup> et la diffusion des conventions internationales. Neuf codes ont été préparés visant des secteurs pilotes clés, dont deux ont été validés et un adopté par le Conseil des ministres. Leur impact sur le comportement des fonctionnaires dépendra des mesures qui seront prises pour leur dissémination, leur appropriation (par les fonctionnaires et la population), leur mise en œuvre et leur suivi.

Quant à la diffusion des conventions internationales de lutte contre la corruption, le manque de ressources financières n'a pas permis de mener cette activité à terme, d'après les responsables du projet.

## Effets novateurs

L'évaluation des chefs d'États africains par leurs pairs (MAEP) est une initiative africaine unique et novatrice lancée dans le cadre du NEPAD. Par son adhésion au MAEP, le Mali se place parmi les premiers pays africains à tenter l'expérience. En appuyant ce projet, le DGTTF s'associe à une initiative innovante de renforcement de la gouvernance démocratique en Afrique.

Les résultats répondent en partie à une question essentielle de la gouvernance, à savoir : comment éradiquer la corruption au sein de la fonction publique pour que cette dernière devienne un instrument de développement économique et social efficace. Après la nomination d'un vérificateur général (VG), l'organisation d'États généraux (EG) sur la corruption constitue une approche novatrice pour s'attaquer à un problème pernicieux qui compromet la gouvernance démocratique. Mais l'initiative ne pourra s'avérer concluante qu'après la mise en œuvre du Plan d'action des EG, après rationalisation et institutionnalisation des mandats et statuts des différents organes de contrôle, en particulier au sein du Bureau du VG.

Le projet comporte des risques cependant. La réussite du MAEP et des initiatives prises pour lutter contre la corruption dépendra des actions mises en œuvre dans l'un et l'autre cas.

Néanmoins, avec ce projet, le PNUD se positionne comme un acteur de la gouvernance démocratique prêt à faire bouger les choses. La lutte contre la corruption commence à pénétrer les esprits et à préparer le terrain pour briser certains tabous.

---

<sup>1</sup>Les codes de déontologie sont définis comme l'ensemble des normes que les fonctionnaires des administrations concernées doivent respecter dans l'exercice de leur fonction (article 2, Code de déontologie des fonctionnaires de la Police nationale).

## Effets catalyseurs

Les effets catalyseurs de ce genre de projet ont besoin d'une certaine maturation avant de se faire sentir. L'impact de l'initiative dépendra de la mise en œuvre des Plans d'action du MAEP et des EG et des codes de déontologie. Il est donc prématuré d'utiliser les résultats actuels pour impulser des projets nouveaux s'inspirant de l'expérience du DGTTF au Mali. Parmi les différentes expériences lancées dans le pays, la lutte contre la corruption par le biais des EG semble avoir le plus grand potentiel catalyseur à terme.

Pour avoir des effets visiblement catalyseurs, les projets DGTTF doivent être vulgarisés aussi bien au sein de l'administration que chez les partenaires au développement. Il faut, pour cela, développer le volet communication. Dans le cas du Mali, le besoin d'une deuxième phase pour chacun des axes principaux du projet en rend la vulgarisation d'autant plus nécessaire qu'elle optimisera son rôle catalyseur.

L'appui du DGTTF a eu un impact sensible sur le taux d'exécution du programme du PNUD au Mali. En effet, il a fallu clôturer un projet PNUD (Appui au PDI) qui visait les mêmes objectifs que le projet DGTTF par manque de ressources MCARB. La rapide mise à disposition des fonds DGTTF a permis au projet d'être reconduit et redéfini dans ce cadre. La rapidité des procédures DGTTF constitue un atout certain.

## Durabilité

La durabilité de l'impact du projet dépendra de l'appropriation de ses acquis et des structures mises en place pour sa pérennisation.

Le processus participatif utilisé dans les deux premières phases jette la base d'une appropriation du **MAEP**. Il s'agit là d'un des atouts de l'expérience malienne. La forte participation a permis une appropriation effective du MAEP par la population et ses représentants. Il faut souligner la participation efficace de la société civile au travers des ONG et autres organisations.

Dans la **lutte contre la corruption**, le processus très participatif des **États généraux** a permis à la population de s'impliquer dans le diagnostic du problème et dans la proposition de solutions. Mais il ne s'agit là que d'une première étape. La deuxième étape, qui consiste à diffuser le Plan d'action en vue de sa mise en œuvre, est la véritable clé qui permettra de pérenniser son impact. Or, au moment de la visite par la mission (début mai), le gouvernement n'avait toujours pas commencé le processus de diffusion du plan d'action. Les délais de mise en œuvre risquent de décevoir les espoirs suscités au sein de la population et de compromettre la réussite de la campagne lancée par les États généraux.

Quant aux codes de déontologie, qui se limitent à des secteurs pilotes pour le moment, ils ont demandé une longue période d'élaboration, suivie par un processus de validation tout aussi long. Leur adoption par le gouvernement et leur mise en œuvre éventuelle en l'absence d'un calendrier précis soulèvent des questions sur leur durabilité en tant qu'instruments institutionnalisés de lutte contre la corruption.

## Pertinence et positionnement stratégique

L'amélioration de la gouvernance est au centre des stratégies de développement du Mali, comme on peut le lire dans les documents officiels et les cadres de coopération qui le lient à ses partenaires. Les objectifs visés par le projet, à savoir la mise en œuvre du MAEP et la lutte contre la corruption, constituent des instruments importants pour cette amélioration.

La décision du Président Touré de se soumettre à l'examen de ses pairs à travers le MAEP est un geste positif et audacieux. Il place le Mali parmi la poignée de pays africains qui continuent à consolider le processus démocratique et qui ont choisi la gouvernance démocratique comme le moyen le plus sûr de progresser en matière de développement économique et social. Cependant, ce choix stratégique n'a pas encore abouti à des résultats à la hauteur des attentes suscitées.

Les défis auxquels le pays demeure confronté et des résultats peu performants en matière de développement soulèvent des questions sur les obstacles qui continuent à freiner celui-ci. Ainsi, les autorités mettent en cause depuis toujours la responsabilité de l'administration publique. C'est pourquoi un aménagement de cette dernière figure dans tous les programmes de réforme entrepris par les différents gouvernements. Cependant, ni les intentions annoncées à maintes reprises ni les mesures prises pour les concrétiser n'ont abouti à des résultats probants. D'où une administration qui reste inefficace, coûteuse et minée par la corruption.

Les actions appuyées par le projet DGTTF, notamment les instruments de lutte contre la corruption, constituent pour la plupart des mesures stratégiques à grand potentiel. Pour qu'elles portent leurs fruits, elles ont besoin d'être poursuivies avec assiduité et détermination. C'est le cas pour la mise en œuvre du Plan d'action des États généraux et des codes de déontologie.

## Leçons apprises

- ✓ L'expérience malienne montre que l'appui du DGTTF doit être de longue durée pour être efficace. La période couverte par le projet au Mali (environ deux ans) s'est révélée trop courte pour avoir un impact visible en

termes d'innovation et d'effet catalyseur. En effet, les problématiques ciblées par cet appui (amélioration de la gouvernance démocratique et réforme administrative au travers de la lutte contre la corruption) sont de longue haleine et leur solution exige une longue période d'efforts et un ensemble de partenariats. Pour optimiser son impact, il faudra envisager d'intégrer le DGTTF dans les programmes du PNUD financés par les fonds MCARB, tout en maintenant des procédures d'accès simplifiées pour un décaissement rapide.

- ✓ Les principaux critères d'affectation du DGTTF (effets novateurs et catalyseurs des projets) n'ont pas été les seuls à justifier le projet malien. En effet, le DGTTF a appuyé une composante d'un projet PNUD/MCARB en cours d'exécution (le projet PDI). Une fois les ressources du projet PDI épuisées, le DGTTF a repris la mise en œuvre du volet « Code de déontologie et Conventions » sous le ministère qui était déjà en charge du projet PDI (ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et des Relations institutionnelles). Il en ressort que des effets novateurs sont possibles même lorsque le projet DGTTF s'inscrit dans le cadre d'une initiative existante ou reprend des éléments d'un projet antérieur du PNUD.
- ✓ La corruption est un phénomène assez répandu en Afrique et ailleurs. Le cas du Mali montre que le DGTTF peut servir à trouver des moyens de lutte inédits et efficaces. Mais leur impact ne peut se faire sentir qu'en conjugaison avec d'autres mesures et sur le long terme. Les effets catalyseurs demandent une période de gestation à moyen et long terme. D'où la nécessité pour le DGTTF de prévoir une prolongation de son appui jusqu'au moment où l'effet catalyseur permettra à d'autres sources de financement de prendre la relève. Dans le cas du Mali, une deuxième phase du projet sera nécessaire. Le même argument est valable pour la mise en œuvre du MAEP dont le Plan d'action n'est pas encore appliqué. Seule une deuxième phase permettra de continuer l'exécution du projet jusqu'au point où son effet catalyseur deviendra convaincant.
- ✓ Le projet combine une approche sectorielle et une approche macro. La préparation des codes de déontologie, bien que coordonnée au niveau du Commissariat au Développement institutionnel reflète une approche sectorielle. Mais celle-ci a été jugée insuffisante pour provoquer un changement profond dans les mœurs et comportements des acteurs étatiques et privés. Les États généraux sur la lutte contre la corruption ont adopté

une approche plus macro qui s'attaque à l'ensemble des problèmes de corruption et propose des solutions.

- ✓ L'amélioration de la gouvernance démocratique et la lutte contre la corruption dépendent largement de l'engagement du leadership. Dans le cas du Mali, le Président Touré a joué un rôle central dans l'impulsion d'une participation de la société malienne. Cette dépendance excessive à l'égard du leadership personnel du chef de l'État reflète le manque d'enracinement d'une culture politique démocratique dans des pays africains comme le Mali et la faiblesse des institutions politiques. Le DGTTF doit tenir compte de cette réalité pour les projets qu'il compte appuyer à l'avenir.
- ✓ Le problème de la corruption est symptomatique des multiples dysfonctionnements d'une société où le développement économique et social piétine et ne répond pas aux besoins pressants de la population. A cela s'ajoutent les effets d'une culture qui tolère des pratiques douteuses considérées comme des formes de solidarité sociale et qui résiste aux mesures d'éradication de la corruption fondées sur les sanctions. Dans ces conditions, la lutte contre la corruption doit être placée dans un contexte plus large de développement et de renforcement des institutions, y compris pour les acteurs non-étatiques et les institutions coutumières et informelles. C'est une équation difficile qui demande qu'on combine des mesures d'assainissement, une réforme de l'administration, des campagnes de sensibilisation et des programmes de développement. Il faut ajouter à cela l'implication de la population aussi bien dans le diagnostic que dans les propositions pour y remédier, comme le montre l'exemple malien. La démystification du phénomène et le fait d'en débattre sur la place publique ont servi à lever les tabous qui l'entouraient. Son importance sera mieux appréciée à l'avenir par la population, qui s'emploiera à dénoncer les malversations qu'elle observera.
- ✓ Pour optimiser les effets spéciaux d'un projet DGTTF (effets novateurs et catalyseurs), il faut, dès sa conception, prévoir d'inclure une composante « communication » calée sur le calendrier de mise en œuvre afin de sensibiliser les partenaires nationaux et PTF à ses objectifs et réalisations. Une telle composante devrait permettre au projet de se positionner pour servir d'exemple aux partenaires qui voudraient le reproduire ou l'utiliser pour des initiatives de plus grande envergure. Sans celle-ci, l'impact des effets spéciaux du projet risquent de s'en trouver réduit.

# Introduction

## Objectif, portée et méthodologie de l'évaluation

Le présent rapport présente une évaluation du projet « **Amélioration de la gouvernance et lutte contre la corruption au Mali** » qui a été mis en œuvre entre 2008 et 2010 sous financement du DGTTF espagnol (1,4 million de dollars US) avec une contribution des fonds MCARB du PNUD (150 000 dollars) et de la coopération allemande (160 000 dollars).

Cette évaluation fait partie de la Série « Leçons apprises » du DGTTF. L'objet principal de ces publications est d'examiner à quel point le financement DGTTF a atteint ses objectifs en termes d'appui aux initiatives novatrices à effet catalyseur dans le domaine de la gouvernance démocratique, et ce sur base d'études empiriques menées sur le terrain. En plus, la série vise à introduire dans les politiques et programmes du PNUD aux niveaux national, régional et mondial les leçons tirées d'expériences nationales observées sur le terrain.

Il s'agit, en outre, de consolider la mémoire institutionnelle de l'organisation et de contribuer aux initiatives actuelles de gestion des connaissances entreprises par les bureaux de pays du PNUD et les centres de service régionaux avec la codification et la diffusion d'instruments et outils utilisés dans la mise en œuvre de projets DGTTF et de projets régionaux. Les programmes qui ont fait leur preuve sur le terrain permettront au PNUD d'élargir son partenariat avec les pays bénéficiaires et les donateurs pour accroître les ressources financières disponibles et renforcer les fonds MCARB et ainsi en augmenter l'impact. Le programme cherche enfin à positionner le PNUD en tant qu'acteur important liant la gouvernance démocratique à la lutte contre la pauvreté et l'achèvement des Objectifs du Millénaire pour le développement.

L'évaluation du projet au Mali est focalisée sur des effets comme l'efficacité, la durabilité et la pertinence tels que définis par la méthodologie de l'OCDE/CAD (voir Guide de l'Évaluation, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)). Elle s'attache aussi aux impacts novateurs et catalyseurs, en plus du positionnement stratégique appliqué par le Centre pour la gouvernance d'Oslo pour les projets DGTTF, et ce en tenant compte du contexte politique malien et de facteurs ayant un impact sur l'amélioration de la gouvernance démocratique.

L'équipe d'évaluation a passé en revue les documents mis à sa disposition : documents de projets, rapports du gouvernement et de ses partenaires, statistiques et autres sources d'information (Annexe III). Les membres de la mission ont ensuite interviewé les responsables du PNUD, le personnel du projet, les représentants du gouvernement et de la société civile et les partenaires au développement les plus impliqués dans la problématique de la réforme administrative et la lutte contre la corruption au Mali (Annexe II). L'équipe comprenait deux consultants (un national et un international) et un conseiller du groupe Gouvernance démocratique du BPD. Elle bénéficiait de l'appui d'un représentant du bureau du PNUD au Mali pour l'organisation de la mission et les contacts avec les parties prenantes. La mission sur le terrain n'a duré qu'une semaine, ce qui ne lui a pas permis d'examiner le déroulement de la mise en œuvre du projet de manière exhaustive.

## Stratégie de gouvernance démocratique du PNUD

Le point de départ de cette évaluation est la stratégie du PNUD visant à promouvoir la gouvernance démocratique et à renforcer la capacité des États africains à poursuivre leurs objectifs de développement dans le cadre général des Objectifs du Millénaire pour le développement. Le Plan stratégique actuel<sup>2</sup> du PNUD (2007-2011)<sup>3</sup> établit un lien direct entre la gouvernance démocratique et la lutte contre la pauvreté et met l'accent sur des politiques et programmes qui peuvent contribuer à la croissance économique, au développement des capacités nationales et à la réduction de diverses formes d'inégalité. Le PNUD aide les pays qui en font la demande à atteindre leurs objectifs de gouvernance démocratique en renforçant les institutions clés à tous les niveaux (national, régional et local ou décentralisé). Ces objectifs seront atteints grâce à la participation de tous, au renforcement de la responsabilisation et à la réceptivité des institutions publiques ainsi qu'en ancrant la gouvernance démocratique dans des principes reconnus au plan international.

<sup>2</sup><http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/351/98/pdf/N0835198.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup>Par décision du Conseil d'administration du PNUD, la durée de l'actuel Plan stratégique a été prolongée jusqu'en 2013.

Depuis le paradigme des années 1990, l'attention accordée à la bonne gouvernance (Rapport Berg de la Banque mondiale) et aux réformes démocratiques (Discours de la Baule) a été une constante des programmes de développement. En Afrique, bon nombre de partenaires au développement en ont même fait une nouvelle conditionnalité de l'aide publique au développement. Avec le Rapport mondial sur le développement humain de 2002 (« Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté »), le PNUD a lancé le concept de « gouvernance démocratique<sup>4</sup> » et l'idée que la réussite du développement est autant une affaire de politique (et de participation démocratique) que d'économie.

Plus récemment, face à des résultats médiocres en termes de développement économique et social, l'engagement de certains bailleurs de fonds en faveur de la gouvernance démocratique en Afrique semble s'éssouffler et l'on perçoit de nouvelles nuances, sinon de nouvelles orientations : on accorde de nouveau de l'importance à la bonne gouvernance ou à une gouvernance efficace mettant l'accent sur les bonnes performances de la gestion publique, la sécurité et la stabilité politique. La stagnation ou le recul du processus démocratique qui pourrait en résulter peuvent avoir des conséquences négatives sur le processus de développement en Afrique.

Dans un tel contexte, l'engagement constant et persistant du PNUD en faveur de la gouvernance démocratique – telle que définie dans le rapport 2002 - doit être souligné. Cette stratégie est reflétée dans le mandat du DGTTF<sup>5</sup>, qui lui a été confié justement pour renforcer les différentes initiatives du PNUD relatives à la promotion de la gouvernance démocratique. En appui à cette stratégie, le gouvernement espagnol a fourni au PNUD, en 2007, une contribution importante de 10 millions de dollar US pour appuyer huit pays<sup>6</sup> de l'Afrique de l'Ouest dans les domaines de la réforme de l'administration publique, l'accès à l'information et la gouvernance électronique (voir : *Spanish DGTTF Guidelines*, [Directives du Fonds thématique fiduciaire pour la gouvernance démocratique espagnol, PNUD]). Cet appui de la Coopération espagnole à la bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest s'inscrit dans le cadre du programme d'assistance à la sous-région pour lequel le Mali et le Niger ont été désignés comme pays prioritaires. Dans le cas du Mali, le DGTTF espagnol se focalise sur la réforme administrative et la lutte contre la corruption.

## Contexte politique au Mali

Après deux décennies caractérisées par un régime politique autoritaire et un parti unique, le Mali a opéré un virage radical en 1991 avec le renversement de Moussa Traoré par Amadou Toumani Touré et l'installation d'un système politique pluraliste et démocratique. Les élections qui ont suivi ce changement ont donné lieu à une alternance pacifique du pouvoir sous la présidence d'Omar Konaré (1992-2002) suivie par l'élection d'Amadou Toumani Touré en 2002 et sa réélection en 2007.

Le Président Touré a signalé son intention d'impulser un développement socio-économique durable et de s'attaquer aux différents obstacles qui ont empêché jusqu'ici le Mali de sortir de la catégorie des pays les moins avancés. Il a décidé en particulier de procéder à une réforme de l'administration publique pour la rendre plus productive et plus efficace. Pour ce faire, il a fait de la lutte contre la corruption un de ses objectifs majeurs et a exploré des approches nouvelles en la matière.

En même temps, pour marquer son engagement en faveur de la gouvernance démocratique, le Président a aussi décidé de se soumettre à l'appréciation de ses pairs africains à travers son adhésion au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs du NEPAD. Le processus de mise en œuvre du MAEP a commencé dès le démarrage du projet et en est l'une des composantes. Aussi a-t-il décidé de soumettre au peuple malien, par voie référendaire, un projet de réforme politique qui comprendra une révision de la Constitution

Après huit ans de réformes, il importe d'en faire le bilan en gardant à l'esprit que le Président Touré arrivera au terme de son deuxième et dernier mandat en 2012. Compte tenu des incertitudes des prochaines perspectives électorales dans un contexte de jeu politique ouvert, les enjeux des réformes déjà entamées deviennent d'autant plus importants que ces dernières sont le fruit de l'engagement personnel du président sortant. Il importe de savoir quel a été le degré de pérennisation de ses réformes et leur chance d'avoir un impact durable.

<sup>4</sup>Pour le PNUD, il ne s'agit pas d'un système politique tel que le pratique un pays ou un groupe de pays, mais plutôt d'un ensemble de principes et de valeurs essentielles permettant aux pauvres de participer et d'avoir ainsi prise sur la situation, tout en étant à l'abri des agissements arbitraires et irresponsables de l'État, des multinationales et d'autres forces à l'œuvre dans la société.

<sup>5</sup>Cf. [http://intra.undp.org/bdp/funds/docs/TTF\\_DemGov\\_TOR.pdf](http://intra.undp.org/bdp/funds/docs/TTF_DemGov_TOR.pdf)

<sup>6</sup>Les pays qu'appuie le Fonds espagnol sont : le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal.

# Enjeux et bilan de la réforme administrative au Mali

## État des stratégies en matière de réformes administratives

Les réformes entreprises au Mali depuis l'indépendance ont été caractérisées, comme dans d'autres pays africains, par l'élaboration d'une pléthore de textes législatifs et réglementaires s'accumulant en fonction des besoins recensés et de l'efficacité limitée des mesures antérieures. Ce phénomène a eu pour résultat de multiplier les structures, les mandats et les doubles emplois, ce qui a compliqué la rationalisation de l'administration publique, une tâche voulue par la politique officielle et annoncée à maintes reprises. L'État malien proclame depuis les années 1960 son intention de mettre en œuvre des stratégies permettant à son administration de s'adapter aux exigences du développement, et ce à travers des réformes fondées sur une rationalisation interne de l'appareil administratif. Il a d'abord procédé à des mesures de normalisation, puis à partir de 1986 à des mesures quantitatives de recherche d'efficacité et de productivité de l'administration publique.

A partir de 1992, la décentralisation est devenue l'axe majeur des réformes institutionnelles, avec une modernisation de l'administration et de la gestion du personnel et l'élaboration de nouveaux cadres organiques. Face à la persistance des contraintes qui avaient empêché d'atteindre les objectifs initiaux et des limites imposées par les prescriptions normatives, des mesures d'ordre quantitatif ont été initiées, notamment la réduction du nombre et de la taille des structures en 1989-1990, l'instauration d'un concours d'entrée dans la fonction publique et le contrôle physique des effectifs.

Dans le train de mesures ponctuelles, une réduction du nombre de fonctionnaires a souvent été envisagée comme axe fondamental de la réforme administrative. Ainsi, l'organisation contrôlée des départs volontaires (qui, en mars

1993, avait permis d'éliminer 4 978 agents pour une économie de 1,223 milliards de FCFA) et le départ forcé des agents en situation irrégulière grâce à des contrôles physiques de plus en plus fréquents y occupent une place de choix. En l'absence d'une vision à long terme et d'un cadre cohérent de réformes, la réduction ponctuelle de la fonction publique n'a eu qu'un impact temporaire et limité.

Ces différentes stratégies ont montré leur limite à cause d'une volonté politique hésitante, d'un environnement culturel réticent, de problèmes de conception et de mise en œuvre et de capacités techniques inadéquates.

## Rendement du service public

Dans son programme politique de 2002, le président de la République a défini les grandes lignes d'un leadership nouveau mettant l'accent sur la modernisation de l'administration et la lutte contre la corruption.

Pour concrétiser cette vision, le gouvernement a adopté, en juillet 2003, un nouveau programme de développement institutionnel qui vise, encore une fois, la réorganisation de l'État central, l'amélioration des méthodes et procédures de gestion des affaires publiques, le renforcement de la déconcentration, la consolidation de la décentralisation, la valorisation et le renforcement des capacités des ressources humaines, l'amélioration de la communication et des relations avec les usagers. Pour mettre en œuvre la nouvelle stratégie, un plan opérationnel a été élaboré pour 2006-2009.

Le bilan du plan semble avoir été positif en ce qui concerne les changements institutionnels visés. Quant à son impact sur l'efficacité et le rendement de la fonction publique et sur le comportement des fonctionnaires, l'analyse suivante montre que les progrès réalisés n'ont pas été à la hauteur des attentes.

## État d'avancement des réformes visant le recours aux règlements, procédures et structures de la fonction publique pour mener à bien la politique du gouvernement

L'influence de l'environnement, en particulier les pesanteurs exercées par la culture sociopolitique sur le système administratif, n'a pas été sérieusement prise en compte. Une vision de l'État en tant qu'agent patrimonial et providentiel demeurait assez répandue. Autre contrainte de fonds : l'absence d'un cadre global et cohérent pour les actions entreprises, lesquelles ont privilégié le court terme. En outre, les programmes de changement se sont appuyés de façon excessive sur les deux interlocuteurs que sont les ministères des Finances et de la Fonction publique. Introduits dans des conditions particulièrement difficiles, ils requièrent une

technicité et une disponibilité qui excédaient souvent les moyens humains disponibles. En somme, toutes ces réformes n'ont pas permis d'accroître de manière notable le rendement de l'administration.

Le processus démocratique qu'a connu le Mali depuis les événements de mars 1991 (remplacement du régime autoritaire du président Moussa Traoré par un système démocratique) a suscité chez les citoyens une demande croissante pour une gouvernance transparente et un service public de meilleure qualité.

Dans le souci de répondre aux préoccupations des usagers, des mesures institutionnelles ont été prises, notamment la création du bureau du médiateur de la République, l'adoption d'une loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, l'élaboration d'une stratégie d'accès à l'information au sein de l'administration (SAISA) en avril 2006 et sa mise en œuvre dans six structures pilotes : direction générale des douanes, direction générale des impôts, mairie de la Commune 3 de Bamako, direction nationale du commerce et de la concurrence, et direction nationale de la fonction publique.

Cependant, force est de reconnaître aujourd'hui qu'un écart subsiste entre les attentes des usagers et les prestations des services publics. La notion de service public ne semble pas être une préoccupation essentielle chez la majorité des fonctionnaires, qui continuent à ignorer les attentes des citoyens. Ce phénomène peut s'expliquer par les rémunérations dérisoires dans la fonction publique et l'absence d'un contrôle interne efficace assorti de sanctions. Quant aux usagers, ils profèrent des menaces et font pression sur les représentants de l'État et cultivent ainsi le népotisme et le favoritisme.

### **Évaluation de la transparence des institutions publiques et des efforts en cours pour éradiquer la corruption et créer des organismes publics qui répondent aux besoins des citoyens**

La corruption n'est pas un phénomène récent au Mali, mais elle semble s'être aggravée avec le processus de démocratisation, l'intensification de l'aide au développement et la croissance du secteur privé. La démocratie consensuelle pratiquée au Mali, fondée sur la culture traditionnelle du dialogue, est considérée comme nécessaire pour maintenir la paix politique et sociale. Mais cette culture de solidarité familiale et ethnique et de rejet de la confrontation n'a pas permis de résoudre le problème de l'impunité.

Vers la fin des années 80, une frustration alimentée par le manque de volonté politique de combattre la corruption grandissait au sein de la population et également parmi les partenaires au développement. Avec la naissance de la démocratie pluraliste au début des années 90, le pays a bénéficié d'une période de grâce. En 2002, l'étude de la Banque Mondiale a tiré la sonnette d'alarme. Selon ce rapport « la corruption a envahi le secteur public dans les domaines de la gestion financière, de la passation des marchés, des douanes, de la fonction publique et du système judiciaire ». Une décennie après l'ouverture démocratique, la population tout comme les bailleurs de fonds se sont mobilisés pour demander des mesures plus fermes et plus concrètes.

Le rapport relevait, entre autres, des problèmes liés au pouvoir discrétionnaire de l'administration, à l'impunité ou à la non application des sanctions. À quoi il fallait ajouter le rôle important de l'informel dans les affaires et en politique. La faute n'en revient donc pas uniquement à la fonction publique. Les citoyens et opérateurs économiques (formels et informels) alimentent eux aussi cette culture de népotisme et de favoritisme en recourant aux passe-droits.

Aujourd'hui, plusieurs indicateurs démontrent le caractère systémique de la corruption au Mali. Le dernier Rapport de Transparency International classait le Mali au 111e rang (99e rang en 2006 et 118e en 2007) avec un IPC de 2,8. Selon les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, le Mali a progressé en ce qui concerne l'expression populaire et l'obligation de rendre compte (Voice and accountability) mais le score reste très bas pour le contrôle de la corruption. Les marchés publics et la justice semblaient particulièrement vulnérables.

Par ailleurs, l'appui budgétaire fourni par plusieurs bailleurs importants (tels l'Union européenne et la Banque mondiale) est en train de changer la façon de considérer le développement au Mali, de moins en moins de ressources étant allouées à l'approche "projet". Bien que les donateurs restent assez neutres sur la question de l'impact de l'appui budgétaire sur la corruption, des discussions informelles semblent indiquer une certaine frustration du fait que ce qu'il advient des budgets alloués n'est pas toujours évident, en particulier pour ceux qui sont destinés aux collectivités locales. Pour cette raison, on ajoute de plus en plus d'indicateurs de bonne gouvernance aux indicateurs de performance pour mieux garantir l'efficacité de l'appui budgétaire.

Le Mali bénéficie d'un « appui budgétaire sectoriel » qui consiste à faire transiter le financement par le Trésor national, selon le principe d'additionnalité. Cela veut dire que le financement du donateur s'ajoute à celui du gouvernement (au lieu de s'y substituer). Si le budget de l'État diminue, la part des bailleurs diminue dans une proportion identique. Des indicateurs de performance spécifiques sont utilisés et vérifiés annuellement.

Sous la présidence d'Amadou Toumani Touré, le gouvernement avait commencé à appliquer une série de mesures pour réduire la délinquance dans la gestion financière et administrative, notamment une réforme des finances publiques et un renforcement des structures de contrôle interne et externe. S'inspirant de « l'Auditeur général » des pays anglo-saxons, le Mali a créé l'institution du Vérificateur général en 2004 et l'a dotée de moyens significatifs. Même si le problème de la corruption était déjà connu, le rapport 2006 du Vérificateur général – qui déclarait une perte de plus de 100 milliards de FCFA pour le Trésor entre 2005 et 2006 à cause de la mauvaise gestion (40%) et des malversations (60%) – a incité le Président de la République à recommander la tenue d'États généraux sur la corruption.

Conséquence de ces dysfonctionnements, le phénomène de la corruption a atteint des proportions considérables. Afin d'enrayer le phénomène, l'État a mené plusieurs actions notamment aux niveaux de la législation, des programmes et de l'allocation des ressources financières (Encadré 1).

La mise en place de l'ensemble de ces politiques semble avoir créé un environnement de plus en plus favorable à la lutte contre la corruption, même si leur impact sur le phénomène demeure incertain.

### **Participation et transparence dans les processus de prise de décision et de développement**

Une des principales leçons qu'on peut tirer des deux dernières générations de réformes est que l'administration ne peut pas se réformer elle-même au bénéfice des usagers. Les destinataires de l'action administrative (secteur privé, ONG, population) doivent faire valoir leurs préoccupations et apporter leur sensibilité dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques aussi bien que dans le fonctionnement courant de l'administration à travers des modes opératoires appropriés.

La société civile est dynamique mais demeure localisée autour des centres de pouvoir. La population malienne a depuis

#### **Encadré 1: Mesures anti-corruption au Mali**

- Le code pénal malien a intégré la lutte contre la corruption.
- 1992 : Obligation faite au chef de l'État et aux ministres de déclarer la situation de leur patrimoine avant leur entrée en fonction. Cette déclaration doit être mise à jour chaque année.
- 1994-99 : Création de plusieurs organisations de la société civile (Transparency Mali, Observatoire national de lutte contre la corruption, Réseau des journalistes maliens contre la corruption, etc.) ayant pour objectif de suivre l'action publique et privée en matière de transparence et de corruption.
- 1995 : Nouveau code des marchés publics (considéré comme un modèle pour d'autres pays africains). Une vaste réforme relative à l'amélioration et à la modernisation des finances publiques (PAGAMFP) a été engagée avec la réorganisation et le renforcement des structures de contrôle.
- 1999 : Création d'une commission anti-corruption pour réexaminer les rapports d'inspection non exploités ; cette commission, qui est devenue un organe permanent, a recommandé des poursuites judiciaires pour les cas signalés dans les rapports d'inspection.
- 1999-2003 : Sanction contre des personnalités politiques, des dirigeants d'entreprises publiques et des directeurs de services publics (condamnation au remboursement des sommes détournées et à des peines punitives).
- 2003 : Création du poste de Vérificateur général de la République, autorité indépendante créée pour vérifier l'emploi des fonds publics et le fonctionnement des institutions de la République.
- Le Mali a adhéré volontairement au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et a signé en juin 2007, au Forum du MAEP, le protocole d'accord relatif aux missions d'examen technique et aux visites d'évaluation.
- Les États généraux sur la corruption et la délinquance financière, qui se sont tenus du 25 au 28 novembre 2008, ont abouti à 104 recommandations qui ont fait l'objet d'un rapport soumis au conseil des ministres du 5 février 2009. Pour l'opérationnalisation des recommandations, le gouvernement a élaboré et approuvé un plan d'action lors du conseil des ministres du 27 janvier 2010.

longtemps construit une culture du dialogue qui, depuis près de 20 ans, a bénéficié de la transition du monopartisme vers la démocratie pluraliste.

Malgré le rôle important que joue la société civile sur le plan national – elle a été une force déterminante dans les événements de 1991 qui ont déclenché l'avènement de la démocratie au Mali – sa présence et sa capacité au niveau des communautés de base restent relativement faibles. En dépit de progrès importants en matière de gouvernance politique, la gouvernance administrative à l'intérieur du pays reste dominée par une administration territoriale qui demeure largement centralisée. Il en résulte une faible participation des populations aux processus de prise de décision au niveau local.

Le faible accès public à l'information budgétaire et la diffusion insuffisante de cette information tendent à limiter l'intervention de la société civile dans le suivi des dépenses budgétaires de l'État (Mali – Public Expenditure Review, World Bank, Mars, 2010). Bien que l'existence de « l'espace d'Interpellation démocratique » – qui permet aux citoyens d'interpeller les pouvoirs publics en cas de violations de leurs droits – soit une initiative exemplaire et novatrice de démocratie directe et participative, les séances se déroulent dans la capitale, ce qui oblige les plaignants à se rendre à Bamako. Le nombre élevé de Maliens pauvres et illettrés fait que ceux-ci n'ont souvent pas les moyens de s'y rendre ou de recourir aux services d'un écrivain qui puisse les aider à rédiger leurs doléances.

Pour remédier à ces insuffisances, le gouvernement a opté pour la décentralisation comme instrument d'une meilleure participation des citoyens aux processus de décision et de développement qui les concernent, et pour la création d'un environnement d'équité, d'égalité et de transparence au sein des institutions publiques. Une décentralisation effective est aussi garante du respect des droits humains.

Composante essentielle du progrès démocratique, la décentralisation telle que conçue actuellement a commencé avec la création et l'installation de 703 communes sur l'ensemble du territoire, de 49 conseils de cercle et 8 assemblées régionales, ainsi que de l'Assemblée de district de Bamako. Comme dans d'autres pays africains francophones, les législateurs se sont inspirés du modèle français, qui souffre lui-même de nombre de dysfonctionnements et résiste aux multiples tentatives de le réformer. Les modèles des pays industrialisés non francophones qui offrent davantage de solutions semblent inconnus au Mali.

### **Encadré 2 : L'espace d'Interpellation démocratique – Un exemple de démocratie directe au Mali**

Depuis 1994, les citoyens maliens ont le droit d'interpeller directement les pouvoirs publics à travers une initiative de démocratie directe : « l'espace d'interpellation démocratique » (EID). Cette institution permet aux citoyens d'interpeller le gouvernement par écrit sur des actes qu'ils jugent attentatoires à leurs droits (économiques, politiques, culturels, civils). Une fois par an, les citoyens maliens sont invités à exprimer leurs doléances auprès du Premier ministre et de son cabinet. Non seulement l'administration est tenue de s'expliquer sur les agissements que les citoyens jugent fautifs, mais elle doit aussi s'engager à faire amende honorable. Les agents publics qui ont commis des fautes sont pris à partie et tout comportement répréhensible est exposé publiquement. L'EID se fonde sur des traditions culturelles. Les chefs traditionnels avaient coutume de réunir les membres de la tribu pour débattre des problèmes et éviter les désordres. L'EID est annoncé non seulement dans les journaux mais aussi à la radio et à la télévision, et ce dans les 13 langues officielles du pays. Pour recevoir les interpellations, le règlement intérieur de l'EID a prévu un secrétariat, une commission nationale d'organisation, une commission nationale de dépouillement des interpellations, un jury d'honneur (avec des personnalités nationales et internationales) et une commission nationale de suivi des recommandations du jury d'honneur.

Bien que l'EID soit centralisé à l'heure actuelle, la décentralisation ouvre de nouvelles opportunités pour appliquer ce mécanisme unique au niveau des collectivités locales.

Sans une déconcentration effective, la dévolution a tendance à s'étouffer. Comprise comme un transfert du pouvoir central décisionnel et financier vers les structures décentralisées et un transfert de compétences et de ressources vers les collectivités locales, elle n'a pas avancé au rythme prévu dans les textes. Il en est de même pour la déconcentration administrative. Le centre de gravité de l'administration de l'État reste localisé au niveau des directions nationales. La plupart des structures de contrôle et d'inspection opèrent, elles aussi, à partir de la capitale. Promouvoir une justice administrative de proximité exige que les structures de contrôle des administrations décentralisées soient déléguées aux administrations déconcentrées, ce qui implique un redéploiement des effectifs de la fonction publique. Ceci est d'autant plus nécessaire que le pays est vaste et étendu.

Ces insuffisances ont pour résultat une pérennisation de la fragilité financière des communes, dont les ressources fiscales et les dotations budgétaires sont très limitées. Elles souffrent en outre des faibles capacités de leurs services techniques, qui les empêchent de jouer leur rôle dans le domaine du développement local et de la planification.

Le Forum des chefs d'État africains a relevé les faiblesses de la décentralisation au Mali lors de leur examen du Rapport Évaluation Pays qui leur été soumis Sommet de l'UA à Syrtes, en juin 2009. Les chefs d'État ont mis le doigt sur des dysfonctionnements budgétaires qui proviennent d'un manque de déconcentration dans la répartition du budget. Ils ont aussi émis des réserves sur les méthodes utilisées pour la lutte contre la corruption, mais ces réserves n'ont pas été consignées dans un document rendu public.

Il faudra attendre la sortie du Plan d'action national du MAEP pour voir s'il reflète ces commentaires. Même le ministre chargé du MAEP ne semble pas en disposer sous forme écrite, selon sa version du déroulement du Forum des chefs d'État auquel il a participé en juin 2009.

# Projet d'appui à l'amélioration de la gouvernance et lutte contre la corruption

## Origine et stratégie du projet

La présente évaluation des progrès du projet, selon les termes de référence en Annexe 1, est centrée sur la réforme administrative et la lutte contre la corruption. A ce propos, l'inclusion du Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP) du NEPAD constitue un cas unique parmi les huit pays ouest-africains couverts par le DGTTF espagnol. Le MAEP, initiative africaine de promotion de la gouvernance démocratique, mérite une attention particulière, compte tenu de son originalité. L'examen du projet permettra d'identifier les principales leçons tirées de cette expérience et de proposer les améliorations à apporter aux résultats, à l'approche et aux processus utilisés. L'évaluation aboutira à des orientations nouvelles pour la conception d'une seconde phase de stratégies nationales, voire régionales.

Le projet, sous exécution NEX, a démarré en juin 2007 avec un financement de 1 760 000 dollars US dont 1 450 000 du DGTTF/Espagne, 160 000 de l'Allemagne et 150 000 du PNUD/Mali (MCARB).

Il faut signaler que le programme en question n'a pas été conçu comme un projet nouveau, tel que le définit le DGTTF. Il fait suite à un projet PNUD d'appui au développement institutionnel mis en œuvre entre 2006 et 2008 et visant la réforme de l'administration centrale, les processus et procédures de gestion publique, la politique de décentralisation et de déconcentration, la communication et les relations avec les usagers et la promotion de l'éthique professionnelle dans la fonction publique. Ce projet a pris fin au moment où le financement du DGTTF/Espagne est devenu disponible, permettant l'élaboration d'un nouveau projet pour la poursuite de certains objectifs tels les codes de déontologie et le lancement des États généraux de lutte contre la corruption. L'appui à la mise en œuvre du MAEP s'est ajouté à ces objectifs pour permettre au Mali de concrétiser son

adhésion à ce processus et de poursuivre la mise en œuvre dans de bonnes conditions.

En termes de stratégie, le document de projet indique que « la société civile et les médias sont appelés à jouer un rôle important en matière de sensibilisation et de prise de conscience pour renforcer et préserver les acquis des progrès de la gouvernance. Le projet doit contribuer à assurer la participation des acteurs de la société civile et des médias à la gestion des questions de gouvernance. La sensibilisation aux conventions internationales, à travers leur ratification et leur diffusion, contribueront à renforcer l'arsenal de lutte contre la corruption et à favoriser l'émergence et l'adoption de normes de bonnes pratiques ».

L'évaluation mettra en exergue les aspects suivants : innovation, effets catalyseurs, performances, durabilité, pertinence et positionnement stratégique. Elle proposera des stratégies pertinentes pour élaborer une nouvelle phase du projet en tenant compte des leçons apprises pendant la première phase.

Le projet était rattaché au ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et des Relations institutionnelles. Il avait pour directeur national le Commissaire au développement institutionnel et s'appuyait pour sa mise en œuvre sur des structures comme une grande partie de la fonction publique et de la société civile ainsi que de nombreux organismes tels le Bureau du VG et la Commission nationale de lutte contre la corruption.

## Réalisations du projet

L'exécution du projet s'est déroulée dans un contexte politique caractérisé par l'engagement ferme du chef de l'État de procéder à de réelles réformes de la fonction publique et de chercher de nouvelles approches de lutte contre la corruption pour surmonter les insuffisances des tentatives antérieures. Cet engagement s'est traduit par des initiatives nouvelles prises par le Président pour obtenir l'adhésion des parties prenantes. Parmi ces initiatives, on peut citer la création de nouvelles structures ayant fait leurs preuves ailleurs (telle le Bureau du Vérificateur général).

### a. Mise en œuvre du MAEP

De même, le chef de l'État a pris la décision d'adhérer volontairement au MAEP et de soumettre ainsi ses performances en matière de gouvernance à l'évaluation de ses pairs africains. Il s'est assuré que le processus du MAEP se déroulerait d'une manière participative qui impliquerait la

société civile dans l'auto-évaluation avant l'examen des experts du MAEP et la présentation de leur rapport d'évaluation au Forum des chefs d'État africains.

Le projet a appuyé le processus du MAEP en mettant en place une commission nationale de mise en œuvre (CNG/MAEP), le Secrétariat national de la commission nationale de gouvernance, un comité de pilotage et des commissions régionales de gouvernance (CRG/MAEP). À travers ces structures, le gouvernement a élaboré un Rapport national d'auto-évaluation (RNAE) en 2008 et un Rapport Evaluation Pays (REP) en 2009 avec l'assistance d'une mission externe organisée par le Secrétariat du MAEP.

Ce processus s'est déroulé d'une manière satisfaisante, conformément à la méthodologie du MAEP, entre novembre 2007 et juin 2009, avec l'organisation d'un atelier national de lancement, une large campagne d'information et des conférences-débats destinées aux différentes parties prenantes. Le gouvernement a aussi lancé treize études thématiques (répondant au questionnaire du MAEP), des ateliers de validation du rapport RNAE et un Plan stratégique de communication aux niveaux national et régional.

L'exercice d'auto-évaluation s'est déroulé en 2008 sous la direction du comité de pilotage composé de 105 membres, dont les deux tiers provenaient de la société civile et du secteur privé et le reste de l'administration publique et des institutions de la République. Les témoignages recueillis par la mission auprès du comité de pilotage ont montré une forte participation de la population dans les coins les plus reculés du Mali, suite à une campagne de sensibilisation très efficace.

Il s'agit là sans doute d'un point fort de l'expérience malienne. La forte participation a permis une appropriation effective du MAEP par la population et ses représentants. Le rôle de la société civile, à travers les ONG et autres organisations, mérite d'être souligné pour son efficacité. La mission a écouté avec intérêt les témoignages des membres du comité de pilotage, y compris un député de l'opposition qui a expliqué que le scepticisme initial qui a accueilli le lancement du MAEP a rapidement cédé devant le sérieux de l'entreprise et la conviction qu'il était d'une grande importance pour la gouvernance démocratique au Mali. Il en a été de même pour les représentants des collectifs des nombreuses ONG maliennes.

Le Rapport Évaluation Pays a été présenté au Forum des chefs d'État de l'Union africaine lors du Sommet de Syrtes, en juin 2009. Les commentaires des chefs d'État ont servi à alimenter

le Plan d'action national pour la prochaine étape du MAEP. Ces commentaires n'étaient pas disponibles par écrit. Au moment où se déroulait la mission, le Secrétariat du MAEP en Afrique du Sud en était toujours au stade de la préparation du rapport final contenant le Plan d'action national, lequel devait être soumis au gouvernement avant la fin de l'été 2010.

Les entretiens avec les responsables du MAEP et l'examen des documents pertinents ont révélé que le processus suivi par le Mali depuis novembre 2007 s'est déroulé dans les règles, tant pour l'exécution des directives du MAEP qu'en ce qui concerne le respect du calendrier aboutissant à la soumission du Rapport d'évaluation pays au Forum des chefs d'État lors du sommet de l'UA à Syrte en juin 2009.

### **b. Les États généraux sur la lutte contre la corruption**

Les États généraux constituent le deuxième axe de l'appui au projet. Leur lancement par le chef de l'État en novembre 2008 sous la direction de l'ancien Premier ministre Modibo Keita marque une étape importante dans la lutte contre la corruption. Elle fait suite au rapport de la Banque mondiale sur la corruption et surtout à celui du Vérificateur général en 2006 (voir plus bas). Ce dernier a déterminé à la suite de son enquête que le niveau de corruption avait pris une ampleur sans précédent entre 2005 et 2006 et avait fait perdre des sommes de l'ordre de 103 milliards de FCFA au Trésor public. Afin de préparer les travaux des États généraux, un comité composé de 9 membres et dirigé par un ancien Premier ministre a été mis en place. Le PNUD/DGTTF a appuyé les travaux – pour lesquels le gouvernement avait budgétisé 130 millions de FCFA sur fonds propres – à hauteur de 400 000 dollars US.

Forts de l'engagement du chef de l'État, des pressions de la société civile et des médias et d'un environnement international favorable à cette lutte, les États généraux ont duré sept mois, avec des auditions publiques et un large débat national ouvert et libre sur l'ampleur du phénomène et ses remèdes. Il a touché toutes les régions et bénéficié de l'apport d'experts.

Pas moins de 17 études ont été menées sur divers aspects de la corruption au Mali. Les fonds du projet ont servi surtout au recrutement des experts chargés de la préparation des études ainsi qu'à l'organisation des réunions participatives de travail et de concertation, aussi bien à Bamako que dans les régions. La Commission a organisé et mené des débats consultatifs regroupant des représentants de toutes les couches de la société (dans les 8 régions et le district de Bamako). Les

séances publiques des États généraux (25-28 novembre 2008) ont abouti à 104 mesures adoptées par les représentants de la société civile, des organisations socioprofessionnelles, du secteur privé, des administrations d'État et des partis politiques.

Le plan d'action est un document de stratégie destiné à tous les niveaux des services publics et sur la base duquel chaque ministère sectoriel élaborera, en rapport avec le Comité de suivi, un programme d'activités annuel, tant national que régional, qui fera l'objet d'évaluations semestrielles. A cet effet, il est prévu de mettre en place un Comité de suivi et d'évaluation du Plan d'action national. Ceci répond à une préoccupation exprimée par les États généraux. Il a été proposé que le Comité de suivi comprenne des représentants de la société civile, du secteur

privé et de l'administration. Le Comité informera le public des actions menées par le gouvernement, notamment en publiant des rapports d'étape et un rapport d'évaluation final et en organisant des ateliers d'information.

Il est prématuré à ce stade d'apprécier l'impact éventuel de ces recommandations. La volonté du gouvernement de donner une suite à ces mesures se mesurera aux actions concrètes qu'il prendra à l'avenir.

Parmi les grandes conclusions, l'on peut retenir en particulier le problème posé par l'impunité, un phénomène pernicieux qui bloque les velléités de réforme. Ce sont l'histoire du pays et sa position géopolitique dans la sous-région qui ont influencé et sculpté cette culture et les comportements qui en découlent. Le rôle historique du Mali en tant que carrefour économique en Afrique de l'Ouest, avec toutes les transactions humaines et matérielles que cela entraîne dans un pays vaste et étendu, a contribué au développement d'une culture d'entrepreneuriat qui demande des arrangements fréquents entre le formel et l'informel. Malgré les sanctions prises de temps à autre contre de hauts fonctionnaires coupables de détournements (comme on l'a vu entre 1999 et 2003), l'impunité, au Mali comme dans d'autres pays de la sous-région, demeure un obstacle de taille lié à la culture politique qui privilégie le consensus et évite les conflits et aux solidarités familiales dans le sens large du terme, compte tenu des liens de parenté plus moins lointains qui caractérisent la société malienne. Si elles jouent un rôle positif et salutaire dans bien des cas, ces solidarités servent aussi de moyen de protection efficace en cas de litige ou de menace de sanctions.

La forte participation de la population aux travaux des États généraux et la médiatisation du processus ont suscité beaucoup d'intérêt et d'attentes quant aux remèdes proposés pour lutter contre la corruption. La démystification du phénomène et le fait d'en débattre sur la place publique ont servi à lever les tabous qui l'entouraient. Il s'agit là d'un autre point fort de l'expérience malienne. on pourra mieux en mesurer l'importance à l'avenir en fonction du comportement de la population et de son implication dans la dénonciation des malversations qu'elle aura observées.

Cependant, depuis la fin des travaux des États généraux, en novembre 2008, le Plan d'action, avec ses multiples recommandations, n'a toujours pas été rendu public, malgré son adoption par le Conseil des ministres en février 2009 et les attentes que l'exercice a suscitées auprès de la population. Cet état de choses risque de nuire à la crédibilité du processus

### **Encadré 3 : Recommandations des États généraux**

Les recommandations préconisées par les États généraux pour combattre la corruption et la délinquance financière comptent des mesures préventives et des mesures répressives. Le rapport général reprenant ces recommandations, assorties de propositions de mécanisme de suivi-évaluation, a été remis au Premier ministre en décembre 2008. Le Gouvernement, lors du Conseil des ministres du 5 février 2009, a pris acte dudit rapport.

#### **La Commission a proposé trois types de mesures :**

- des mesures urgentes, qui peuvent être mises en œuvre tout de suite, vu que les textes régissant la matière existent déjà
- des mesures à moyen terme qui demandent un travail législatif ou réglementaire afin de légiférer en la matière
- des mesures à long terme qui exigent un changement de la culture et des comportements.

Pour opérationnaliser ces recommandations, le Premier ministre a mis en place un groupe de travail tripartite (administration, société civile et secteur privé) chargé de traduire en actions concrètes les préoccupations exprimées par l'ensemble des forces vives de la nation représentées aux assises des États généraux. Le gouvernement a approuvé le plan d'action élaboré à cet effet lors du Conseil des ministres du 27 janvier 2010.

et à la volonté du gouvernement de donner suite aux recommandations. La mission n'a pu obtenir un exemplaire du Plan d'action qu'à la suite de plusieurs interventions du PNUD.

### c. Autres mesures de lutte contre la corruption

Même si le projet ne les a pas appuyés directement, il serait utile de situer les instruments ci-dessous dans le contexte national de la lutte contre la corruption. L'architecture anti-corruption comprend des organes de contrôle interne et externe, des tribunaux, les services du Procureur général et de l'Organe de suivi, qui a un rôle de monitoring et de sensibilisation de la population aux résultats (acquis ou non). Le Contrôle général du service public (CGSP) qui assure le contrôle interne de l'ensemble de la fonction publique a dans ses attributions l'audit et les investigations ainsi que la coordination des actions de contrôle. S'appuyant sur neuf Inspections ministérielles (quatre autres vont suivre) et comprenant 40 cadres, le bureau du CG est manifestement mal équipé pour faire face à la tâche énorme dont il est chargé. Avec des effectifs, tous fonctionnaires, qui ne représentent que la moitié de ceux du Vérificateur général (voir plus bas), le CG n'est pas en mesure d'assurer le contrôle interne de la fonction publique d'une manière efficace au niveau central et encore moins aux niveaux régional, préfectoral ou local.

Cette faiblesse a amené certains partenaires, notamment la Banque mondiale et l'UE, à renforcer les capacités du CG en matière d'harmonisation des normes et d'élaboration d'une stratégie nationale de contrôle interne (en cours). Le CG bénéficie également du Plan d'amélioration et de modernisation de la gestion (PAGAM) qui vise l'amélioration de la gestion des finances publiques et des procédures administratives.

Le contrôle interne et externe de la fonction publique est un élément essentiel de la gouvernance démocratique poursuivie par le PNUD/DGTTF, notamment à travers la réforme de l'administration publique et la lutte contre la corruption, deux éléments clé des thèmes (focus areas) retenus par le DGTTF. L'administration publique ne peut jouer son rôle d'acteur de la lutte contre la pauvreté et du développement socio-économique que si elle est saine, performante et transparente. Au Mali, la fonction publique n'a pas été en mesure de le faire d'une manière efficace, car elle est rongée par la corruption.

Les tentatives précédentes de juguler la corruption au Mali ayant manifestement échoué, le président de la République a été amené à chercher des approches nouvelles. Il a ainsi créé le Bureau du Vérificateur général (VG) en 2004 pour assurer le **contrôle externe**. Il s'agit d'une institution que l'on trouve

surtout dans les pays anglophones<sup>7</sup> et qui est donc toute nouvelle pour un pays africain francophone. Seuls le Rwanda et l'Éthiopie disposent d'organes de ce genre. Le président a demandé au VG d'entreprendre, pour commencer, une étude sérieuse sur la corruption au Mali.

Fort de la confiance du chef de l'État, le VG a mené une campagne de lutte contre la corruption sans précédent. En cours de route, il s'est heurté à beaucoup d'obstacles de la part d'une fonction publique réticente et peu coopérative<sup>8</sup>. Le fait que le Vérificateur n'ait pas été associé à la préparation du Plan d'action issu des États généraux sur la corruption témoigne de problèmes de coordination et de concertation. S'il est prématuré de faire un bilan exhaustif de l'impact de son action, il ne fait aucun doute qu'une culture nouvelle commence à s'installer au Mali, favorisant la transparence et la responsabilisation. Le VG envoie son rapport annuel au président, à l'Assemblée nationale et au Premier ministre. Ce dernier est chargé du suivi des enquêtes menées par le VG, qui en publie les résultats dans son rapport annuel.

Malgré les résultats positifs obtenus par le VG, l'avenir de ce Bureau en tant qu'institution permanente dépendra du débat en cours sur la nouvelle Constitution, qui sera soumise à un référendum dans les mois à venir. La coexistence du VG (institution utilisée dans les pays anglophones) et d'une Cour des Comptes (institution plus fréquente dans les pays francophones) demeure une particularité du Mali, avec les risques de double emploi que cela entraîne. Il y a donc lieu de mieux préciser les attributions du VG, notamment par rapport à celles du Contrôleur général, des inspections ministérielles et surtout de la future Cour des Comptes qui émanera de la section des comptes de la Cour suprême. Il semble que ce sont ces ambiguïtés qui ont amené certaines administrations à ne pas soumettre leurs rapports au VG actuel. Le PNUD devra suivre de très près ces discussions sur l'avenir de ces institutions importantes en matière de lutte contre la corruption, afin qu'il puisse apporter le support nécessaire au VG et/ou à la Cour des Comptes dès que le cadre institutionnel des organes de contrôle sera devenu plus stable.

### d. Codes de déontologie

L'appui du DGTTF a permis l'élaboration de neuf codes sectoriels prioritaires (sécurité, santé, éducation, impôts,

<sup>7</sup>Bien que l'institution du Vérificateur général au Mali s'inspire du modèle canadien, le VG au Mali rend compte au Président, et non pas à l'Assemblée nationale.

<sup>8</sup>Le personnel du Vérificateur reçoit un salaire beaucoup plus élevé que les agents des autres organismes de contrôle, ce qui a engendré un sentiment de frustration chez les fonctionnaires. Alors que les agents des autres organismes de contrôle sont tous fonctionnaires de carrière, plusieurs membres de l'équipe du Vérificateur général, y compris le vérificateur lui-même, ont été recrutés dans le secteur privé.

douanes, police, gendarmerie, concurrence et commerce, assainissement)<sup>9</sup>. Le ministère de l'Administration territoriale avait aussi demandé au Fonds un appui pour l'élaboration d'un code de déontologie pour les agents représentant de l'État (gouverneur, préfet, sous-préfet) et un guide à l'intention de ces agents a déjà été élaboré. Le Conseil des ministres n'a encore adopté que le code de la police, en octobre 2009.

La rédaction de codes déontologiques répond à une tendance récente dans le débat anti-corruption qui met l'accent sur l'importance des comportements au delà de la mise en place d'institutions. Beaucoup de pays en voie de développement ont créé des institutions et approuvé des lois anti-corruption, mais l'impact positif de cette démarche reste à prouver. Aujourd'hui, l'attention se tourne de nouveau vers les comportements et les mœurs. La mise en place de codes de déontologie est aussi inscrite dans la CNUCC.

A ce propos, le projet a suscité des travaux jugés indispensables pour modifier les comportements au sein de l'administration. En plus de prescrire le comportement que les citoyens sont en droit d'attendre des différents corps de fonctionnaires, les codes constituent un point de référence pour la population en cas de mauvaise gestion ou de violation de ses droits.

Une fois les codes validés par le gouvernement, il est prévu de les communiquer à tous les fonctionnaires. Des enquêtes seront menées régulièrement auprès des fonctionnaires et des citoyens sur l'application de ces codes et l'impact qu'ils ont sur le degré de satisfaction des usagers par rapport aux services rendus. Des Bureaux d'accueil sont également prévus au niveau des ministères, pour que les citoyens puissent demander des informations ou porter plainte en cas de mauvaise gestion.

Mais l'élaboration des codes de déontologie a aussi été accueillie avec un certain scepticisme. Les critiques portent sur la durée de l'exercice et un manque de clarté dans leur application. Il reste à définir et mettre en place la structure qui sera responsable de les faire respecter et de recueillir les plaintes de la population en cas de violation.

Quant à l'objectif « d'assurer la diffusion des conventions internationales sur la lutte anti-corruption », on constate peu de progrès en dehors de la préparation d'un recueil des conventions internationales. L'impact éventuel de cette approche sur la corruption demeure incertain.

---

<sup>9</sup>Un Code de déontologie pour les auditeurs (privés et publics) a aussi été développé avec l'appui de la Banque mondiale. L'Association des auditeurs du Mali se chargera du suivi de l'application de ce code.

# Résultats de l'évaluation et leçons apprises

## Efficiences

Le projet a atteint la plupart de ses objectifs et a consommé entièrement les ressources qui lui ont été consacrées :

### 1. Mise en œuvre du MAEP

- ✓ Mise en place d'une commission nationale de mise en œuvre du MAEP
- ✓ Mise en place d'un Comité de pilotage composé de 105 membres représentant l'administration, la société civile et le secteur privé
- ✓ Préparation d'études et animation de groupes de concertation
- ✓ Préparation participative du rapport d'auto-évaluation
- ✓ Évaluation externe par les experts du MAEP et élaboration du Rapport Evaluation Pays (REP)
- ✓ Présentation du REP au Forum des chefs d'État lors du Sommet de l'UA à Syrtes en juin 2009
- ✓ Préparation du Plan d'action national du MAEP

### 2. Lutte contre la corruption

- ✓ Réalisation de 17 études sur la corruption en appui aux États généraux
- ✓ Concertations régionales et nationales
- ✓ Lancement des États généraux de lutte contre la corruption par un Comité préparatoire présidé par Modibo Keita en novembre 2008
- ✓ Adoption du Plan d'action des EG par le Conseil des ministres en février 2009
- ✓ Élaboration de neuf codes de déontologie, dont deux ont été validés et un adopté par le Conseil des ministres.
- ✓ Quant à la diffusion des conventions internationales de lutte contre la corruption, le manque de ressources financières n'a pas permis de mener à terme cette activité, selon les responsables du projet.

Certains objectifs sont atteints, mais leur impact dépendra de la suite qui sera donnée à leur mise en œuvre (Plans d'action des EG et du MAEP)

Pour le MAEP, l'appui du DGTTF a permis au Mali de franchir la double étape de l'auto-évaluation et de l'évaluation pays dans de bonnes conditions, à travers un processus rigoureux de préparation des études, enquêtes et consultations menant à l'élaboration du Rapport d'Évaluation Pays et d'un Plan d'action.

L'étape suivante consiste à lancer la deuxième phase de mise en œuvre du Plan d'action national, lequel doit se dérouler de 2010 à 2012 selon un calendrier précis. En effet, conformément aux directives du MAEP, le chef de l'État s'est engagé à présenter des rapports d'étape au Forum des chefs d'État lors des trois prochains sommets de l'Union africaine (2010-2012). Le Plan d'action national comporte toutes les mesures de réforme issues de l'exercice MAEP depuis son lancement en 2007. Son coût, estimé préalablement à une centaine de milliards de FCFA, fera l'objet de concertations entre le gouvernement et ses partenaires.

il en va de même pour la réalisation des objectifs du projet concernant les EG et les Codes de déontologie. Leur impact ne se fera sentir qu'après la mise en œuvre du Plan d'action des EG et lorsqu'on aura validé et appliqué les codes.

## Innovation

Comme le montre l'analyse des résultats du projet, et pour respecter les critères d'innovation définis par le DGTTF, le projet innove dans les domaines suivants :

1. Il répond partiellement à une question essentielle de la gouvernance, à savoir, comment éradiquer la corruption au sein de la fonction publique pour que celle-ci devienne un facteur de développement économique et social efficace. L'organisation des États généraux sur la corruption et la nomination d'un Vérificateur général constituent une approche novatrice pour s'attaquer à un problème perniciosus qui compromet la gouvernance démocratique. La réponse ne sera concluante, cependant, qu'après la mise en œuvre du Plan d'action des EG et l'institutionnalisation du Bureau du VG dans la Constitution.
2. Le projet traite un sujet auquel le gouvernement, les bailleurs de fonds et les autres partenaires accordent une importance majeure. On a vu que la corruption au Mali avait atteint des proportions inquiétantes, ce qui a incité la Banque mondiale à tirer le signal d'alarme dès 2002, suivie par l'enquête du VG en 2004. Le Président en a tiré les conclusions qui s'imposaient en prenant les initiatives citées plus haut (États généraux et codes de déontologie).
3. Ces deux initiatives de lutte contre la corruption et la décision de faire évaluer la gouvernance par le MAEP étaient nouvelles pour le Mali, tout comme les approches utilisées.
4. Le projet comporte des risques. Pour la lutte contre la corruption, les délais dans la diffusion et la mise en œuvre du plan d'action des EG sont sans doute liés à des résistances au sein de la fonction publique et à la persistance d'une culture de l'impunité solidement enracinée dans la société.
5. Avec ce projet, le PNUD se positionne comme un acteur de la gouvernance démocratique décidé à faire avancer les choses. La lutte contre la corruption commence à pénétrer les esprits et prépare le terrain pour briser certains tabous. L'appui du DGTTF au MAEP place le PNUD aux côtés du peloton de tête des chefs d'État africains qui se disent prêts à se faire évaluer par leurs pairs.

## Effets catalyseurs du projet

1. Les effets catalyseurs d'un projet ont besoin d'une certaine maturation. Par rapport aux effets relatifs à la substance, au financement ou au renforcement des partenariats, les résultats de celui-ci sont trop récents pour en impulser d'autres qui s'inspireraient de l'expérience du DGTTF au Mali. En réalité, l'impact du projet ne se fera sentir qu'après la mise en œuvre des Plans d'action du MAEP et des EG et des codes de déontologie.
2. C'est pourquoi les partenaires au développement doivent être au fait du projet pour en optimiser l'effet multiplicateur. Pour ce faire, le projet doit comporter un volet communication bien conçu et bien mené.
3. Parmi les différentes initiatives expérimentées au Mali, la lutte contre la corruption à travers les EG semble avoir le plus grand potentiel catalyseur à long terme, compte tenu de son caractère novateur.
4. L'appui du DGTTF a eu un impact sensible sur le taux d'exécution du programme du PNUD au Mali. En effet, un projet PNUD qui visait, en partie, les mêmes objectifs que le projet DGTTF a dû être clôturé par manque de ressources MCARB. La rapide mise à disposition des fonds DGTTF a permis au projet d'être reconduit et redéfini dans ce nouveau cadre. La rapidité de ses procédures constitue un atout certain.

## Durabilité de l'impact du projet

La durabilité de l'impact du projet dépendra de l'appropriation de ses acquis et des structures mises en place pour sa pérennisation.

1. En ce qui concerne la mise en œuvre du **MAEP**, le processus participatif utilisé dans les deux premières phases jettent les bases de son appropriation.

Il s'agit là sans doute d'un point fort de l'expérience malienne. La forte participation a permis une appropriation effective du MAEP par la population et ses représentants. Il faut souligner le rôle efficace de la société civile à travers les ONG et autres organisations. La mission a écouté avec intérêt les témoignages des membres du comité de pilotage, y compris un député de l'opposition qui a expliqué que le scepticisme initial qui a accueilli le lancement du MAEP a rapidement cédé devant le sérieux

de l'exercice et la conviction qu'il était d'une grande importance pour la gouvernance démocratique au Mali. Il en est allé de même pour les représentants des collectifs des nombreuses ONG maliennes.

2. Dans la **lutte contre la corruption**, le processus très participatif des **États généraux** a permis à la population de se sentir impliquée lorsqu'il a fallu diagnostiquer le problème et proposer des solutions. Mais il ne s'agit là que d'une première étape centrée sur la sensibilisation et le dialogue et débouchant essentiellement sur des déclarations d'intention. La deuxième étape, qui consiste à disséminer le Plan d'action en vue de sa mise en œuvre, déterminera véritablement la durabilité de l'impact des mesures qui seront prises. Or, au moment de la visite de la mission, début juin, le gouvernement n'avait toujours pas commencé le processus de diffusion du plan d'action. Les délais de mise en œuvre risquent de décevoir les espoirs suscités au sein de la population et de compromettre la réussite de la campagne lancée par les États généraux.

Quant aux **codes de déontologie**, qui se limitent à des secteurs pilotes pour le moment, ils ont demandé une longue période d'élaboration, suivie par un processus de validation tout aussi long. Ceci s'explique en partie par la démarche participative qui a été adoptée, et qui impliquait les syndicats ainsi que les agents et les opérateurs économiques concernés. Cependant, les délais enregistrés dans le processus d'adoption par le gouvernement, l'incertitude concernant leur mise en œuvre en l'absence d'un calendrier précis et les réticences qui demeurent parmi les fonctionnaires soulèvent des questions sur leur durabilité en tant qu'instruments institutionnalisés de lutte contre la corruption. En outre, l'hypothèse d'une modification du comportement sur laquelle les codes sont fondés fait l'objet d'un débat qui est loin d'être terminé.

### **Pertinence et positionnement stratégique**

L'amélioration de la gouvernance démocratique est au centre des stratégies de développement du Mali, comme le montrent les documents officiels (par exemple, le Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté) et les cadres de coopération qui le lient à ses partenaires (Cadre de coopération PNUD/Mali, PNUAD/BCP...). Les objectifs visés par le projet, à savoir la mise en œuvre du MAEP et la lutte contre la corruption, joueront un rôle important dans cette amélioration.

Il faut noter que la gouvernance démocratique au Mali a connu des avancées significatives depuis l'installation du pluralisme en 1992. La décision du Président Touré de se soumettre à ses pairs à travers le MAEP est un pas positif et audacieux. Il place le Mali parmi la poignée de pays africains qui continuent à consolider le processus démocratique et qui ont choisi la gouvernance démocratique comme le moyen le plus sûr de faire avancer le développement économique et social. Cependant, ce choix stratégique n'a pas encore abouti à des résultats à la hauteur des attentes de la nation.

Les défis auxquels ce pays demeure confronté et les résultats mitigés dans le domaine du développement soulèvent des questions sur les obstacles qui continuent à freiner ce dernier. Parmi ceux-ci, il faut citer la responsabilité de l'administration publique. C'est pourquoi la réforme de la fonction publique est une des préoccupations des autorités maliennes depuis l'indépendance. Elle a figuré dans tous les programmes de réforme entrepris par les différents gouvernements. Cependant, les intentions annoncées à maintes reprises et les mesures prises pour les concrétiser n'ont pas abouti à des résultats probants. D'où une administration qui demeure inefficace, coûteuse et minée par la corruption.

Les actions appuyées par le projet DGTTF, notamment les instruments de lutte contre la corruption, constituent, pour la plupart, des mesures stratégiques à grand potentiel. Pour qu'elles portent leurs fruits, elles ont besoin d'être poursuivies avec assiduité et détermination. C'est le cas de la mise en œuvre du Plan d'action des États généraux et des codes de déontologie. Aussi, le chef de l'État doit rendre compte chaque année au Sommet de l'Union africaine de la mise en œuvre du Plan d'action national/MAEP. Le PNUD, partenaire stratégique du Mali dans la conduite de ce processus, a été fortement interpellé par le chef de l'État et le gouvernement du Mali à travers le ministre servant de point focal<sup>10</sup>, afin qu'il poursuive son accompagnement dans la nouvelle phase, à savoir la mise en œuvre du Plan d'action national. Le plan d'action issu du processus MAEP contient une série de mesures directement liées à la lutte contre la corruption. Le support du PNUD au processus MAEP a donc le potentiel, non seulement de renforcer et d'accélérer le processus de gouvernance démocratique, mais aussi de donner plus de légitimité à des actions de gouvernance très sensibles, telles celles liées à la lutte contre la corruption.

<sup>10</sup> Actuellement le ministre des Maliens à l'extérieur et de l'Intégration africaine

## Leçons apprises

1. L'expérience malienne montre que l'appui du DGTTF doit se poursuivre dans la durée pour être efficace. La période couverte par le projet au Mali (moins de trois ans) s'est avérée trop courte pour avoir un impact visible en termes d'innovation et d'effet catalyseur. En effet, les questions ciblées par cet appui (amélioration de la gouvernance et réforme administrative à travers la lutte contre la corruption) sont des problèmes de longue haleine, dont la solution exige une longue période d'efforts et un ensemble de partenariats. Pour optimiser son impact, il faudra envisager d'intégrer le DGTTF dans les programmes du PNUD financés par les fonds MCARB, tout en maintenant des procédures d'accès simplifiées pour un décaissement rapide. Il s'agit là d'un problème qui touche aux objectifs et modalités du DGTTF et doit donc être soumis au Conseil d'administration du PNUD, au comité d'allocation et aux donateurs qui alimentent le fonds
2. Ce ne sont pas seulement les principaux critères d'affectation du DGTTF (effets novateurs et catalyseurs des projets) qui sont à la base de la conception du projet malien. En effet, le DGTTF a appuyé une composante d'un projet en cours d'exécution du PNUD/MCARB (le projet PDI). Quant ses ressources ont été épuisées, le DGTTF a permis au PNUD d'appuyer un certain nombre de travaux supplémentaires inscrit dans le PDI, dont notamment la préparation et la mise en œuvre des codes déontologiques et l'organisation des États généraux sur la lutte contre la corruption<sup>11</sup>. Le projet DGTTF a bénéficié de l'expérience de l'équipe du projet PDI et a continué sous la direction du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et des Relations institutionnelles. Il en ressort que des effets novateurs sont possibles même lorsque le projet DGTTF s'inscrit dans le cadre d'un projet existant ou s'appuie sur un projet en cours du PNUD.
3. La lutte contre la corruption est un phénomène assez répandu en Afrique et ailleurs. Le cas du Mali montre qu'on peut se servir du DGTTF pour trouver des moyens de lutte inédits et efficaces. Mais leur impact ne peut se faire sentir qu'en conjugaison avec d'autres mesures et sur le long terme. Les effets catalyseurs demandent une période de gestation à moyen et long terme. D'où la nécessité, pour le DGTTF, de prévoir une prolongation de son appui jusqu'au moment où l'effet catalyseur permettra à d'autres sources de financement de prendre la relève. Dans le cas du

Mali, une deuxième phase du projet devient nécessaire. Le même argument est valable pour la mise en œuvre du MAEP dont le Plan d'action n'a pas encore été mis en œuvre. Seule une deuxième phase permettra de mener son exécution jusqu'au point où son effet catalyseur deviendra convaincant.

Le projet combine une approche sectorielle et une approche macro. La préparation des codes de déontologie, bien que coordonnée au niveau du Commissariat au développement institutionnel, reflète une approche sectorielle. Mais celle-ci a été jugée insuffisante pour provoquer un changement profond dans les mœurs et comportements des acteurs étatiques et privés. Les États généraux sur la lutte contre la corruption ont alors adopté une approche plus macro s'attaquant à l'ensemble des problèmes de corruption et à leurs solutions potentielles.

4. L'amélioration de la gouvernance démocratique et la lutte contre la corruption dépendent largement de l'engagement du leadership. Dans le cas du Mali, le Président Touré a joué un rôle central dans l'engagement de la société malienne. Le fait de dépendre ainsi du leadership personnel du chef de l'État reflète le manque d'enracinement d'une culture politique démocratique dans les pays africains comme le Mali et la faiblesse des institutions politiques. Le DGTTF doit tenir compte de cette réalité lors de la conception des projets qu'il appuiera à l'avenir.
5. Le problème de la corruption est symptomatique des multiples dysfonctionnements d'une société où le développement économique et social piétine et ne répond pas aux besoins pressants de la population. A cela s'ajoutent les effets d'une culture qui tolère des pratiques douteuses considérées comme des formes de solidarité sociale et qui résiste aux mesures d'éradication de la corruption axées sur les sanctions. Dans ces conditions, la lutte contre la corruption doit être placée dans un contexte plus large de développement et de renforcement des institutions, y compris pour les acteurs non-étatiques ou les institutions coutumières et informelles. C'est une équation difficile, qui demande une combinaison de mesures d'assainissement, de réformes de l'administration, de campagnes de sensibilisation et de programmes de

---

<sup>11</sup>La décision du président de la République de mobiliser toutes les forces de la nation dans la lutte contre la corruption a nécessité une révision de l'objectif initial du projet afin d'intégrer un apport additionnel du PNUD dans le processus d'organisation des États généraux sur la lutte contre la corruption.

développement. A cela, il faut ajouter l'implication de la population aussi bien dans le diagnostic que dans les solutions proposées, comme le montre l'exemple malien.

6. La présente étude révèle que le projet sous objet aurait bénéficié de l'inclusion, dès sa conception, d'un volet communication articulé sur les objectifs et calé sur le calendrier d'exécution. Lorsque l'impact du projet ne se fait sentir qu'après une période de maturation, comme c'est le cas au Mali, le volet communication est d'autant plus important, surtout pour des initiatives nouvelles ou trop peu connues comme le MAEP. Si ce volet n'est pas prévu au départ, les résultats du projet risquent de ne pas être suffisamment connus des citoyens et des partenaires pour avoir l'impact souhaité.

# Annex I – Codification des instruments utilisés

## MAEP

- ✓ Utilisation judicieuse d'un comité de pilotage composé de 105 membres, dont les deux tiers sont issus de la société civile et du secteur privé et le reste de la fonction publique et des institutions de la République (telles que l'Assemblée nationale). Cette composition a renforcé la crédibilité du comité et son indépendance/autonomie, ainsi que le caractère participatif du processus MAEP.
- ✓ La mobilisation de la société civile à travers les ONG et les associations traditionnelles à tous les niveaux de la société a réussi à sensibiliser la population sur les enjeux du MAEP et à la préparer à participer au processus de mise en œuvre du Plan d'action

## Lutte contre la corruption

- ✓ Préparation efficace de la population à travers des concertations régionales et nationales
- ✓ Préparation technique adéquate sur base des 17 études sur la corruption
- ✓ La forte participation de la population a eu pour résultat de démystifier le phénomène de la corruption et de pouvoir en débattre sur la place publique.
- ✓ La gestion du processus par une personnalité respectée et intègre lui a donné la crédibilité nécessaire à son succès.
- ✓ L'introduction d'une institution nouvelle qui a fait ses preuves ailleurs, comme le Bureau du Vérificateur général, a donné un coup de fouet salutaire à la lutte contre la corruption au Mali (le Bureau a été créé avant le projet DGTTF mais a joué un rôle clé dans le lancement des États généraux).
- ✓ Mobilisation nationale réussie à travers les assises nationales, point culminant du processus des États généraux
- ✓ Élaboration et adoption par le Conseil des ministres de codes de déontologie pour des structures pilotes

# Annex II – Liste des personnes rencontrées

Amadou Gadiaga, Contrôleur général des services publics

Badara Aliou Macalou, ministre des Maliens de l'extérieur et de l'intégration africaine/Point focal MAEP

Boubacar Sow, Secrétaire général du ministère de l'Administration territoriale et des collectivités locales

Fily Sissoko Bouare, chargée principale des opérations, Banque mondiale

Konate, conseillère du Premier ministre

Le Secrétaire Exécutif du Comité de pilotage du MAEP et les membres du Comité

- Abdramane Sylla, député (opposition) à l'Assemblée nationale ;
- Alhousseyni Ag Mohamed, Ordre national des médecins du Mali ;
- Camara Kama Sakiliba, Coordination des ONG et associations féminines du Mali (CAFO) ;
- Coulibaly Zahara Touré, assistante administrative et financière CNG/MAEP.
- Daouda Koné, assistant CNG/MAEP ;
- Kané Nana Sanou, groupe pivot, Droits et citoyenneté des femmes ;
- Keïta Fatoumata Doucouré, Ordre national des sages-femmes du Mali ;
- Korotoumou Niang, Conseil national de la jeunesse (CNJ) ;
- Mamadou Soumaré, professeur à l'université de Bamako ;
- Moussa Yattara, Conseil de concertation et d'appui aux ONG au Mali (CCA-ONG) ;

Luc Grégoire, économiste principal du PNUD

Mbaranga Gassarabwe, représentante résidente du PNUD, coordonnatrice des SNU

Modibo Keita, président de la commission nationale d'organisation des États généraux sur la corruption et la délinquance financière

Monserrat Solès Franch, directrice de la coopération à l'Ambassade d'Espagne

Ousmane M. Diallo, président de la Commission nationale de gouvernance du MAEP

Ousmane Sidibe, directeur national du projet et commissaire au développement institutionnel

Philippe Poinot, représentant résident adjoint du PNUD

Sékou Gaoussou Cissé, directeur adjoint du Cabinet du Premier ministre

Sidi Sosso Diarra, Vérificateur général

Thomas Feigen, directeur de la section économique, délégation de l'Union européenne

Traore Ossade Fatimata, conseillère au programme au PNUD qui assure le suivi du projet

# Annex III – Bibliographie

Document de Projet du PNUD/Mali : « Amélioration de le gouvernance et de la lutte contre la corruption au Mali », Rev.1, janvier 2008

Troisième cadre de coopération PNUD-Mali (2008-2012), PNUD, Mali

Draft Guidelines DGTTF, Spanish Contribution to 8 West African countries, BDP/DGG (document interne)

Synthèse des rapports 2008 et 2009 sur l'état d'avancement du projet d'appui à la mise en œuvre du MAEP (PNUD, document interne)

Note sur les initiatives récentes pour l'amélioration de la gouvernance au Mali (Bureau du Premier ministre, document interne)

Rapport national d'auto-évaluation du Mali, Commission nationale de gouvernance (25 novembre 2008)

Rapport d'évaluation du MAEP n°10, République du Mali, Questions essentielles à débattre lors du Forum du MAEP, (MAEP, juin 2009)

Projet du Plan d'action national 2009-2013 du MAEP (avril 2009, document interne)

Le processus d'élaboration du RNAE et du Plan d'action national (Commission nationale pour la gouvernance, note interne)

Progress Report Spanish DGTTF, Jan to Sept 2009, Regional Programme and National PAR and E-Gouvernance Programmes, Internal Document, UNDP

Rapport technique et financier DGTTF, Cas du Mali, janvier 2008-mars 2010, PNUD, Mali (31 mars 2010)

Plan national d'actions de mise en œuvre des recommandations issues des États généraux sur la corruption et la délinquance financière 2009-2013, Ministère du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État, document interne

Rapport Général : États généraux sur la corruption et la délinquance financière au Mali, Primature (Bamako, décembre 2008)

Plan national d'actions de mise en œuvre des recommandations des États généraux sur la corruption et la délinquance financière, Stratégie de présentation aux PTF, Cabinet du Premier ministre, Bamako, 20 mai 2010, document interne

Projet du Rapport national d'auto-évaluation, document interne, Commission nationale pour la gouvernance (Oct. 2008)

Projet du Plan d'action national 2009-2013, (document interne, MAEP, Mali)

Rapports annuels du Vérificateur général (2007 et 2008), Bureau du Vérificateur général







**Programme des Nations Unies pour le développement**

Centre Régional à Dakar  
5, Boulevard de l'Est, Point E  
P.O Box 154 Dakar, Senegal  
Email : [registry.rcd@undp.org](mailto:registry.rcd@undp.org)

Bureau des politiques de développement  
Groupe de la gouvernance démocratique  
304 East 45th Street, 10th Fl.  
New York, NY 10017  
[www.undp.org/governance](http://www.undp.org/governance)

Centre pour la gouvernance d'Oslo  
Inkognitogata 37, 0256 Oslo, Norvège  
[www.undp.org/oslocentre](http://www.undp.org/oslocentre)