

EVALUATION DU FONDS NATIONAL DE STABILISATION ECONOMIQUE ET SOCIALE (FNSES)

par Nicolas PONTY et Sikoro KEÏTA

Rapport final – le 14 septembre 2015

Résumé exécutif

Afin d'atténuer les effets de cette crise multiforme sur les populations, notamment les plus vulnérables, le Gouvernement Malien a mis en place début 2013 un Fonds Fiduciaire ayant pour but d'atténuer les effets la stabilisation sociale et économique de la période post-crise.

Le Fonds a globalement répondu à ses objectifs initiaux en permettant mobilisant des ressources au profit d'activités prioritaires et des populations à la base dans les secteurs sociaux (éducation et santé) et du développement rural : (i) distributions de rations alimentaires, acquisition de tables-bancs, fournitures scolaires dans le secteur de l'éducation ; (ii) acquisition de médicaments, vaccins, consommables médicaux et équipements dans le secteur de la santé ; (iii) acquisitions de semence, engrais et produits phytosanitaires dans le secteur du développement rural. Le FNSES a cependant connu des performances mitigées dans le domaine de la réhabilitation : mobilisation tardive des ressources, nouveaux acteurs (agences AGETIPE et AGETIER d'exécution et gouvernorat) impliqués dans l'exécution des dépenses d'investissement par maîtrise d'ouvrage déléguée ; problèmes de sécurité ; absence d'actualisation des propositions d'appui.

Cette réussite globale du FNSES s'explique par la rapidité dans la mobilisation des ressources compte tenu du contexte qui prévalait, l'ouverture des lignes de crédit en une seule tranche ainsi que la pratique de la compensation.

Initialement conçu en substitution aux aides budgétaires, le FNSES apparaît aujourd'hui comme un instrument complémentaire aux autres modalités d'intervention (ABG, ABS et ANCIT. Voir section 2.1.8). En tant qu'instrument d'aide budgétaire ciblée, le fonds permet de :

- renforcer le suivi régulier, l'évaluation et le contrôle de lignes budgétaires précises. Le fonds constitue un instrument favorisant le dialogue de gestion que l'administration malienne devra mettre en place dans le cadre de la réforme des finances publiques. L'ABG et l'ABS sont davantage centrées sur le dialogue des politiques, la conception d'une vision stratégique et son suivi au niveau national et global.
- analyser les pratiques effectives en matière de gestion des finances publiques (ouverture des lignes de crédit, circulation de l'information et rôle des acteurs, effectivité des contrôles, passation des marchés, etc.). Les leçons apprises dans la mise en œuvre du fonds peuvent permettre d'alimenter la réflexion sur les programmes d'appui à la réforme du système de gestion des finances publiques. L'ABG a un avantage comparatif pour la conception de la réforme du système de gestion des finances publiques et le dialogue politique y relatif.
- cibler a priori tout type de dépenses. L'expérience a montré que le FNSES a un avantage comparatif pour le financement des dépenses qui doivent être exécutées rapidement et selon un calendrier précis répondant aux besoins des bénéficiaires. Il s'agit en général de dépenses de fonctionnement.

Le Fonds apparaît également comme un instrument financier adapté, mais non exclusif, de l'aide publique au développement, compte tenu du contexte actuel du Mali caractérisé par : (i) l'approfondissement de la régionalisation et le rôle renforcé des gouverneurs ou leurs successeurs en matière de programmation et suivi des dépenses ; (ii) le passage d'un budget de moyen à un budget en mode programme et (iii) un souci accru de traçabilité des dépenses (section 2.1.7). Dans un tel contexte, le FNSES peut permettre de :

- mobiliser des ressources auprès des donateurs qui privilégient le ciblage et le suivi régulier des dépenses ;
- financer les dépenses de l'Etat tant au niveau central que déconcentré. Il apparaît ainsi comme un outil adapté aux approches « budget déconcentré » développées par certains secteurs (éducation par exemple) et au financement des activités de l'Etat central et de ses services déconcentrés nécessaires à la réussite de la politique de décentralisation. En ce sens, le Fonds apparaît comme un instrument complémentaire à l'ANCIT conçu pour financer les dépenses décidées et votées par les collectivités territoriales, notamment les dépenses d'investissement.

Le rapport est structuré en trois parties :

- la première partie analyse la gouvernance du FNSES. Y sont analysés le rôle et responsabilités des acteurs impliqués par le FNSES par rapport aux fonctions de mobilisation des ressources, de programmation des appuis, d'exécution et monitoring des activités, de rapportage (technique et financier) et diffusion de l'information, de contrôle et d'audit ainsi que de pilotage et la coordination du FNSES.
- la deuxième partie développe une analyse détaillée la performance du FNSES selon les critères de pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité.

Sur la base de ce diagnostic, développé dans les deux premières parties et résumé dans la troisième partie, la mission recommande de maintenir le FNSES en tant qu'instrument financier de l'aide publique au développement. Le FNSES devrait cependant connaître certaines évolutions dans sa conception et gestion. Parmi les principaux enrichissements à apporter au FNSES, la mission a identifié :

- la clarification des rôles et responsabilités des acteurs ;
- le renforcement de la mobilisation sur le court et moyen terme ;
- le développement des outils pratiques du FNSES ;
- l'organisation d'une réunion du comité de pilotage d'ici fin 2015.

Ces recommandations sont présentées dans le tableau ci-après et développées dans la troisième partie.

Recommandations
Recommandations n°1 : Institutionnaliser d'ici fin 2015 le FNSES comme instrument financier pérenne de l'aide publique au développement au Mali
<ul style="list-style-type: none"> ▪ garantir le financement d'activités ciblées jugées absolument prioritaires, en particulier les dépenses aux niveaux des régions, cercles et communes au cours des prochaines années ▪ transférer l'administration du FNSES au Trésor Public à travers un compte à la BCEAO ▪ assurer la cohérence du fonds avec le passage au mode « budget de programme »
Recommandation n°2 : Clarifier le rôle des acteurs
<ul style="list-style-type: none"> ▪ retenir une périodicité semestrielle des réunions du comité de pilotage et prévoir la possibilité de réunions extraordinaire en cas de besoin ▪ nommer explicitement le président du SHA comme président du ST et responsable du management de l'équipe (pool technique et SHA) ▪ organiser la programmation des missions de suivi et contrôle sous le leadership du ST ▪ intégrer la dimension « pilotage technique du FNSES » dans les appuis techniques au ST ▪ élargir le comité de pilotage aux gouverneurs des régions et à la société civile
Recommandation n°3 : Renforcer la mobilisation des ressources sur le court et moyen terme
<ul style="list-style-type: none"> ▪ prévoir dans les accords administratifs des engagements des donateurs sur une période de trois ans ▪ prévoir des conditions de libération des fonds cohérente avec le calendrier budgétaire malien ▪ présenter le FNSES aux partenaires techniques et financiers non représentés au Mali ▪ saisir l'opportunité du FNSES relative aux financements d'activités à exécuter par les agences spécialisées des Nations-Unies ▪ intégrer une fenêtre au FNSES pour permettre à des organisations non gouvernementales d'intervenir comme partenaires d'exécution
Recommandation n°4 : Développer des outils pratiques du FNSES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ élaborer un guide d'utilisation du FNSES ▪ développer un site WEB du FNSES ▪ mettre en place un plan de travail du FNSES comportant à la fois les dimensions programmatiques et opérationnelles

<ul style="list-style-type: none"> ▪ enrichir le format des propositions d'appui afin d'intégrer les modalités d'exécution des dépenses
<ul style="list-style-type: none"> ▪ actualiser à pas annuel les propositions d'appui
<ul style="list-style-type: none"> ▪ améliorer la traçabilité des dépenses en utilisant la codification « instrument financier » de la Nomenclature Budgétaire de l'Etat (NBE)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ utiliser les nomenclatures budgétaires des collectivités territoriales pour suivre les dépenses du FNSES
<p>Recommandation n°5 : Organiser une réunion du comité de pilotage d'ici fin septembre 2015</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ valider le plan de travail 2015 du FNSES (activités programmatiques et opérationnelles)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ organiser l'audit sur les dépenses 2014
<ul style="list-style-type: none"> ▪ faire certifier les dépenses du FNSES par la DNTCP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ valider le principe de la compensation pour le secteur réhabilitation

Acronymes

AA	Agent administratif
ABG	Aide budgétaire générale
ABS	Aide budgétaire sectorielle
ACA	Accord administratif
ADARS	Appui direct à l'amélioration des rendements scolaires
AGETIPE	Agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi
AGETIER	Agence d'exécution des travaux d'infrastructures et d'équipements ruraux
ANCIT	Agence nationale d'investissement des Collectivités Locales
AOO	Appel d'offre ouvert
AOR	Appel d'offre restreint
BSI	Budget spécial d'investissement public
CAEF	Conseiller aux affaires économiques et sociales
CAS	Compte d'affectation spéciale
CSCOM	Centre de santé communautaire
CSCR	Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté
CSREF	Centre de santé de référence
CPS	Cellule de planification et statistique
CRMT	Cadre des ressources à moyen terme
DGB	Direction générale du budget
DGMP	Direction générale des marchés publics
DFM	Direction des Finances et du matériel
DNCF	Direction nationale du contrôle financier
DNPD	Direction nationale de la planification du développement
DNTCP	Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DRB	Direction régionale du budget
DRCF	Direction régionale du contrôle financier
DRPSIAP	Direction régionale de la planification, des statistiques, de l'informatique, de l'aménagement du territoire et de la population
EN	Entités nationales
FCFA	Franc de la communauté financière d'Afrique
FMI	Fonds monétaire international
FNSES	Fonds national de stabilisation économique et social
MAT	Ministère de l'administration territoriale
MEA	Ministère de l'eau et de l'assainissement
MEH	Ministère de l'énergie et de l'hydraulique
MEFB	Ministère de l'économie, des finances et du budget
MJ	Ministère de la justice
MOD	Maîtrise d'ouvrage déléguée
MPTF	Multi-Partner Trust Fund
MSHP	Ministère de la santé et de l'hygiène publique
MSPC	Ministère de la sécurité et de la protection civile
NBE	Nomenclature budgétaire de l'Etat
PGT	Pairie générale du Trésor
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTF	Partenaire technique et financier
PURD/RN	Programme d'urgence pour la relance du développement
SHA	Secrétariat à l'harmonisation de l'aide
ST	Secrétariat technique
SWOT	Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces)
UE	Union européenne

Plan du rapport

Acronymes.....	5
Introduction	9
Partie I : Analyse de la gouvernance du FNSES	11
I.1 La création du FNSES : contexte et enjeux.....	11
I.2 Les acteurs.....	11
I.2.1 Les bénéficiaires du FNSES	13
I.2.2 Les partenaires impliqués dans la mise en œuvre du FNSES	13
I.3 Les règles de gestion du FNSES	16
I.4 La coordination du FNSES par le comité de pilotage et le secrétariat technique	17
I.5 La mobilisation des ressources.....	20
I.5.1 Vue générale sur la mobilisation des ressources	20
I.5.2 La mobilisation des ressources par le FNSES auprès des contributeurs	20
I.5.3 La mobilisation des ressources par les entités nationales auprès du FNSES	22
I.6 Le rapportage et la diffusion de l'information	24
I.6.1 Les principes en matière de rapportage et diffusion de l'information	24
I.6.2 Le rapportage et la diffusion en pratique.....	26
I.7 Synthèse SWOT sur la gouvernance du FNSES.....	27
Partie II : Pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité du FNSES	32
II.1 La pertinence du FNSES.....	32
II.1.1 Le FNSES : un instrument financier adapté au contexte	32
II.1.2 Une programmation des activités du FNSES cohérente avec les approches sectorielles	32
II.1.3 Alignement du FNSES sur le calendrier budgétaire.....	33
II.1.4 Le dispositif de suivi et évaluation	34
II.1.5 La prise en compte du genre dans la programmation des appuis financés par le FNSES	35
II.1.6 La prise en compte du développement des capacités	35
II.1.7 L'évolution du contexte et la pertinence du FNSES	35
II.1.8 Le FNSES et les autres modalités d'appui.....	37
II.2 L'efficacité du FNSES	40
II.2.1 Exécution financière du FNSES	40
II.2.2 Les résultats physiques du FNSES.....	42
II.2.3 Synthèse des difficultés rencontrées dans le secteur de la réhabilitation.....	45

II.3.4	Le suivi des recommandations des réunions du comité de pilotage	47
II.2.5	Le dispositif de suivi et contrôle	48
II.2.6	L’alignement sur les procédures nationales.....	49
II.2.7	Le développement des capacités	51
II.3	L’efficience du FNSES.....	51
II.3.1	Principaux points	51
II.3.2	L’organisation des missions de suivi et contrôle	52
II.3.3	La qualité des prestations et produits délivrés	52
II.5	L’impact du FNSES et sa durabilité	54
II.6	Synthèse sur les performances (pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité) du FNSES	55
Partie III	: Conclusions et recommandations.....	59
III.1	Vue générale.....	59
III.2	Principaux éléments du diagnostic	60
III.3	Recommandations	63
Bibliographie	66
Sites internet	70
Annexe 1	: Liste des personnes rencontrées.....	71

Tableau 1 :	Analyse des parties prenantes du FNSES	12
Tableau 2 :	Vue synoptique sur le rôle des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du FNSES	15
Tableau 3 :	Bilan du FNSES au 31 décembre 2013 (en dollars US)	16
Tableau 4 :	Bilan du FNSES au 31 décembre 2014 (en dollars US)	16
Tableau 5 :	Plan de travail 2014 du ST.....	17
Tableau 6 :	Engagements et versements des donateurs contributeurs auprès du FNSES ...	21
Tableau 7 :	Du compte MPTF au compte global	23
Tableau 8 :	Organisation effective de la reddition	27
Tableau 9 :	Analyse SWOT de la gouvernance du FNSES	29
Tableau 10 :	Format du tableau de suivi TPR-Mopti	34
Tableau 11 :	Taux d'exécution financière des appuis (en dollars US et en %)	41
Tableau 12 :	Réalisation des activités en 2014	42
Tableau 13 :	Répartition des 28 activités non réalisées en 2014 par région et secteur.....	43
Tableau 14 :	Ecarts financiers entre les montants des propositions et les dépenses effectuées en 2013	44
Tableau 15 :	Activités FNSES réalisées à travers le PURD.....	46
Tableau 16 :	Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du comité de pilotage	47
Tableau 17 :	Les procédures de passation des marchés publics.....	49
Tableau 18 :	Pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité du FNSES	56
	Schéma 1 : Le rôle des acteurs dans le reportage du FNSES en cours d'exécution	25

Introduction

Le Fonds national de stabilisation économique et sociale (FNSES) a été créé le 25 février 2013 à travers le protocole d'accord entre le gouvernement du Mali et le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) pour une durée ne devant pas excéder deux années. Une évaluation du FNSES avait été prévue par les textes portant sa création.

Rappel des termes de référence de l'évaluation

Selon les termes de référence, l'évaluation du FNSES doit répondre à trois objectifs spécifiques :

- analyser le mécanisme de financement, de pilotage et de suivi du Fonds. Il s'agit d'analyser les dimensions institutionnelles (clarté des rôles des acteurs) et organisationnelles du FNSES.
- évaluer le FNSES selon les critères de pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité (viabilité) du FNSES. Les questions précises pour chacune de ces dimensions sont précisées par les termes de référence.
- formuler des recommandations visant à rendre le Fonds plus performant. Il s'agira, sur la base du diagnostic établi, de décider du maintien du FNSES en l'état ou au contraire de formuler les recommandations pour l'évolution du dispositif FNSES.

La présente évaluation du FNSES intervient alors que :

- Les donateurs contributeurs ont effectué leurs versements ;
- Certaines activités financées par le FNSES sont encore en cours d'exécution en 2015, année de clôture financière du fonds ;
- Les rapports finaux certifiés devront être fournis l'année suivant la clôture financière du fonds, au plus tard le 30 juin 2016.

En ce sens, la présente évaluation ne constitue pas une évaluation finale.

Démarche de travail

La démarche de travail a été développée en détail dans le rapport de démarrage. Elle repose sur :

- L'analyse des parties prenantes et de la gouvernance du FNSES prévue par les textes portant sa création ;
- Les précisions aux questions de l'évaluation par des faits précis en termes de pertinence, l'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité. Les questions de l'évaluation dans ces différents domaines ont été précisées. Il est ressorti des rencontres préparatoires une forte attente sur l'analyse de la gouvernance du FNSES ainsi que l'application des procédures nationales.
- La collecte des données (revue documentaire, entretien bilatéraux, questionnaire, visites de terrain). L'évaluation a commencé par analyser la documentation disponible sur le site du MTPF, notamment celle qui était initialement prévue par les termes de référence. Des rencontres bilatérales avec les ministères sectoriels, le ST et les donateurs (donateurs contributeurs, FMI, Banque mondiale, Canada) ont été organisées. Un questionnaire a été officiellement adressé à l'attention des ministères sectoriels. Une mission à Mopti a également été organisée afin d'y analyser la mise en œuvre des activités financées par le FNSES. Des demandes d'information spécifiques au ST ont également été adressées.

Le plan du rapport

La première partie du rapport analyse la gouvernance du FNSES, principalement en terme de pertinence, telle que prévue par les textes portant sa création. Elle repose sur une analyse du rôle des parties prenantes identifiées à travers leurs contributions aux six fonctions remplies par le FNSES : la mobilisation des ressources ; la programmation des appuis ; l'exécution et le monitoring des activités ; le reportage (technique et financier) et la diffusion de l'information ; le contrôle et l'audit ; le pilotage et la coordination du FNSES).

La deuxième partie développe l'analyse du FNSES et des appuis délivrés selon les cinq dimensions habituelles : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité. Cette deuxième partie porte principalement sur les activités financées par le FNSES. Pour des raisons de cohérence internes à cette seconde partie, certains points y sont repris.

La troisième partie établit une synthèse du diagnostic et établit des recommandations.

Partie I : Analyse de la gouvernance du FNSES

Pour analyser la gouvernance du FNSES, il apparaît nécessaire de rappeler en un premier temps le contexte de sa création et les objectifs poursuivis (section 1.1) et les parties prenantes impliquées (section 1.2). Le bon fonctionnement du FNSES repose sur six fonctions principales. Le rôle des parties prenantes dans le bon fonctionnement du FNSES est développé par rapport à ces six fonctions. Sont analysés plus en détail :

- Les règles de gestion du FNSES (section 1.3) ;
- La coordination du FNSES par le Comité de pilotage et le secrétariat technique (section 1.4) ;
- La mobilisation des ressources (section 1.5) ;
- Le rapportage et la diffusion de l'information (section 1.6).

La section I.7 propose une synthèse SWOT de la gouvernance du FNSES (section I.7).

Une synthèse du fonctionnement du FNSES est proposée sous forme d'analyse SWOT (section 1.6).

I.1 La création du FNSES : contexte et enjeux

Le FNSES a été conçu pour faciliter l'appui à des activités prioritaires de stabilisation économique et sociale puis de relèvement. La création du FNSES se justifie principalement pour trois raisons complémentaires :

- L'impossibilité pour certains donateurs d'intervenir sous forme d'appuis budgétaires du fait de la situation sociopolitique du Mali à cette période ;
- La baisse des recettes de l'Etat du fait des conséquences économiques et financières de la crise de 2012 ;
- La nécessité d'un mécanisme de décaissement rapide en faveur des actions prioritaires de stabilisation économique et sociale en réponse à l'urgence de la situation et aux effets socio-économiques immédiats de la crise.

Les principales fonctions liées à la gouvernance du FNSES portent sur¹ :

- La mobilisation des ressources ;
- La programmation des appuis ;
- L'exécution et le monitoring des activités ;
- Le reportage (technique et financier) et la diffusion de l'information ;
- Le contrôle et audit.
- Le pilotage et la coordination du FNSES.

I.2 Les acteurs

Les parties prenantes du FNSES sont constituées de tout individu, groupe de personnes, institution susceptible d'être concerné(e) par la réussite ou l'échec du FNSES, en tant que responsables de la mise en œuvre, facilitateurs, bénéficiaires ou adversaires. On distingue parmi les parties prenantes :

- Les bénéficiaires. On distingue (i) les groupes cibles ou bénéficiaires directs et (ii) les bénéficiaires finaux, qui sont ou peuvent être impactés à long terme, positivement ou négativement, par le FNSES.

¹Les principaux textes portant organisation du FNSES sont :

- Les termes de référence en date du 18 février 2013 ;
- Le protocole d'entente (MOU) au titre du Fonds Fiduciaire National de Stabilisation Economique et Social ;
- Le protocole d'accord entre le Gouvernement du Mali et le Programme des Nations-Unies pour le Développement relatif à la fourniture des services de gestion et autres services d'appui en date du 24 février 2013 ;
- Les accords administratifs.

- Les partenaires de mise en œuvre du FNSES. Il s'agit des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du FNSES.

Tableau 1 : Analyse des parties prenantes du FNSES

<p align="center">Bénéficiaires directs</p>	<p>Les entités nationale ou ministères :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministère de l'Education nationale ▪ Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique (MSHP) ▪ Ministère de l'agriculture ▪ Ministère du Développement rural (MDR) ▪ Ministère de l'administration territoriale (MAT) ▪ Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique (MHH) ▪ Ministère de l'environnement et de l'assainissement (MEA) ▪ Ministère de la Justice (MJ) ▪ Ministère de la Sécurité e de la protection civile (MSPC)
<p align="center">Bénéficiaires finaux</p>	<p>Populations en général des régions septentrionales en particulier Autres partenaires techniques et financiers dont ceux pratiquant l'aide budgétaire générale (BAD, BM, France et UE) et sectorielle (Canada) Inspections techniques des ministères, structures de contrôle</p>
<p align="center">Partenaires du FNSES</p>	<p>Ministère de l'économie, des finances et du Budget ; Direction Générale du Budget ; Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique : Agence Centrale Comptable du Trésor (ACCT), Pairie générale du Trésor (PGT)</p> <p>Ministères sectoriels bénéficiaires : Direction des Finances et du Matériel (DFM), Cellule de Planification et de la Statistique (CPS)</p> <p>Secrétariat technique (SHA et pool technique) Agent administrative du MDTF (New-York) et PNUD</p> <p>Groupes thématiques : Economie agricole et rurale ; Santé ; Education et formation professionnelle</p> <p>Agences de coopération : Danemark, Espagne et Pays-Bas FMI</p> <p>Au niveau régional : gouverneur ; directeur régional du budget ; trésorier payeur ; percepteurs ; directeur régional du plan, statistique et aménagement du territoire ; structures déconcentrées des ministères</p>

I.2.1 Les bénéficiaires du FNSES

Les bénéficiaires directs du FNSES sont les entités nationales qui bénéficient des transferts de fonds du FNSES. Ces ministères sont : le ministère de l'éducation nationale (MEN), le ministère de la santé et de l'hygiène publique (MSHP), le ministère de l'agriculture ainsi que les ministères ciblés à travers les actions de réhabilitation : le ministère de la sécurité, le ministère de la justice, le ministère de l'énergie et de l'hydraulique, le ministère de l'environnement et de l'assainissement, le ministère de l'administration territoriale et le ministère du développement rural.

Les bénéficiaires finaux des appuis du FNSES sont d'abord les populations du Mali. Le FNSES a été mis en place pour éviter que les populations déjà affectées par la rébellion armée et ses conséquences économiques et sociales ne soient également pénalisées par une suspension de l'aide publique au développement.

Les donateurs autres que les donateurs contributeurs peuvent être impactés par le FNSES : soit positivement à travers un meilleur suivi et contrôle des dépenses publiques des ministères sectoriels, soit au contraire négativement à travers des financements du FNSES en double emploi de leurs propres interventions.

Enfin, compte tenu de l'accent mis sur le contrôle et la redevabilité financière technique, les inspections techniques et les corps de contrôle peuvent être considérés également comme des bénéficiaires indirects des appuis du FNSES.

I.2.2 Les partenaires impliqués dans la mise en œuvre du FNSES

Les partenaires impliqués dans la mise en œuvre du FNSES sont :

- Le PNUD en tant que gestionnaire par l'intermédiaire de son bureau MPTF basé à New-York ;
- Le MEFB ;
- Le secrétariat technique, structure Secrétariat technique à l'harmonisation de l'aide (SHA) et le pool technique.
- Les entités nationales bénéficiaires ;
- Les groupes thématiques ;
- Les donateurs contributeurs ;
- Le FMI.

L'organe décisionnel du FNSES est le Comité de pilotage. Le comité de pilotage est présidé par le ministre en charge des finances (ou son représentant), de quatre représentants du gouvernement, du coordonnateur résident des Nations-Unies, des PTF contributeurs et du représentant du Fonds Monétaire International (FMI) (& 4 du protocole d'accord). Le comité de pilotage constitue le principal organe de coordination et de gouvernance du FNSES. Il prend ses décisions par consensus.

Le secrétariat technique, composé du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA) et du pool technique, intervient en appui technique au Comité de Pilotage en :

- préparant le plan d'activités annuel du FNSES et en faisant le suivi ;
- assurant le contrôle-qualité de la (i) formulation des appuis soumis par les Entités nationales (complétude des dossiers, disponibilité de l'information pour le suivi technique et financier) et (ii) de l'exécution des appuis à travers vérification de la conformité des demandes de paiement (vérifications techniques, vérifications du contrôle financier) et vérification de la passation des marchés aux processus nationaux ; vérification des indicateurs de résultats ;
- coordonnant les audits externes et évaluations ;
- élaborant le rapport annuel narratif consolidé sur la base des rapports sectoriels ;
- facilitant les échanges entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du FNSES.

Le bureau MPTF du PNUD participe à ce comité en tant que membre ex-officio (&4 du protocole d'accord).

Tableau 2 : Vue synoptique sur le rôle des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du FNSES

Structures	Fonctions
<p>PNUD par l'intermédiaire du MPTF</p>	<p>Mobilisation des ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Préparation du protocole d'accord ▪ Mobilisation des ressources auprès des donateurs ▪ Mise à disposition des ressources auprès des EN sur la base des décisions du comité de pilotage <p>Rapportage et diffusion de l'information :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ diffusion des rapports via le site ; ▪ états financiers du FNSES ; ▪ rapport financier final.
<p>MEFB</p>	<p>Pilotage du FNSES via la présidence du comité de pilotage : responsable et redevable de la mise en œuvre du FNSES</p> <p>Mobilisation des ressources:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ soumettre au MPTF les propositions d'appui validées ; ▪ stratégie annuelle de mobilisation des fonds <p>Programmation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vérifier que chaque entité est responsable des activités (&22) ▪ Validation des propositions d'appui via le comité de pilotage ▪ Approbation de la proposition d'appui et transmission au MPTF <p>Exécution :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre à disposition les ressources à l'attention des EN ▪ Créer un compte du grand livre pour chaque entité nationale bénéficiaire (DNTCP) <p>Rapportage :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soumission du rapport annuel et des rapports financiers sectoriels validés ▪ Transmettre ces rapports au MPTF
<p>Secrétariat technique</p>	<p>Programmation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan d'activités du FNSES ; ▪ Contrôle-qualité des propositions d'appuis <p>Exécution :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrôle-qualité de l'exécution (respect des procédures nationales dans les délais) ▪ Organisation et appui des missions de suivi ; <p>Rapportage : consolidation des rapports sectoriels narratifs</p> <p>Contrôle et audit : coordination des audits externes et des évaluations</p>
<p>Entités nationales bénéficiaires</p>	<p>Programmation : Soumission des propositions d'appui</p> <p>Exécution : exécuter les actions financées par le FNSES</p> <p>Rapportage : rapports techniques et financiers sectoriels</p>
<p>Groupes thématiques</p>	<p>Programmation : Avis sur la proposition d'appui</p>
<p>Donateurs contributeurs</p>	<p>Mobilisation des ressources (engagement, décaissement) selon les termes de l'ACA</p> <p>Programmation : Avis sur les propositions d'appui</p> <p>Participation à la surveillance globale du FNSES</p>
<p>FMI</p>	<p>Avis à travers les réunions du comité de pilotage</p>

I.3 Les règles de gestion du FNSES

Les ressources du FNSES sont constituées :

- des dépôts des donateurs. Les donateurs transfèrent leur contribution au FNSES suite à la signature d'un accord administratif.
- des revenus d'intérêt.

Les ressources du FNSES sont transférées aux entités nationales (EN) bénéficiaires sur la base d'une proposition d'appui validée par le comité de pilotage. Le protocole d'accord fixe un délai de 3 à 5 jours pour la transmission de ces ressources (&13a). Cette précision permet d'encadrer la gestion de trésorerie du FNSES et d'éviter tout comportement abusif de la part de l'Agent administratif (AA).

Le FNSES utilise ses ressources pour :

- réaliser les transferts de Fonds à l'Etat malien suite à la validation d'une proposition d'appui par le comité de pilotage.
- couvrir les coûts directs liés à l'administration du Fonds (&9 et &15, protocole d'accord du 24 février 2013). L'AA est autorisé à prélever 1% des dépôts versés par chaque donateur contributeur pour couvrir les coûts liés à l'administration du Fonds (&9 et &15, protocole d'accord du 24 février 2013).
- couvrir les coûts des activités des entités nationales bénéficiaires, du secrétariat technique, du comité de pilotage ainsi que des évaluations, contrôles et audits (&15 du protocole d'accord du 24 février 2013). Le protocole d'accord précise que les budgets de ces activités de soutien devront être intégrés dans les propositions d'appui.
- Enfin, aux différents coûts pris en charge par le FNSES, s'ajoutent les commissions bancaires.

Compte tenu de ces règles, le FNSES peut dégager un solde en fin d'année.

Tableau 3 : Bilan du FNSES au 31 décembre 2013 (en dollars US)

Emplois		Ressources	
Total	21 092 983,7	Total	21 092 983,7
Transferts vers les EN	19 486 340,5	Dépôts	21 086 696,9
Honoraires du fonds	210 867,0	Intérêts et revenus	6 286,8
Coût direct	366 586,4		
Commissions bancaires	170,5		
Solde détenu par AA	1 029 019,3		

Source : <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/3ML10>

Les coûts directs liés aux activités des EN (Entités Nationales), du secrétariat technique et du comité de pilotage ont représenté environ 1,7% des transferts versés aux donateurs en moyenne sur la période 2013-2014 (respectivement, 1,9% en 2013 et 1,7% en 2014), soit moins que les « 2% » initialement prévu pour être affecté aux activités de suivi, évaluation et contrôle. Au total, les frais de gestion du FNSES ont représenté environ 2,7% des contributions des donateurs.

Tableau 4 : Bilan du FNSES au 31 décembre 2014 (en dollars US)

Emplois		Ressources	
Total	42 762 003,3	Total	42 762 003,3
Transferts vers les EN	41 477 682,5	Dépôts	42 747 426,9
Honoraires du fonds	427 474,3	Intérêts et revenus	14 576,4
Coût direct	741 490,7		
Commissions bancaires	323,4		
Solde détenu par l'AA	115 032,37		

Source : <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/3ML10>

Les ressources du FNSES sont gérées en dollars des Etats Unis alors que les donateurs spécifient leurs engagements en monnaie nationale. Il en résulte un risque de change qui peut augmenter ou diminuer les fonds mis à disposition des entités nationales. Les appuis budgétaires directs pratiqués par les

donateurs (Espagne, Pays-Bas) dont les Etats sont membres de la zone Euro (Espagne, Pays-Bas) ne comportaient pas un tel risque. Le protocole d'accord précise que le gestionnaire n'absorbera pas les risques de change (&11).

I.4 La coordination du FNSES par le comité de pilotage et le secrétariat technique

Conceptuellement, le montage de la fonction de pilotage du Fonds présente des atouts importants, notamment :

- L'existence d'une structure de pilotage conjointe avec une large participation des parties prenantes², y compris celle des PTF, qui prend ses décisions par consensus ;
- La responsabilisation du ministère chargé de l'Economie et des Finances comme Président du Comité de Pilotage avec l'entière responsabilité programmatique et financière des activités ;
- L'existence d'un Secrétariat technique également mixte, responsabilisé à la fois dans le soutien administratif et le suivi technique des résultats sectoriels (soit de façon directe, soit à travers des experts indépendants qu'il aura contractés) ;
- La responsabilisation des ministères sectoriels dans la sélection des activités prioritaires de leurs départements.

Selon les termes de référence, le plan de travail du ST devait être diffusé sur le site du MPTF. Ils ont en fait été rendus accessibles à travers le site du PNUD. Les plans de travail accessibles au grand public et qui semblent avoir été ceux discutés en comité de pilotage sont essentiellement des plans de travail de nature programmatique. Ils ne permettent pas d'avoir une vision des activités opérationnelles de coordination, pilotage et suivi appuyées par le ST. La disponibilité d'un tel plan d'activités dès le début d'année permettrait une meilleure programmation, budgétisation et suivi des activités opérationnelles, en particulier des activités de suivi, de contrôle et d'évaluation. Un tel plan d'activités devrait être explicitement prévu par les termes de référence organisant le FNSES.

La mission a pu obtenir le plan de travail « 2014 » du secrétariat technique. Analysées sur la base de ce plan de travail, les performances du Secrétariat Technique, cheville ouvrière dans la mise en œuvre du FNSES, sont pour l'année 2014 résumées dans le tableau 5.

Tableau 5 : Plan de travail 2014 du ST

Activités prévues	Sous-activités	Réalisations	Observations
Apporter une expertise en programmation et passation des marchés	<ul style="list-style-type: none"> • vérifier les passations des marchés • préparer le plan d'activités annuel du FNSES et son suivi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deux experts recrutés ont renforcé le secrétariat technique dans les domaines concernés 	Activité réalisée entièrement.
Renforcer les capacités et coordonner des formations	<ul style="list-style-type: none"> • organiser des ateliers de renforcement des capacités des DFM, CPS et Points focaux des ministères sectoriels concernés 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ un atelier de formation a été organisé par le ST en décembre 2013 ✓ Il n'y a pas eu de formation en 2014 	Activité réalisée partiellement.
Appuyer le Comité de Pilotage	<ul style="list-style-type: none"> • préparer les réunions du Comité de pilotage • faciliter les échanges entre 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ En 2013, le Comité de pilotage s'est réuni trois fois : le 22 avril, le 28 	Activité réalisée partiellement :

² Sans toutefois la représentation de la société civile et des collectivités territoriales.

Activités prévues	Sous-activités	Réalisations	Observations
	<p>les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du FNSSES</p> <ul style="list-style-type: none"> élaborer le rapport annuel narratif consolidé 	<p>novembre et le 11 décembre</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ En 2014, deux réunions du comité de pilotage ont été tenues: le 21 février et le 30 avril ; Cinq réunions du comité technique ont été tenues : le 11 juin, le 10 juillet, le 10 septembre, le 1er et le 9 décembre 	<p>la périodicité réglementaire des réunions du Comité de pilotage est d'une réunion tous les deux mois ; par contre les réunions du Comité technique ont été plus régulières.</p>
Effectuer le Suivi-évaluation régulier des propositions d'appui	<ul style="list-style-type: none"> appuyer les départements sectoriels dans les propositions d'appui (complétude des dossiers, disponibilité de l'information, etc.) effectuer le contrôle-qualité de l'exécution des appuis (vérifications des demandes de paiement, techniques, du contrôle financier et de la passation des marchés) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le Secrétariat technique a examiné et approuvé techniquement les propositions d'appuis aussi bien en 2013 qu'en 2014 ✓ Le ST a assuré la revue et la disponibilité des propositions d'appui 	Activité réalisée entièrement.
Organiser des missions trimestrielles de supervision dans les localités bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> organiser des missions de suivi et de contrôle sur le terrain (vérification des indicateurs de résultats, vérification de l'effectivité des résultats, vérification du respect des procédures nationales et des délais, etc.) organiser les évaluations techniques des activités des ministères sectoriels 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Il n'y a pas eu de mission de supervision en 2013, aussi le ST avait exprimé en 2013 la nécessité de recruter un spécialiste en suivi/évaluation, une capacité dont il ne disposait pas ✓ Le Secrétariat technique a organisé des missions de supervision conduites dans les régions de Ségou, Mopti, Koulikoro, Sikasso et dans le district de Bamako en octobre et novembre 2014 ; il n'y a pas eu de mission sur les réhabilitations dans les zones du Nord, pour cause, l'insécurité ✓ un consultant a été recruté pour la supervision de 	Activité réalisée partiellement³ : la périodicité trimestrielle des missions de supervision n'a pas été respectée.

³ Il n'y a pas eu de mission de supervision dans les régions du Nord (Gao, Tombouctou et Kidal) pour raison d'insécurité dans ces zones en 2014, selon le rapport annuel consolidé de 2014 du ST.

Activités prévues	Sous-activités	Réalisations	Observations
		l'achat, de la distribution des semences et des engrais et autres	
Organiser l'audit technique et financier des propositions d'appui	<ul style="list-style-type: none"> coordonner l'audit des comptes du FNSES, les audits externes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'audit comptable et financier du Fonds a été effectué en 2013 ✓ un audit externe (commandé par le PNUD et réalisé sur ressources ST) a porté sur la réalisation des propositions techniques au niveau sectoriel 	Activité réalisée entièrement.

Globalement le Secrétariat technique a réalisé la plupart des activités de son mandat en 2013 et 2014. Plusieurs actions ont été conduites avec succès, au nombre desquelles : i) la production des propositions d'appui et des rapports annuels narratifs et financiers des différents secteurs ciblés, ii) la production des rapports annuels consolidés, iii) le décaissement des ressources financières, et iv) la production du rapport annuel financier consolidé par le bureau MPTF du PNUD sur la base des rapports sectoriels soumis par les Entités Nationales.

D'autres activités liées à son mandat n'ont pas cependant été réalisées avec succès. Il s'agit en premier lieu de la périodicité des réunions du Comité de pilotage sur une base bimestrielle. Compte tenu du calendrier des acteurs impliqués et de la nécessité de les mobiliser tous, la périodicité bimestrielle s'est avérée inapplicable dans les faits. Selon une large majorité des points de vue, des rencontres semestrielles seraient tout au plus souhaitables. Toutefois, l'allongement de la périodicité des réunions pose le problème de la gestion des « urgences ». Pour cette raison, des « réunions extraordinaires » du Comité de pilotage ne sont pas à écarter.

En second lieu, bien que plusieurs actions aient été entreprises dans ce chapitre, la fonction de « suivi et évaluation des activités du fonds ... » n'a pas été menée avec efficacité. Plusieurs éléments expliquent ce point de vue dont :

- la faible appropriation du Fonds et de ses procédures (y compris de la disponibilité de 2% des ressources du Fonds consacrés au suivi/évaluation des activités, selon la décision issue de la réunion du Comité de pilotage du 11 décembre 2013) par certaines CPS (Cellule de la Planification et des Statistiques) statutairement responsables des suivi/évaluations de leurs secteurs et aussi par les acteurs régionaux et locaux ;
- l'insuffisance de la traçabilité des activités du FNSES sur le terrain. En effet, malgré la mise en place d'un « Visa FNSES », cet instrument n'a pas été systématiquement appliqué par les Ordonnateurs de crédit ; il en est résulté une difficulté de suivi des activités FNSES sur le terrain ;
- l'insuffisance du nombre des missions de suivi et contrôle du Secrétariat Technique réalisées en collaboration avec les départements sectoriels ; une seule visite de terrain organisée par le ST avec certains départements sectoriels (Santé et Education) n'a concerné que certaines activités réalisées dans les régions de Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti et dans le District de Bamako en octobre et novembre 2014 (Rapport de la Mission de supervision du FNSES en 2014), alors que le suivi technique des activités doit être effectuée sur une base continue. Par ailleurs, toutes les régions ciblées n'ont pas été couvertes, parfois pour raison d'insécurité ;

- l'insuffisance de la coordination entre le niveau régional et le niveau central ;
- l'insuffisance de la collaboration entre les DFM (Direction du Matériel et des Finances) et les CPS ;
- l'absence d'un tableau de bord annuel au niveau du Secrétariat Technique pour l'exécution des activités du Fonds ainsi que du suivi des activités programmées par les ministères sectoriels.

Enfin, les actions de renforcement des capacités ont été limitées. Il n'y a eu qu'un atelier de formation en décembre 2013, ce qui largement insuffisant pour une grande appropriation des procédures du Fonds, surtout compte tenu de l'instabilité institutionnelle qu'a connue la période. Aussi, il importe d'associer à ces formations les acteurs régionaux et locaux.

I.5 La mobilisation des ressources

I.5.1 Vue générale sur la mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources repose sur le processus suivant :

- Etape 1 : Signature d'un accord administratif (Aca) entre le donateur contributeur et le gestionnaire du FNSES. Les montants prévus par cet accord constituent l'engagement du donateur en monnaie nationale.
- Etape 2 : Dépôts des fonds du donateur contributeur auprès du FNSES.
- Etape 3 : Formulation d'une proposition d'appui par l'EN auprès du comité de pilotage ;
- Etape 4 : Validation de la proposition d'appui par le comité de pilotage ;
- Etape 5 : Versement des fonds du FNSES sur le compte de l'EN.

On peut distinguer dans cette séquence deux phases :

- La phase de la mobilisation des ressources auprès des donateurs par le FNSES (étapes 1 à 2). Un indicateur de performance relatif à cette première phase est le taux de dépôts des donateurs. Il est mesuré par le rapport entre les dépôts réalisés par le donateur contributeur et ses engagements initiaux.
- La phase de la mobilisation des ressources auprès du FNSES par les Entités nationales (étapes 3 à 5).

I.5.2 La mobilisation des ressources par le FNSES auprès des contributeurs

Les accords administratifs (ACA) signés avec le fonds sont les suivants (cf. tableau 5) :

- Pour les Pays-Bas : un premier ACA signé le 8 mars 2013, d'un montant de 15 millions d'euros, ciblant les secteurs de la sécurité alimentaire (4 millions d'euros) et de l'éducation (11 millions d'euros) ; un second ACA signé le 8 novembre 2013, d'un montant de 9 millions d'euros. Ces accords administratifs comportent des engagements pour deux années, 2013 et 2014.
- Pour le Danemark : ACA signé le 29 novembre 2013, ciblant les secteurs de l'Administration, des collectivités territoriales, de la Justice, de la Sécurité et du développement rural pour un montant de 30 000 000 de couronnes danoises. Cet accord administratif comporte des engagements pour deux années (20 000 000 pour 2013 et 10 000 000 pour 2014).
- Pour l'Espagne : ACA signé le 11 février 2014 et ciblant le secteur de la santé, pour un montant de 5 millions d'euros.

Tableau 6 : Engagements et versements des donateurs contributeurs auprès du FNSES

Accord administratif	Date de signature de l'AA	Secteur	Période	Engagement (unité : monnaie du contributeur)		Tranche 2013				Tranche 2014			
						Engagements*, en dollars	Versements, en dollars	Date de versement (source MPTF)	Taux de dépôt	Engagements en temps réel* en dollars	Versements en dollars	Date de versement (source MPTF)	Taux de dépôt
Année 2013						21 106 697	21 106 697		100,0%	16 603 852	14 807 230		89,2%
Pays-Bas (total)				24 000 000	Euros								
Pays-Bas I	08-mars-13	Agriculture, éducation	2013-2014	15 000 000	Euros	17 442 050	17 442 050	26 mars et 20 novembre 2013	100,0%				
Pays-Bas II	08-nov-13	Santé	2013-2014	9 000 000	Euros					14 807 230	14 807 230	5 mars et 9 juin 2014	100%
Danemark 2013-2014	29-nov-13	Réhabilitation	2013-2014	30 000 000	DDK*	3 664 647	3 664 647	9 décembre 2013	100,0%	1 796 622	0	non versé	0%
Année 2014										6 853 500	6 853 500		100,0%
Royaume d'Espagne 2014	11-févr-14	Santé	2014	5 000 000	Euros					6 853 500	6 853 500	26 février 2014	100%

(*): engagements en temps réel ; (**) DDK : Danske Krone ou couronne danoise en français

Les Pays-Bas ont signé un premier accord administratif dès le 8 mars 2013, ciblant l'appui à la sécurité alimentaire (secteur agriculture) et l'éducation pour une période de deux ans (2013 et 2014). L'accord administratif pour le secteur de la santé n'a été signé que le 8 novembre 2013. Le Danemark a signé un accord administratif le 29 novembre 2013. Cet appui cible la réhabilitation pour la période 2013-2014 à travers six secteurs : le développement rural, l'hydraulique, l'assainissement, l'administration territoriale, la justice et la sécurité. Enfin, l'Espagne a signé un accord administratif en 2014 ciblant le secteur de la santé.

Les principes de fonctionnement du FNSES, à savoir rapidité des décaissements et respect des procédures nationales, supposent que les accords puissent être signés au plus tard en début d'année afin que les entités nationales puissent préparer puis exécuter leurs dépenses. La préparation des fiches peut cependant être discutée sur le terrain avec l'appui du secrétariat technique et en concertation avec les donateurs contributeurs, comme ce fut le cas pour les appuis au secteur de la santé financés par l'Espagne. La mise à disposition tardive des fonds, notamment après la période légale d'engagement des dépenses, pose un problème plus délicat pour l'exécution des dépenses. La solution retenue a été dans le cas de l'appui au secteur de la santé par les Pays-Bas d'utiliser les ressources du FNSES pour « compenser » les lignes prioritaires déjà exécutées.

Les engagements des donateurs contributeurs sont spécifiés dans l'Aca dans leur propre monnaie. La valeur en dollars de la contribution sera calculée lors du versement effectif de la contribution sur le compte du FNSES sur la base du taux de change comptable de l'ONU à la date de la réception.

I.5.3 La mobilisation des ressources par les entités nationales auprès du FNSES

La mobilisation des ressources du FNSES par les entités nationales repose sur l'approbation d'une proposition d'appui par le Comité de pilotage. Les propositions d'appui sont transmises par le MEFB à l'Agent Administratif. Le gestionnaire du FNSES effectue des versements à l'aide du compte du Fonds aux Entités nationales, sur instruction du MEFB et selon les instructions du Comité de Pilotage.

Tableau 7 : Du compte MPTF au compte global

Libellé	N° projet	Statut	Ministère	Donateur contributeur	Date d'ouverture du projet (site MPTF)	Date de versement du MPTF (source FNSES)
Année 2013						
Agriculture	86423	clos	MDR	Pays-Bas	8-mai-13	8-mai-13
Education	86400	clos	MEAPLN	Pays-Bas	30-avr.-13	30-avr.-13
Santé	88364	clos	MSHP	Pays-Bas	10-déc.-13	10-déc.-13
Réhabilitation						
- Administration générale et CT	88494	En cours	MAT	Danemark	16-déc.-13	16-déc.-13
- Développement rural	88481	En cours	MDR	Danemark	16-déc.-13	16-déc.-13
- Développement rural (Hydraulique)	88502	En cours	MEH	Danemark	16-déc.-13	16-déc.-13
- Développement rural (assainissement)	88496	En cours	MEA	Danemark	16-déc.-13	16-déc.-13
- Justice	88482	En cours	MJ	Danemark	16-déc.-13	16-déc.-13
- Sécurité	88480	En cours	MSPC	Danemark	16-déc.-13	16-déc.-13
Année 2014						
Agriculture	90968	En cours	MDR	Pays-Bas	8-mai-13	20-juin-14
Education	90133	En cours	MEN	Pays-Bas	16-avr.-14	16-avr.-14
Santé	90134	En cours	MSHP	Pays-Bas ; Espagne	16-avr.-14	16-avr.-14

Source : <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/3ML10> ; MEFB/DNTCP. **NB** : l'information relative aux dates de réception des ressources du MPTF n'a pas pu être obtenue auprès du ST.

I.6 Le rapportage et la diffusion de l'information

I.6.1 Les principes en matière de rapportage et diffusion de l'information

Les textes portant création du FNSES ont prévu un processus de reportage technique et financier annuel. Ce processus de reportage financier et technique repose sur une remontée de l'information des entités nationales bénéficiaires vers le MEFB puis de transmission des rapports technique et financier à l'attention de l'agent administratif (cf. schéma 1):

- Les entités nationales bénéficiaires (ministères) transmettent au MEFB leur rapport technique (« narratifs ») et leur rapport financier.
- Le MEFB consolide ces rapports sectoriels en un rapport technique et un rapport financier.

Le ST transmet les rapports consolidés au MEFB, à chaque contributeur ainsi qu'au comité de pilotage. Puis, le MEFB transmet les rapports sectoriels et le rapport consolidé à l'Agent Administratif au plus tard trois mois après la fin de l'année sous revue pour les rapports techniques et au plus tard quatre mois après la fin de l'année sous revue pour les rapports financiers.

Il est donc laissé à l'appréciation de l'administration malienne le soin de préciser le calendrier de reportage des ministères sectoriels à l'attention du MEFB. Le reportage financier des ministères sectoriels s'appuie sur les travaux des DFM. Ces rapports financiers portent sur la phase administrative de la dépense. La consolidation des rapports financiers doit donc impliquer le Trésor afin d'y intégrer la phase comptable et le suivi des paiements effectifs.

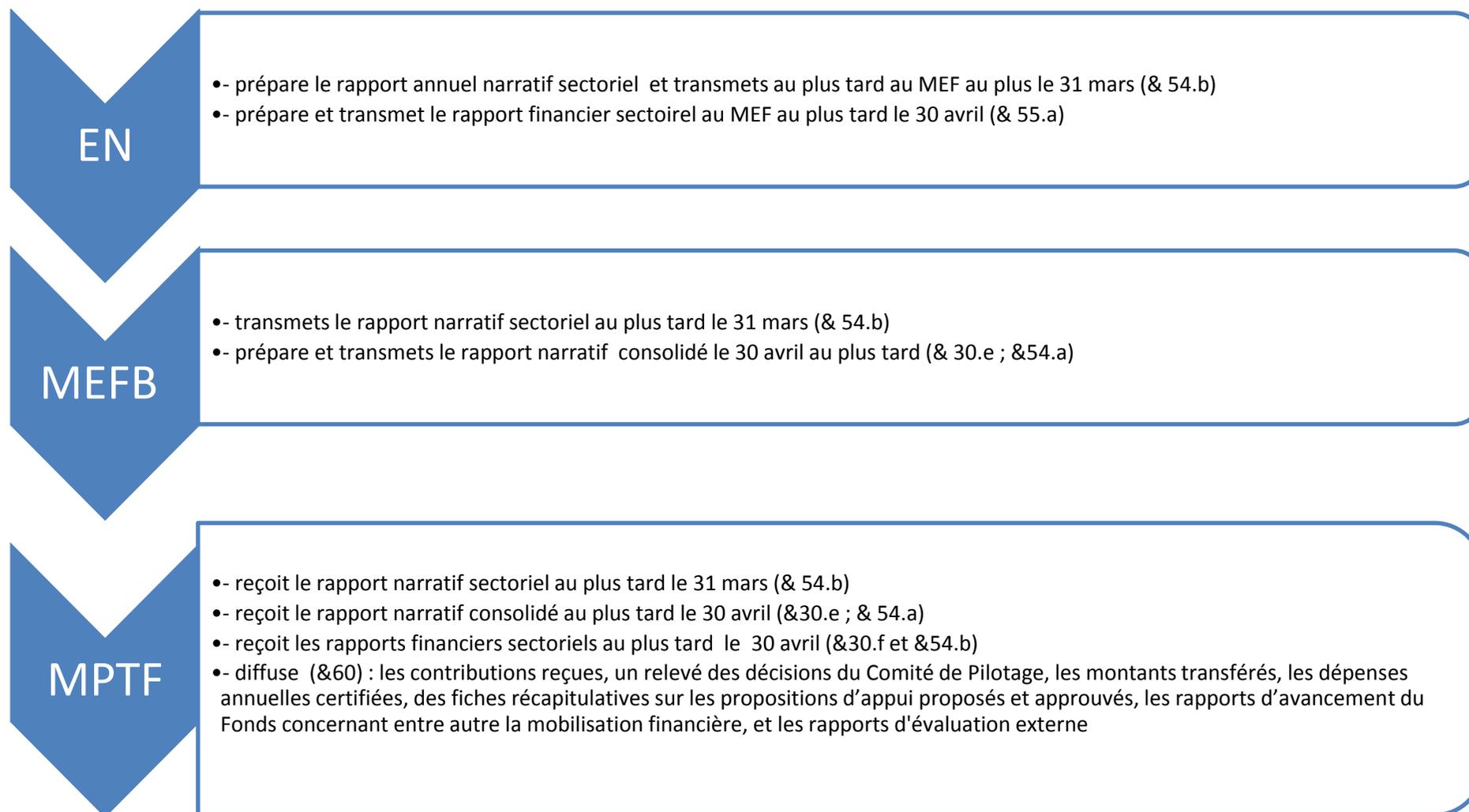
L'agent administratif a quant à lui obligation de transmettre un rapport et un Etat financier certifié sur les activités d'agents administratifs au plus tard cinq mois de l'année sous revue.

Les textes portant organisation du reportage sont dans l'ensemble précis et clairs. Ils laissent la liberté à l'administration malienne d'organiser le processus de remontée d'information et le calendrier y relatif sous contrainte d'une date finale de transmission des différents rapports par le MEFB. Quelques ambiguïtés ou précisions peuvent être notées :

- Le ST est parfois présentée comme la structure responsable (&57.b des termes de référence) ou simplement une structure d'appui (&54.b des termes de référence) pour la consolidation des rapports sectoriels ;
- Les structures du MEFB impliquées dans l'élaboration des rapports ou intéressées à les recevoir doivent être précisées.
- Le FMI n'est pas cité individuellement comme structure destinataire des rapports techniques et financiers mais à travers le comité de pilotage.

Le reportage financier des ministères sectoriels s'appuie sur les travaux des DFM. Ces rapports financiers portent sur la phase administrative de la dépense. La consolidation des rapports financiers doit donc impliquer le Trésor afin d'y intégrer la phase comptable et le suivi des paiements effectifs.

Schéma 1 : Le rôle des acteurs dans le reportage du FNSES en cours d'exécution



Rapports de clôture

Les rapports de clôture doivent être délivrés à l'Agent Administratif au cours de l'année suivant l'année de fin du FNSES (c'est-à-dire l'année 2016) :

- un rapport narratif final sectoriel soulignant les résultats et les réalisations accomplies par rapport aux buts et objectifs du Fonds au plus tard quatre mois après la fin de l'année de clôture ainsi qu'un rapport financier au plus tard cinq mois après la fin de l'année de clôture ;
- les états financiers finaux certifiés et les rapports financiers sectoriels six mois après la fin de l'année civile marquant la clôture financière du Fonds.

La structure nationale responsable de la certification des états financiers n'est pas nommée. L'esprit du FNSES, qui vise à privilégier le recours aux processus nationaux, devrait conduire à s'appuyer sur le Bureau du vérificateur général ou la Chambre des Comptes.

La divulgation publique de l'information

Le gouvernement Malien et l'agent administratif s'assurent que figurent sur le site [Multi-Trust Fund Partner](#) les informations suivantes :

- les contributions reçues, les montants transférés et les dépenses annuelles certifiées ;
- des fiches récapitulatives sur les propositions d'appui proposés et approuvés ;
- un relevé des décisions du Comité de Pilotage ;
- les rapports d'avancement du Fonds concernant entre autre la mobilisation financière, et les rapports d'évaluation externe, y compris des renseignements pertinents sur les opérations du Fonds.

Le relevé des décisions du comité de pilotage ont été diffusées mais à travers le site de Unteamworks pour quatre des cinq réunions tenus (28 novembre 2013, 11 décembre 2013, 21 février 2014, 30 avril 2014).

I.6.2 Le rapportage et la diffusion en pratique

Les rapports en ligne sur le site du <http://mptf.undp.org> portent sur (cf. tableau 9) :

- les rapports annuels consolidés techniques et financiers pour les années 2013 et 2014 ;
- les états financiers du FNSES ;
- les propositions d'appui ;
- les textes portant création du FNSES.

La qualité de la diffusion à travers le site MPTF (<http://mptf.undp.org>) laisse à désirer. Les titres des fichiers n'apparaissent pas normalisés. En général, seuls les documents non signés sont diffusés, ce qui peut laisser un doute quant à leur validation effective. Un plan d'activité du FNSES, celui de 2013, a été diffusé alors qu'il existe une feuille de route pour les activités 2014. Les états financiers du FNSES sont publiés dans une rubrique « autre ».

Les comptes rendus du comité de pilotage ainsi que les rapports d'audit externe ne sont pas en ligne comme prévus par les textes sur le site du MPTF. Les relevés des décisions du comité de pilotage ont été diffusés mais à travers le site de UNTEAMWORKS pour quatre des cinq réunions tenues (28 novembre 2013, 11 décembre 2013, 21 février 2014, 30 avril 2014).

Tableau 8 : Organisation effective de la reddition

Reddition prévue		Commentaires
Type de rapport	Responsabilités	
Transmission du rapport sectoriel narratif au ST/MEFB (31 mars) Transmission du rapport financier au ST/MEFB (30 avril)	EN	Les rapports sectoriels sont de qualité hétérogène.
Transmission des rapports sectoriels narratifs au MPTF (31 mars) Transmission du rapport narratif consolidé au MPTF (31 mars)	ST/MEFB	La version provisoire des rapports consolidés est transmise dans les délais. Les rapports financiers et techniques sont consolidés en un seul et même rapport.
Le MPTF reçoit et diffuse : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les rapports narratifs sectoriels (31 mars) et le rapport narratif consolidé ▪ Les rapports consolidés ; ▪ Les rapports financiers sectoriels ; ▪ Le relevé des conclusions du comité de pilotage ; ▪ Les fiches de propositions d'appui approuvées ; ▪ Les dépenses annuelles certifiées ; ▪ Les rapports d'avancement du fonds ; ▪ Les rapports d'évaluation externe. 	MPTF	Les documents en ligne ne sont pas signés. Il n'est pas possible de savoir s'ils ont été approuvés. Les rapports techniques sectoriels ne sont pas diffusés. Aucun rapport spécifique au MDTF, notamment les rapports d'avancements du fonds, ne sont publiés Les rapports d'évaluation externe et relevés de conclusion du comité de pilotage sont publiés uniquement sur le site du PNUD.

Le gouvernement malien devait avoir le rôle de leader dans l'information donnée à la presse et aux bénéficiaires de l'assistance (&61 des termes de référence). Lors de l'atelier de formation sur les procédures du FNSES organisé en décembre 2013, il a été annoncé qu'un site internet dédié sera mis en place pour faciliter les échanges et partages d'expériences relatives au FNSES au Mali. Ce site n'a pas été mis en place. Le site du SHA n'a pas été utilisé. En pratique, les principales informations publiques complémentaires à celles du Multi-Partner Trust Fund l'ont été à travers le site UNTEAMWORKS (<https://undp.unteamworks.org/fr/node/413834>).

1.7 Synthèse SWOT sur la gouvernance du FNSES

Les principes de la gouvernance du FNSES sont clairement énoncés dans les textes portant sa création : décision par consensus ; participation des parties prenantes dans la gouvernance du Fonds ; alignement des activités financées sur les priorités nationales (programmes d'activités sectoriels, programme conclu avec le FMI) ; exécution et supervision financière des appuis selon les procédures nationales ; création de comptes sectoriels séparés ; utilisation des normes et standards internationaux de surveillance financière.

Les acteurs impliqués dans la gouvernance du FNSES, ainsi que les rôles et responsabilités, sont dans l'ensemble identifiés avec précision. On peut en particulier noter que :

- le rôle des différents acteurs dans la mobilisation et la mise à disposition des ressources ainsi que la circulation de l'information y relative sont bien décrits ;
- les textes précisent bien les rapports techniques et financiers attendus des différents acteurs et leurs articulations. Les rapports de suivi et les rapports de clôture sont distingués ;

- les ressources du FNSES sont disponibles pour les activités de suivi et contrôle des activités.

Trois nuances peuvent être apportées quant à la clarté des rôles et responsabilités :

- Les parties prenantes citées dans les textes sont en fait les partenaires de mise en œuvre. Les autres parties prenantes que sont certains bénéficiaires ne sont pas citées : population à travers les corps intermédiaires et associations, corps de contrôle, inspection technique des ministères ou encore autres donateurs.
- Le Secrétariat Technique apparaît comme une structure « mixte », composée du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide et le pool technique, structure de coordination intra-donateurs. Les rôles respectifs de ces deux composantes ne sont pas précisés.
- Le MEFB apparaît à la fois en tant que président du comité de pilotage, structure opérationnelle responsable de la bonne exécution programmatique et financière des appuis du FNSES et structure d'appui à travers le secrétariat technique. Le rôle du MEFB en tant que structure opérationnelle à travers ses principales directions aurait pu être davantage précisé : quels sont les rôles et contributions de la DNCTP, la DGB et la DNTCP respectivement dans la mise à disposition des fonds, le reportage financier et ou encore le suivi des contrôles financiers ?

Les réunions prévues par les textes sont exclusivement les réunions bimestrielles du comité de pilotage, c'est-à-dire des réunions décisionnelles. Les réunions techniques de préparation et de suivi des instances avec les partenaires ne sont pas prévues par les textes. Compte tenu des fonctions qui lui sont attribuées (préparation et suivi du fonctionnement du FNSES, assurance contrôle-qualité), le secrétariat technique aurait dû être clairement habilité à provoquer de telles réunions de travail et concertation. Les réunions du comité de pilotage aurait dû être prévues pour discuter des points critiques et des goulots d'étranglement rencontrés dans l'exécution du FNSES.

Tableau 9 : Analyse SWOT de la gouvernance du FNSES

Opportunités	Défis
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retour à l'ordre constitutionnel ▪ Réforme des finances publiques : <ul style="list-style-type: none"> - Passage à l'approche budget-programme à partir de 2017 ; - Introduction du principe du contrôle d'effectivité dans le nouveau règlement comptable. ▪ Ancrage de la structure de pilotage au ministère chargé de l'économie (à la même enseigne que le CSCRP) ▪ Signature de la feuille de paix ▪ Appui direct des lignes budgétaires sélectionnées dans la Loi de Finances ▪ Rapidité des décaissements et utilisation des procédures nationales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instabilité institutionnelle et ses conséquences sur l'appropriation du FNSES par les ministères ▪ Faible dynamique des appuis budgétaires sectoriels ▪ Traçabilité des activités réalisées malgré la mise en place du « Visa FNSES » ▪ Réduction des coûts liés aux fluctuations de change et à la gestion administrative du Fonds ▪ Retour de la paix au Mali
Pilotage et coordination	
Forces	Faiblesses

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rôle des principaux acteurs dans la gouvernance du FNSES bien décrit par les termes de référence et le protocole d'accord : <ul style="list-style-type: none"> - Fonctions de mobilisation, programmation, exécution et monitoring, reportage, contrôle et audit, coordination et pilotage - Clarté dans la responsabilité des différents acteurs ▪ Structure de pilotage conjointe avec une large participation des parties prenantes⁴, y compris des PTF ▪ Fonction de pilotage et de coordination du FNSES appuyée par un secrétariat technique ▪ Existence d'un plan de travail 2014 de type managérial (mais apparemment non diffusé sur le site) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence d'un Guide d'utilisation du FNSES permettant de préciser les pratiques et outils (calendrier des travaux, format des rapports, etc.) ▪ La structure nationale responsable de la certification des dépenses n'est pas nommée ▪ Les structures nationales de contrôle ne sont pas explicitement impliquées ▪ Le rôle des acteurs au niveau déconcentré n'a pas été précisé ▪ La périodicité bimestrielle des réunions du Comité de pilotage est non tenable ▪ Les différentes fonctions du comité de pilotage et du secrétariat technique ont été insuffisamment distinguées : dialogue politique, affectation des ressources et suivi des activités ▪ Pas de valeur ajoutée du Pool technique au fonctionnement du ST ▪ Le plan de travail 2013 du FNSES est de contenu principalement programmatique (synthèse des propositions d'appui) ; absence de véritable plan de travail 2015 <ul style="list-style-type: none"> - Les dimensions opérationnelles n'ont pas été prises en compte - Les outils de type « tableau de bord » et « assurance contrôle qualité » n'ont pas été mis en place
---	---

Mobilisation et décaissement

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accès rapide aux ressources par les ministères sectoriels, contrairement aux procédures du Trésor ▪ Un même accord administratif « type » a été utilisé par les donateurs contributeurs ▪ Des ressources ont été mobilisées auprès des donateurs qui ne pouvaient plus pratiquer l'aide budgétaire ▪ L'approche « FNSES » a permis une prévisibilité des contributions des donateurs sur deux ans. Le « taux de dépôt » des donateurs est élevé 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le canal d'un fonds géré en dollars introduit un risque de change et des frais d'administration ▪ Certaines contributions des donateurs ont été confirmées et décaissées seulement en fin d'année 2013, peu avant la date limite d'engagement des dépenses ▪ La stratégie de mobilisation des ressources initialement prévue par le protocole et les termes de référence du FNSES n'a pas été formulée ▪ L'horizon des engagements financiers de court terme (un ou deux ans) des donateurs, déterminé par le contexte initial, n'est pas adapté au contexte de visibilité à moyen et long terme des ressources budgétaires de l'Etat ▪ Absence d'un calendrier d'engagements et de

⁴ Sans toutefois la représentation de la société civile et des Collectivités Territoriales.

	versements par les donateurs compatible avec le cycle budgétaire du Gouvernement
Programmation des appuis	
Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le Ministère chargé des finances est le Président du Comité de Pilotage avec l'entière responsabilité programmatique et financière des activités ▪ Le FNSSES repose sur l'affectation des ressources mobilisées à des dépenses prioritaires ciblées à partir du projet de Loi de Finances et de leur exécution à partir des procédures nationales. Il répond ainsi pleinement à l'engagement de « ne pas nuire » mis en avant pour les pays vulnérables (OCDE) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence d'un calendrier pour la programmation des appuis compatible avec le cycle budgétaire du Gouvernement ▪ La sécurisation des dépenses prioritaires à travers le FNSSES a aussi concerné des activités dont l'exécution ne souffrait pas de manque de financement au niveau du budget national. D'où la pratique de la compensation, ce qui est un peu contraire à l'esprit du FNSSES.
Suivi et contrôle	
Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation des partenaires au développement dans le suivi/évaluation de la mise en œuvre des activités du Fonds ▪ Coordination (selon les dispositions du Fonds) entre le mécanisme de suivi/évaluation de la performance de l'exécution des activités et les mécanismes de suivi/évaluation sectoriels existants ▪ Traçabilité des activités réalisées sur le terrain lorsque le « Visa FNSSES » est appliqué par les Ordonnateurs de crédit ▪ Le Secrétariat Technique (ST) vient en appui dans le cadre du suivi, de l'exécution et du contrôle de la mise en œuvre du Fonds ▪ Une version provisoire des rapports de suivi technique et financier a été produite dans les délais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le rapport de suivi annuel apparaît comme un rapport conjoint du secrétariat technique et de l'agent administratif, ce qui n'est pas conforme aux principes initiaux. Le rapport d'activités spécifique de l'agent administratif n'est pas disponible. ▪ Les rapports de suivi : <ul style="list-style-type: none"> - ne mentionnent pas les sources d'information - ne rendent pas suffisamment compte du rôle d'assurance qualité joué par le secrétariat technique ▪ Faible coordination entre le mécanisme de suivi/évaluation du Fonds et les mécanismes de suivi/évaluation des ministères sectoriels ▪ Nombre insuffisant de missions de suivi et contrôle sur le terrain du Secrétariat Technique en collaboration avec les départements sectoriels ▪ Insuffisance de la coordination entre le niveau régional et le niveau central ▪ Insuffisance de la collaboration entre les DFM (Direction du Matériel et des Finances) et les CPS (Cellule de Planification et de Statistiques) dans le processus de suivi/évaluation des activités du Fonds ▪ Non-utilisation efficace des 2% du FNSSES par les départements sectoriels dans le cadre du suivi/évaluation des activités

Partie II : Pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité du FNSES

Le portefeuille du FNSES est principalement concentré dans trois secteurs : la santé (44,4%), l'éducation (34,4%) et le développement rural/agriculture (14,1%). C'est dans ces secteurs de concentration du FNSES que les taux d'exécution des dépenses ont été le plus élevé. Les faibles taux d'exécution ont été constatés dans le secteur de la réhabilitation.

II.1 La pertinence du FNSES⁵

II.1.1 Le FNSES : un instrument financier adapté au contexte

Face à la situation sécuritaire et politique marquée par le coup d'Etat militaire du 22 mars 2012, les donateurs ont dû suspendre leurs appuis, en particulier leurs appuis budgétaires. Le FNSES a été conçu comme instrument financier ayant pour objectif la stabilisation sociale et économique de la période. Le FNSES a été conçu pour permettre aux donateurs de poursuivre leurs appuis à travers le budget en ciblant des activités ciblées. Trois donateurs ont finalement contribué au FNSES : les Pays-Bas, le Danemark et l'Espagne. Les accords administratifs entre ces contributeurs et le FNSES ont été signés respectivement le 8 mars 2013 et le 8 novembre 2013 pour les Pays-Bas, le 29 novembre 2013 et le 11 février 2014 pour l'Espagne. Le FNSES a permis de mobiliser 21,7 millions de dollars US en 2013 et 21,7 millions de dollars US en 2014.

L'Espagne s'est engagée dans le FNSES, non par impossibilité d'intervenir sous forme d'aide budgétaire sectorielle mais dans un souci d'harmonisation avec les Pays-Bas intervenant également dans le secteur de la santé. Par ailleurs, l'accord administratif du Danemark avec le FNSES a été signé fin novembre 2013, soit après la signature d'une convention entre le Danemark et le Mali marquant le retour à l'aide budgétaire⁶. Les appuis danois à travers le FNSES ciblent les dépenses de réhabilitation dans les régions du Nord. Le ciblage des activités et dépenses ainsi que leur suivi et contrôle introduits à travers le FNSES a également pu susciter l'intérêt des donateurs.

Le FNSES répond à un double souci, celui de mobiliser des ressources en faveur d'actions prioritaires dans le contexte de crise et de les exécuter selon les procédures nationales. Cette approche est cohérente avec le principe de « ne pas nuire » mis en avant à travers les principes pour les Etats fragiles. Elle suppose néanmoins que les procédures nationales permettent d'exécuter dans des délais acceptables les dépenses. Si le premier goulot d'étranglement à l'exécution des dépenses dans un tel contexte portait bien sur la disponibilité des ressources et les tensions de trésorerie, la FNSES a également anticipé les limites de la chaîne des dépenses au Mali en confiant au secrétariat technique un rôle d'appui aux structures nationale et en prévoyant le recrutement d'experts pour renforcer le secrétariat technique.

II.1.2 Une programmation des activités du FNSES cohérente avec les approches sectorielles

Le processus de programmation du FNSES qui cible des activités déjà inscrites dans la loi de finances mais qui, pour insuffisance de ressources internes risquaient d'être gelées et annulées à travers un collectif budgétaire, garantit en principe l'alignement des activités ciblées sur les priorités nationales. La question de pertinence posée est donc celle de la capacité du processus de programmation budgétaire à cibler les actions prioritaires de développement et des stratégies et politiques de développement.

Le cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR), adopté en décembre 2011, était programmé pour couvrir la période 2012-2017. Suite à la crise politico-sécuritaire de 2012,

⁵ Les questions relatives à la gouvernance du FNSES ont été traitées dans la première partie.

⁶ L'élection présidentielle a eu lieu en juillet et août 2013 et les élections législatives en décembre 2013.

différents documents de stratégie et politique ont été formulés : le Plan de relance durable 2013-2014 (PRED) présenté aux PTF lors de la table ronde Bruxelles en mai 2013 ; le programme d'actions du Gouvernement 2013-2018 ainsi que le Programme de Développement accéléré des Régions du Nord formulé en octobre 2013 (PDA/RN). Un programme d'urgence pour la relance du développement (PURD) a également été élaboré sous la tutelle du Ministère en charge du Plan et de l'Administration Territoriale. Le PURD cible des dépenses de réhabilitation pour les régions de Gao, Kidal, et Tombouctou. La multiplicité des documents de référence a pu poser des problèmes de cohérence, en particulier au niveau des projets et programmes, des niveaux d'administration (niveau central/niveau déconcentré ; ministère en charge des finances / ministère en charge du plan et de l'administration territoriale) et les différentes parties prenantes (dont les donateurs).

Malgré ce problème de cohérence des politiques publiques, les ministères ont en général confirmé le diagnostic d'alignement des activités financées par le FNSSES et le budget sur les priorités nationales. Ce constat des ministères sectoriels s'explique sans doute par le processus de programmation mis en place par le FNSSES. Pour bénéficier d'un appui du FNSSES, une entité bénéficiaire doit soumettre une proposition d'appui. La fiche de proposition d'appui proposée par le ST apparaît pertinente car elle :

- analyse l'ancrage des activités financées à l'approche programmatique de leur secteur. Elle précise en effet les objectifs sectoriels et les indicateurs de suivi. Cette approche permet d'analyser le rattachement des activités proposées à la politique et programme du secteur.
- propose des indicateurs de suivi des résultats. Des valeurs de référence et des cibles sont généralement précisées pour ces indicateurs. Cependant, dans la plupart des cas, les sources de données ne sont pas indiquées.
- décline les activités financées à travers l'appui du FNSSES et produits attendus, précisent les lignes budgétaires (unité fonctionnelle, code économique) correspondantes.
- précise les contrôles ex-post qui sont retenus.

Le format de la proposition d'appui est incomplet. Il ne permet de préciser les modalités d'intervention (niveau central, délégation de crédit ou maîtrise d'ouvrage déléguée). Des difficultés de mise en œuvre sont apparues dès que la bonne exécution impliquait le niveau déconcentré :

- les structures déconcentrées ont continué en un premier temps à suivre les arrêtés d'ouverture de crédit ;
- absence d'information sur la notification de crédit les structures déconcentrées ont continué en un premier temps à suivre les arrêtés d'ouverture de crédit ;
- difficulté de suivi et contrôle des conventions de financement.

Il ressort des discussions qu'un guide sur la délégation de crédit est nécessaire. Une attention particulière devrait être apportée sur le contrôle de l'effectivité de la dépense en approfondissement et précision des décrets récents.

La fiche de proposition ne prévoit pas de rappeler le point focal et la structure du ministère responsable de la proposition d'appui et de son suivi.

II.1.3 Alignement du FNSSES sur le calendrier budgétaire

Du fait de la conception du FNSSES, les appuis financés par les ressources du fonds sont a priori alignés sur le cycle budgétaire. L'accord administratif entre le donateur contributeur et le FNSSES doit cependant être signé suffisamment tôt dans l'année pour que les entités nationales bénéficiaires puissent engager leurs dépenses selon les procédures nationales, la date limite d'engagement des dépenses étant fixées par les procédures nationales à fin novembre pour les dépenses de fonctionnement et mi-décembre pour les dépenses d'investissement. En pratique, lorsque les fonds ont été disponibles tardivement, la solution adoptée a été de compenser auprès du Trésor des lignes déjà exécutées. Les précisions à apporter aux textes portant création du FNSSES pourrait porter sur :

- le délai recommandé pour la signature d'un accord administratif lorsque celui-ci prévoit de financer des activités pour l'année en cours ;
- la pratique de la compensation pour la première année de mise en œuvre du fonds. Cette pratique pourrait être enrichie en la conditionnant à la qualité des rapports techniques et

financiers de suivi des activités et au contrôle l'application des procédures nationales. La compensation constituerait alors plutôt un remboursement de lignes prioritaires correctement exécutées.

II.1.4 Le dispositif de suivi et évaluation

Le suivi des résultats

Les indicateurs retenus pour le secteur de la sécurité sont définis en taux d'intervention (respectivement pour les accidents routiers, les accidents fluviaux ainsi que les cas d'incendie, le cas d'inondation et les cas de secours à personne). Ils constituent donc une bonne mesure du résultat recherché, le renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité.

Une première limite apparaît, celle de leur mesurabilité :

- Pour les secteurs de la santé, de l'administration territoriale, de la justice ainsi que l'environnement et l'assainissement, les valeurs des indicateurs pour l'année de référence ne sont pas renseignées.
- Pour le secteur de la sécurité, les valeurs affichées pour l'année de référence sont systématiquement approximées à la dizaine (60%, 40%, 70%, 65% respectivement pour le taux d'intervention pour les accidents routiers, le taux d'intervention pour les accidents fluviaux, le taux d'intervention pour les cas d'incendie, le taux d'intervention pour les cas d'incendie, le taux d'intervention pour le cas de secours à personne).

Le choix des cibles temporelles peut reposer a priori sur différentes approches :

- Une approche « stabilisation ». La cible correspond au niveau observé avant l'année de crise, c'est-à-dire 2011 ;
- Une approche « rattrapage » : la cible correspond au niveau qui aurait été atteint en 2013 ou 2014 si la crise n'avait pas eu lieu.

Les cibles lorsqu'elles sont précisées ne justifient pas l'approche qui a été privilégiée.

Le suivi budgétaire

Le suivi des activités financées par le FNSES a pu constituer une charge de travail additionnelle. Un « visa FNSES » a été introduit pour assurer la traçabilité des dépenses. Cette situation aurait pu être évitée si la modalité FNSES avait été introduite au niveau de la « codification instrument financier ». Par exemple, au niveau de la région de Mopti, des outils spécifiques ont été mis en place par la TPR (cf. tableau 8).

Tableau 10 : Format du tableau de suivi TPR-Mopti

Dotation 2013 FNSES	Crédit notifiés	Emissions mandats	Ressources transférées aux CT	Mandats émis par les CT sur les ressources transférées	Mandats payés
Ecrit	Ecrit, ouverture trimestrielle de crédits	Titre de paiement	Quittance de transfert	Justificatif (PV, bon achat, factures)	Paiement
DRB	DRB	DRB	Comptabilité publique	Percepteur/TPR	TPR

Comme certaines dépenses ciblées par le FNSES sont exécutées par les collectivités locales après transfert, il faudrait également introduire une codification de ce type au niveau des collectivités locales. Le suivi des dépenses FNSES par la DRB s'arrête au niveau des mandats de transferts. C'est le percepteur de la TPR qui suit les dépenses mandatées et payées par les collectivités territoriales. La remontée des pièces justificatives du percepteur vers la TPR n'est pas systématique faute de moyens.

Le percepteur transmet ces pièces justificatives à la Cour des comptes via le direction du contrôle de la DNCF. Les risques fiduciaires existent d'autant plus que le contrôle d'effectivité par la DRCF reste à renforcer.

II.1.5 La prise en compte du genre dans la programmation des appuis financés par le FNSSES

Parmi les critères retenus pour la validation d'une proposition d'appui, la dimension « genre » n'a pas été explicitement retenue. Il existe au Mali une politique nationale du genre. Par ailleurs, le projet de loi de finances doit comporter une annexe spécifique sur les actions favorables au genre, menées par les ministères ciblés par la politique nationale du genre.

Malgré l'existence de cette approche, la validation d'une proposition d'appui, la dimension « genre » n'a pas intégré explicitement la dimension genre comme critère de validation des propositions d'appui soumise au genre.

II.1.6 La prise en compte du développement des capacités

La gestion du FNSSES doit en fait répondre à une double exigence : l'exécution des activités, dans des délais rapides, à travers les procédures nationales et le respect des normes fiduciaires et les exigences internationales en la matière (&9, Termes de référence). Ainsi, les fonds reçus par le Ministère en charge de l'économie, des finances et du budget sont administrés par les entités nationales conformément au cadre réglementaire national à condition que les lois, règlements et procédures ne soient pas contraires aux principes énoncés dans les règlements, règles, politiques et procédures du PNUD (&2, Section « Définition du Fonds, Termes de référence du FNSSES). Répondre à cette double exigence suppose à interroger le développement du système de gestion des finances publiques et des capacités nationale en la matière.

En effet, les procédures nationales relative à la chaîne de la dépense peuvent constituer des goulots d'étranglement comme l'a diagnostiqué un récent rapport d'audit de de la chaîne de la dépense réalisé en 2014 (Benoit Taiclet, Marie-Laure Berbach et ChristopheMaurin ; 2014). Ce rapport a mis en avant les faiblesses suivantes dans la chaîne de la dépense:

- La redondance des contrôles a priori.
- L'absence de synthèse transversale et pertinente de la qualité de l'exécution budgétaire ;
- La complexité des procédures liées à la passation des marchés publics, notamment des procédures précontractuelles, et l'intervention de la Direction Générale des Marchés Publics (DGMP) à tous les stades de la passation la passation des marchés publics.
- L'importance de dépenses dérogatoires, dont des dépenses exceptionnelles et urgentes non encadrées par des textes et simplement autorisées par lettre du Ministre en charge des Finances⁷.

Le rapport recommandait une simplification des textes s'appuyant en amont sur des groupes de travail pour identifier les marges de simplification et les bonnes pratiques et en aval sur des efforts pédagogiques à l'attention des ministères. Un tableau de bord devait être conçu pour faciliter le pilotage transverse de la qualité des procédures de dépense.

Le FNSSES a appuyé le développement des capacités à travers le recrutement de deux experts, l'un en programmation et budgétisation et l'autre en passation des marchés. Leurs fonctions est à la fois d'appuyer directement les structures impliquées dans l'exécution des activités et aussi d'organiser une assurance-qualité. Cette fonction d'assurance-qualité apportée par les deux experts a pour objectif d'apporter la confiance des parties prenantes dans le respect des procédures nationales.

II.1.7 L'évolution du contexte et la pertinence du FNSSES

⁷ Les dépenses dérogatoires sont des dépenses payées sans ordonnancement préalable.

Le Fonds national de stabilisation économique et sociale (FNSES) a vu le jour en février 2013 dans un contexte de suspension collective des appuis extérieurs consécutive à la crise politico-sécuritaire qui a secoué le Mali depuis le coup d'Etat du 22 mars 2012. La logique du FNSES initié par le Gouvernement et certains PTF était d'éviter une « double victimisation » de la population malienne en permettant la livraison de services essentiels.

Le retour à l'ordre constitutionnel

Les 28 juillet et 11 août 2013 ont été marqués par la bonne tenue de l'élection présidentielle au Mali avec l'élection de Monsieur Ibrahim Boubacar KEITA à la Présidence de la République pour la période 2013-2018. Le Mali entrait dès lors dans une phase de normalisation de ses relations avec l'extérieur et de reprise progressive de l'aide au développement.

La période qui suivit fut cependant marquée à la fois par des événements favorables et d'autres plus critiques au retour effectif des aides budgétaires dans le pays. Des événements au cours de l'année 2014, notamment l'achat de l'avion présidentiel et le contrat d'achat d'équipements pour l'armée ainsi que la visite du Premier ministre à Kidal, ont quelque peu ému l'enthousiasme d'un retour rapide aux conditions de la situation d'avant crise. En revanche, le « satisfecit » donné par le FMI en fin 2014 sur les questions de gouvernance économique et financière (voir « Mémoire de politiques économiques et financières », septembre 2014) et la signature de l'« Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali » bouclée en juin 2015 avec l'ensemble des parties concernées ont jeté les bases d'un retour de l'ensemble des PTF au Mali avec en pointe de mire le règlement définitif de la crise du Nord, le retour progressif de la sécurité dans le pays et des perspectives macroéconomiques favorables.

La mobilisation des ressources

Malgré le retour à l'ordre institutionnel légal, l'aide publique au développement mobilisée au travers de l'aide budgétaire, en particulier l'aide budgétaire sectorielle, est peu dynamique. En 2010, l'aide budgétaire générale (ABG) représentait 18% de l'aide publique au développement (APD) totale et l'aide budgétaire sectorielle 8%. L'ABG était retenue comme instrument financier par neuf partenaires techniques et financiers ; de même pour l'ABS. Selon les prévisions disponibles (source : CRMT 2015-2017), seuls quatre donateurs ont prévu de recourir à l'ABG sur la période 2015-2017. Seuls deux partenaires envisagent de recourir à l'aide budgétaire sectorielle (ABS). Sur la période 2015-2017, l'ABG représenterait 4,7% du total de l'APD mobilisée (60,3 milliards de FCFA) et l'ABS seulement 2,7% sur la période 2015-2017 (29,2 milliards de FCFA). Dans ce contexte, le FNSES constitue un instrument financier qui pourrait permettre de mobiliser et canaliser des ressources nouvelles.

Des ambitions nouvelles en matière de régionalisation

Un des principes-phare de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali est « la mise en place d'une architecture institutionnelle fondée sur des Collectivités Territoriales dotées d'organes élus au suffrage universel et de pouvoirs étendus ». Les collectivités territoriales seront dorénavant effectives aux trois niveaux : communes, cercles et régions. Le principe de base en commun est celui de la libre administration dans le « respect de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Etat du Mali, ainsi que de sa forme républicaine et son caractère laïc ». En d'autres termes, les populations des régions (et des autres collectivités) auront désormais à gérer leurs propres affaires sur la base de ce principe de libre administration. Les régions en particulier seront compétentes dans la programmation du développement économique et social, l'aménagement du territoire, la création et gestion des équipements collectifs et des services sociaux de base, l'appui aux secteurs économiques, l'établissement d'impôts et de recettes propres sur la base des périmètres déterminés par l'Etat, la police territoriale et la protection civile. Le président de l'Assemblée régionale sera également le chef de l'exécutif et de l'administration de la région. Un représentant de l'Etat sera nommé auprès des collectivités territoriales pour y préserver l'intérêt général. Il sera également responsable du contrôle

de légalité a posteriori des actes administratifs posés par les collectivités territoriales. C'est donc un nouveau cadre institutionnel en perspective qui s'ouvre au Mali avec un accent prononcé sur la régionalisation. Toutefois, ce vaste chantier n'est qu'à ses débuts et nécessite des efforts en termes de conception, de coordination et de mise en œuvre. La mise en cohérence de la politique de décentralisation avec la déconcentration de l'Etat constitue une des conditions de réussite des chantiers ouverts par l'accord de paix.

Le contexte sécuritaire

Quant au contexte sécuritaire actuel, malgré tous les efforts engagés, des bandits de grand chemin viennent rappeler à travers des attaques sporadiques dans différentes localités (route de Diabali-Namapala, Rharouss, Byblos de Sévaré, Baguinéda, Sogoninko, Check-point de Tombouctou, KéMacina-Diafarabé, etc.) contre les populations et les forces armées que la stabilisation n'est pas encore gagnée dans toutes les parties du pays.

La réforme des finances publiques

Par ailleurs, dans le cadre de la réglementation sur la gestion des finances publiques, les procédures nationales actualisées (après transposition des directives de l'UEMOA) prévoient de passer d'une logique de gestion axée sur les moyens à une logique de gestion axée sur les résultats. Ainsi à partir de 2017, le budget de l'Etat devrait être élaboré en mode programme pour refléter les budgets des différents programmes conçus dans les départements ministériels. Dans ce nouveau contexte, le FNSES devrait cibler des actions ou sous actions d'un programme ou sous-programme.

En conclusion, un nouveau contexte s'ouvre au Mali à travers un cadre institutionnel marqué par la régionalisation, la mise en application de l'« Accord pour la paix et la Réconciliation au Mali », le défi de la sécurisation de l'ensemble du territoire et l'exigence d'un développement rapide dans toutes les parties du pays pour combattre la pauvreté généralisée et ses conséquences multifformes. C'est un vaste défi dans lequel le FNSES à travers la rapidité de mobilisation des ressources, le ciblage de lignes budgétaires précises et le suivi rapproché de l'exécution technique et financière a toute sa place, sous réserve de certaines améliorations qui seront examinées dans la suite du document.

II.1.8 Le FNSES et les autres modalités d'appui

Le FNSES a été mis en place dans le contexte de suspension de l'aide budgétaire générale (ABG) et sectorielle (ABS) des donateurs consécutive à la crise politico-sécuritaire que traversait le Mali. Le contexte actuel est marqué par le retour de certains donateurs à l'ABG et dans une moindre mesure à l'ABS. Réfléchir aujourd'hui à l'avenir du FNSES, conçu initialement comme un instrument de substitution aux aides budgétaires, nécessite d'analyser ses complémentarités et avantages comparatifs avec l'ABG et l'ABS (pour l'analyse détaillée, voir l'annexe 10, volume 2). L'agenda de la régionalisation invite également à comparer le FNSES et les autres modalités d'aide budgétaire avec l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANCIT).

Aide budgétaire et FNSES

Le FNSES partage en effet plusieurs similitudes avec les appuis budgétaires « classiques », notamment dont (annexe 10, volume 2) :

- la volonté de souscrire à la logique de la conférence de Monterrey (18-22 mars 2002) sur le financement du développement, à la Déclaration de Rome (25 février 2003) sur l'harmonisation de l'aide et à la Déclaration de Paris (2 mars 2005) sur l'efficacité de l'aide ;
- la volonté des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de passer par le Trésor public pour les ressources destinées à financer l'aide au développement ;
- l'engagement des PTF à s'aligner sur les procédures nationales pour l'exécution, le suivi/évaluation et le contrôle de la mise en œuvre des programmes ;
- la participation des PTF au suivi/évaluation de la mise en œuvre des programmes ;

- l'engagement du Gouvernement à produire toute information quantitative et qualitative sur les programmes et leurs mise en œuvre et à transmettre de façon régulière et en temps opportun lesdites informations aux Partenaires au développement ;
- l'engagement du Gouvernement à effectuer un audit en utilisant les dispositifs nationaux appliquant les normes internationales d'INTOSAI et à mettre à la disposition des Partenaires au développement les rapports d'audit, les PTF se réservant le droit de réaliser leurs propres audits en associant les structures nationales compétentes.

Dans leur mode opératoire toutefois, il y a quelques différences notables entre le FNSES et les modalités d'aide budgétaire qui méritent d'être évoquées, notamment :

- *L'objet des financements.* Dans le cas de l'ABG, le financement porte sur le cadre macroéconomique général et une matrice de réformes, dans le cas de l'ABS sur un ou plusieurs secteurs. Le FNSES constitue une aide budgétaire ciblée dans la mesure où des lignes budgétaires précises sont financées. L'aide budgétaire, générale ou sectorielle, facilite d'abord le dialogue des politiques (orientations stratégiques, mesures de réformes, etc.). Le FNSES conduit quant à lui à renforcer le dialogue de gestion à partir du suivi d'actions précises et ciblées : les produits délivrés répondent-ils aux besoins des bénéficiaires ? Ont-ils été livrés dans les délais ?
- *La forme des engagements.* Les engagements ABG et ABS sont de type pluriannuel (sous réserves des performances réalisées) de trois ans au minimum et les versements des donateurs sont en général compatible avec le calendrier budgétaire. Compte tenu du contexte particulier, le FNSES est caractérisé par des engagements de court terme (un ou deux ans). L'horizon temporel du FNSES pourrait cependant être élargi à l'avenir.
- *Le pilotage et la coordination.* Le ministère chargé de l'économie et des finances assure la coordination et le suivi de l'ABG et du FNSES, les ministères sectoriels s'en chargent pour l'ABS. Les PTF sont membres du comité de pilotage, structure décisionnelle du FNSES. Dans le cas de l'ABG, la participation des PTF à travers le comité conjoint (CC) est de type consultative.
- *Le suivi/évaluation de l'exécution.* Concernant le FNSES, un secrétariat technique mixte vient en appui au Comité de pilotage, qui a une périodicité bimestrielle de réunions, dans le cadre du pilotage et de la coordination du FNSES. Il assure également un appui administratif et technique aux ministères sectoriels ciblés, en particulier dans le suivi et l'évaluation de leurs activités. Dans le cas de l'ABG ou de l'ABS, des missions conjointes de suivi/évaluation et des réunions périodiques (revue du CSLP, missions d'évaluation relatives à l'ABG ou à l'ABS, missions d'évaluation des institutions de Bretton-Woods) sont organisées. La mise en œuvre des aides budgétaires est suivie par un Comité Conjoint (CC) comprenant le Gouvernement et les PTF. Le processus de suivi/évaluation dans le cadre des ABG et ABS repose sur les structures nationales de suivi/évaluation qui n'ont pas toujours les capacités et les moyens suffisants pour y faire face.
- *La gestion administrative et fiduciaire des fonds.* Dans le cas du FNSES, la gestion administrative et fiduciaire est assurée par le bureau MPTF du PNUD à New York, occasionnant des frais administratifs et des risques de change, ce qui n'est pas le cas des modalités traditionnelles où les fonds sont versés directement au Trésor public. Toutefois, les problèmes conjoncturels de liquidité du Trésor font que la disponibilité des ressources en temps opportun n'est pas toujours garantie, ce qui peut, contrairement au FNSES, provoquer des retards dans l'exécution des programmes.

ANICT et FNSES, ABG et ABS

Créée en juillet 2000 par les autorités maliennes dans le cadre de la politique de décentralisation du gouvernement, l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) est un cadre institutionnel pour la coordination, l'orientation et la répartition des ressources allouées aux collectivités territoriales par l'Etat et les partenaires au développement. L'ANICT a pour objectif principal d'allouer les ressources aux collectivités territoriales afin de leur permettre de programmer et exécuter les activités relevant de leurs compétences à travers leur propre budget (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Principales caractéristiques de l'ANICT

- ***L'ANICT est un cadre institutionnel pour la coordination, l'orientation et la répartition des ressources allouées aux collectivités territoriales.*** Elle est chargée de gérer les ressources allouées aux Collectivités Territoriales (CT) par l'Etat et les partenaires au développement, destinées à la réalisation des investissements locaux et également de garantir certains prêts contractés par celles-ci. L'ANICT a le statut d'EPA (Etablissement Public à caractère Administratif) avec une autonomie juridique et financière et est dotée d'un Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT). Elle est dirigée par un Conseil d'administration (CA) regroupant les représentants des principales administrations concernées et les représentants des élus. Les PTF ne sont pas représentés au niveau de l'organe de pilotage et de coordination de l'ANICT. Progressivement, l'ANICT a eu à gérer non seulement les droits de tirage pour l'investissement (DIN) mais aussi des dotations d'appui technique (DAT), des dotations à caractère intercommunal (DIC) et des dotations plus spécifiques qui ont donné lieu à la création de guichets : développement économique régional (DER), éducation et santé..
- ***L'ANICT est déconcentrée au niveau des régions.*** Elle dispose d'une direction générale au niveau national et des antennes au niveau régional. L'antenne régionale exerce ses attributions sous la tutelle du CRO (Comité Régional d'Orientation) et a pour rôle : a) de notifier à chaque collectivité ses droits et conditions de tirage, b) de suivre la répartition de l'enveloppe régionale selon les critères fixés au niveau national, c) de veiller au versement des subventions en temps opportun pour le règlement rapide des prestataires et des comptes, et d) d'assurer le suivi des activités et de la bonne utilisation des fonds ainsi qu'un contrôle technique (cf. Art 111 et 112 du manuel de procédures ANICT).
- ***Les PTF ont un statut d'observateurs à l'ANICT.***
- ***Les PTF peuvent mener des activités indépendantes de suivi/évaluation.*** Les règles de la comptabilité publique s'appliquent. L'ANICT dispose d'un Agent Comptable désigné par le Ministère des finances pour assurer la gestion comptable et financière de l'EPA. Des audits sont réalisés chaque année par un cabinet indépendant et les PTF ont la latitude d'organiser leurs propres audits ou évaluations selon les dispositions des conventions signées.

L'ANICT d'une part et le FNSSES, l'ABG et l'ABS d'autre part sont des instruments complémentaires :

- L'ANICT permet de financer les collectivités territoriales alors que les aides budgétaires et le FNSSES privilégient les dépenses de l'Etat central et de ses structures déconcentrées. Ces différents instruments financiers sont complémentaires : la réussite d'une politique de décentralisation repose en amont sur une politique de déconcentration de l'Etat central et le bon fonctionnement des services de l'Etat sur l'ensemble du territoire.
- L'aide budgétaire, en particulier l'aide budgétaire générale, pourrait contribuer à la réussite de la décentralisation si la matrice des critères de décaissement retenait des conditions relatives aux transferts de l'Etat à l'attention des collectivités territoriales via l'ANICT.
- Le FNSSES a un avantage comparatif sur les aides budgétaires pour financer des dépenses ciblées nécessaires au bon fonctionnement des structures déconcentrées. Le FNSSES permet de canaliser des fonds destinés à des dépenses de fonctionnement de l'Etat déjà ciblées géographiquement ou par secteur.
- Par sa conception, l'ANICT a un avantage comparatif pour financer les dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Cependant, l'ANICT n'a pas, par le passé, réellement joué sur le terrain son rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage et de suivi. Plusieurs carences ont été observées dont : (i) le suivi technique superficiel et non systématique des réalisations ; (ii) la faiblesse des contrôles externes et (iii) les procédures de passation et d'exécution des marchés mal respectées (Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000-2006, AFD, « Série Evaluation et capitalisation », N° 19, octobre 2008).

L'ABG, l'ABS, le FNSSES et l'ANCIT constituent des instruments financiers complémentaires pour financer les différentes activités (niveau central, niveau déconcentré et niveau décentralisé) qui composent une politique sectorielle (cf. encadré 2 sur le budget du secteur de l'éducation).

Encadré 2 : L'élaboration du budget du secteur de l'éducation

Le ministère de l'éducation a élaboré en 2015 un guide de préparation du budget en mode déconcentré du projet de budget du ministère de l'éducation nationale. Ce guide permet de préciser les dépenses qui sont exécutées au niveau central (par exemple : électricité et eau), au niveau déconcentré (par exemple : l'appui à la scolarisation des filles, les dépenses de formation, etc.) et au niveau décentralisé (par exemple, matériel didactique). Le FNSSES par sa conception permet de cibler ces différentes dépenses alors que l'ANCIT ne permet de financer que les dépenses du niveau décentralisé.

II.2 L'efficacité du FNSSES

II.2.1 Exécution financière du FNSSES

Après deux ans de mise en œuvre, le taux d'exécution financière du FNSE, apprécié au niveau des mandats, est de 85,8% sur la période 2013-2014 (respectivement 81,7% en 2013 et 88,9% en 2014 ; cf. tableau 11). Cette bonne performance globale s'explique d'abord par le fait que le FNSSES a répondu à son objectif de mobilisation de ressources et d'exécution rapide selon les procédures nationales dans les principaux secteurs, à savoir l'éducation, la santé et l'agriculture.

Les performances dans le domaine de la réhabilitation apparaissent plus contrastées. Seules les dépenses de réhabilitation dans le secteur du développement rural ont été entièrement mandatées. Dans les domaines de l'énergie et l'hydraulique (n°0088502), de la restauration des terres (n°0091444) et de la sécurité, aucune dépense n'a été mandatée. Le reportage ne permet pas de préciser si ces dépenses ont été engagées et où se trouvent les goulots d'étranglement.

Tableau 11 : Taux d'exécution financière des appuis (en dollars US et en %)

	N° projet	2013			2014				2013-2014
		Montant net financé	Dépenses	%	Report 2013	Montant net financé nouveau	Dépenses	Taux d'exécution	Taux d'exécution
Agriculture	86 423	2 546 478	2 515 334	98,8%	31 144		31 144	100,0%	98,8%
	90 968					2 617 195	2 555 806	97,7%	97,7%
Education nationale	86 400	9 549 293	9 549 293	100,0%	0				100,0%
	90 133					4 663 652	4 148 811	89,0%	89,0%
Santé	88 364	3 855 262	3 855 262	100,0%	0				100,0%
	90 134					14 710 495	14 412 743	98,0%	98,0%
Réhabilitation									
Sécurité	88 480	1 034 539	0	0,0%	1 034 539		0	0,0%	0,0%
Agriculture / DR	88 481	775 617	0	0,0%	775 617		775 618	100,0%	100,0%
Justice	88 482	896 736	0	0,0%	896 736		496 291	55,3%	55,3%
Administration territoriale	88 494	342 336	0	0,0%	342 336		167 344	48,9%	48,9%
Environnement et assain.	88 496	205 800	0	0,0%	205 800		123 718	60,1%	60,1%
Energie et hydraulique	88 502	280 280	0	0,0%	280 280		0	0,0%	0,0%
Total		19 486 341	15 919 889	81,70%	3 566 452	21 991 342	22 711 475	88,9%	85,8%

Sources : ST ; <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/3ML10> ; nos calculs

NB : DR : développement rural ; assain. assainissement

II.2.2 Les résultats physiques du FNSES

Les résultats physiques du FNSES sont donnés dans un tableau-synthèse des activités réalisées par les ministères sectoriels au regard des Propositions d'appui financées par le FNSES et sont présentés dans l'Annexe 2 pour les années 2013 et 2014. Un autre tableau-synthèse porte sur les activités non réalisées en 2014 présenté dans l'Annexe 3. De ces deux tableaux, il ressort les conclusions suivantes :

Toutes les activités programmées en 2013 ont été réalisées, à l'exception du secteur de la réhabilitation. Les difficultés rencontrées dans le secteur de la réhabilitation sont analysées plus détail au niveau de la section II.2.3.

En 2014, sur 82 activités programmées, 41 ont été réalisées à travers le FNSES (soit 50%), 4 sont en cours de réalisation (4,9%), 7 ont été réalisées à travers PURD I (8,5%), 4 sont en cours de réalisation (4,9%), 2 sont prévues dans PURD II (2,4%) et 28 n'ont pas été réalisées (soit 34,2%), comme illustré dans le tableau 12.

Tableau 12 : Réalisation des activités en 2014

ACTIVITES	Nombre	En % des activités programmées
Activités programmées	82	100,0%
Activités réalisées	41	50,0%
Activités non réalisées	41	50,0%
Activités en cours de réalisation	4	4,9%
Activités réalisées via le PURD I	7	8,5%
Activités prévues PURD II	2	2,4%
Activités non réalisées	28	34,2%

Parmi les 28 activités non réalisées en 2014 sur financement FNSES pour un montant total de 1 115, 242 millions de FCFA (soit seulement 9,26% du montant total des propositions d'appui pour 2014 de 12 049,649 millions de FCFA), 26 relèvent de la « Réhabilitation » et seulement 2 du secteur de l'Education. En termes de répartition par secteur, 1 activité non réalisée relève du secteur « Environnement et Assainissement », 1 du secteur « Administration territoriale », 2 du secteur « Education », 4 du secteur « Energie et Hydraulique », 9 du secteur « Sécurité » et 11 du secteur « Justice », comme illustré dans le tableau 13.

Tableau 13 : Répartition des 28 activités non réalisées en 2014 par région et secteur.

Localité concernée	Nombre	Secteur
Région de Ségou (Diabaly)	1	Administration territoriale
Région de Mopti (Youwarou, Tenenkou, Mopti, ...)	11	Environnement et Assainissement : 1 Energie et Hydraulique : 4 Sécurité : 3 Justice : 3
Région de Gao (Ménaka, Ansongo, Gao, ...)	1	Education
	2	Justice
Région de Tombouctou (Bourem, Goundam, Diré, Niafunké, Tombouctou, ...)	6	Justice
Région de Kidal (Kidal, ...)	1	Education
Régions de Gao et Tombouctou	3	Sécurité
Région de Gao, Tombouctou et Kidal	3	
TOTAL	28	2 en éducation et 26 en réhabilitation

En termes d'écarts financiers entre les « Montants dépensés » et les « Montants des Propositions d'appui », les tableaux 14 et 15 donnent les résultats suivants : en 2013, les montants dépensés (sur les activités réalisées) sont inférieurs à ceux des propositions d'appui de 413,643 millions de FCFA ; en 2014, les montants dépensés (sur les activités réalisées) sont inférieurs à ceux des propositions d'appui de 400,024 millions de FCFA.

Il faut souligner que les « Montants des Propositions d'appui » sont en cohérence avec les montants versés par les partenaires contributeurs inscrits dans le « Tableau d'exécution financière au 31/12/2014 » avec la signature du Ministre de l'Economie et des Finances à la date du 05 mai 2015. Les écarts financiers devraient donc constituer des reliquats des comptes FNSSES au niveau du Trésor. Les détails (par secteur) sont donnés dans les tableaux 14 et 15.

Tableau 14 : Ecart financiers entre les montants des propositions et les dépenses effectuées en 2013

SECTEUR	Activités réalisées en 2013		
	Montants des propositions d'appui décaissés en milliers FCFA	Montants dépensés en milliers de FCFA au 31 décembre 2014	Ecart financiers en milliers de FCFA
Education	4 884 256	4 652 405	231 851
Santé	1 927 455	1 808 118	119 337
Développement rural	1 300 000	1 237 545	62 455
TOTAL	8 111 711	7 698 068	413 643

Tableau 15 : Ecart financiers entre les montants des propositions d'appui FNSES et les dépenses effectuées en 2014

SECTEUR	Activités réalisées en 2014		
	Montants des propositions d'appui décaissés en milliers FCFA	Montants dépensés en milliers de FCFA au 31 décembre 2014	Ecart financiers en milliers de FCFA
Education	2 077 765	1 933 346	144 419
Santé	6 881 688	6 741 896	139 792
Développement rural	1 614 854	1 499 041	115 813
Justice	20 000	20 000	0
TOTAL	10 594 307	10 194 283	400 024

II.2.3 Synthèse des difficultés rencontrées dans le secteur de la réhabilitation

Une mobilisation tardive des fonds

L'accord administratif entre le Royaume du Danemark et le PNUD a été signé le 29 novembre 2013. Les propositions d'appui ont été validées lors de la session du comité de pilotage du 11 décembre 2013 et les projets ouverts le 13 décembre 2013.

Les fonds du FNSES auraient été versés le 9 décembre 2013 (source MPTF). Cependant, le PNUD a notifié au ST le versement de ces fonds le 18 décembre (source : comité de pilotage du 30 avril 2014). Les fonds ont été virés dans me compte sectoriel le 10février 2015 (source ACCT/DNTCP).

Une absence d'actualisation des propositions d'appui

Le comité de pilotage du 11 décembre 2013 a décidé que, malgré le caractère tardif de la mise à disposition des ressources, les propositions d'appui du secteur de la réhabilitation concernaient bien l'exercice budgétaire 2013. La mission a constaté que ces propositions d'appui n'avaient pas été actualisées depuis lors, malgré un collectif budgétaire courant 2014.

Dans les secteurs de la sécurité et de l'énergie et hydraulique, aucune activité n'avait été engagée fin 2014 sur les ressources disponibles depuis fin 2013.

Le problème d'insécurité a empêché l'exécution de certaines activités.

Une faible appropriation des mécanismes du FNSES au niveau des ministères sectoriels

La mobilité des points focaux a nui à l'appropriation des mécanismes du FNSES dans certains ministères du secteur de la réhabilitation (justice, environnement et assainissement, sécurité). La disponibilité d'un guide d'utilisation du FNSES aurait permis de pallier les conséquences de cette mobilité.

Le choix de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour les dépenses d'investissement introduit de nouveaux acteurs dans le suivi des activités du FNSES

Les dépenses du secteur de la réhabilitation sont principalement constituées de dépenses d'investissement. L'exécution de ces investissements a été confiée pour certains projets du secteur de la réhabilitation aux agences AGETIPE et AGETIER afin d'éviter tout retard dans la mobilisation du financement danois. Le suivi de ces activités implique de nouveaux acteurs, les agences et le gouvernorat, non prévus initialement par les textes portant organisation du comité de pilotage.

Le gouvernorat jusqu'à début 2015 ne disposait pas de budget pour réaliser le contrôle des activités et produits attendus de la convention de financement. Si elle participe aux revues sectorielles décidées au niveau central, elle ne conduit pas de revue transversale des projets régionaux et n'élabore pas de rapport régional de suivi. Les services de l'Etat comme la direction régionale du contrôle financier ne sont pas habilités à exercer un contrôle sur les agences d'exécution.

Concernant les travaux de construction des infrastructures des services régionaux du développement rural dans la ville de Youwarou (génie rural, pêche, agriculture et production industries animales), exécutés à travers la convention de financement 271/2013/IP entre AGETIER et le gouvernorat de Mopti, les crédits disponibles relatifs à la deuxième tranche de la convention n'avaient pas encore été notifiés à la date du 2 août 2015 alors que les travaux étaient en phase d'achèvement.

Certaines des activités prévues pour être financées par le FNSES ont été réalisées sur le PURD

Certaines des activités, prévues initialement pour être financées par le FNSES, ont été réalisées à travers le PURD. Elles pourraient donner lieu à une compensation (cf. tableau 1).

Tableau 15 : Activités FNSES réalisées à travers le PURD

Code projet	Secteur	Activités	Code géographique	Montants proposition d'appui en milliers FCFA
Activités réalisées via PURD I				
00088494	Administration territoriale	Activité prioritaire 1.1: Réhabilitation de la Sous-préfecture de Nampala	Région de Ségou	36 700
00088494	Administration territoriale	Activité prioritaire 1.2: Réhabilitation de la résidence du Sous-préfet de Nampala	Région de Ségou	31 000
00088494	Administration territoriale	Activité prioritaire 1.4: Construction de la Banque de céréales de Diabaly	Région de Ségou	50 500
00088494	Administration territoriale	Activité prioritaire 1.5: Réhabilitation de la Mairie de Diabaly	Région de Ségou	34 000
00088496	Environnement et Assainissement	Activité prioritaire 1.3: Réhabilitation des bureaux et logements de la Direction Régionale des Eaux et Forêts de Tombouctou	Tombouctou	47 900
00088482	Justice	Activité prioritaire 1.6: Réhabilitation de la Maison d'arrêt de Gao	Gao	20 000
00088482	Justice	Activité prioritaire 1.11: Etude de faisabilité et suivi des travaux de réhabilitation de la Maison d'arrêt, du Tribunal, du logement du juge et des travaux de construction de la Direction régionale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée de Gao	Gao	14 000
Sous-Total (Activités réalisées via PURD I)				234 100
Activités prévues PURD II				
00088496	Environnement et Assainissement	Activité prioritaire 1.2: Réhabilitation des Bureaux du Cantonement Forestier de Youwarou	Région de Mopti	15 000
00088482	Justice	Activité prioritaire 1.3: Réhabilitation de la Maison d'arrêt de Douentza	Région de Tombouctou	6 000
Sous-Total (Activités prévues PURD II)				21 000
TOTAL GENERAL ACTIVITES REALISEES PAR AILLEURS				255 100

Sources : ST, calculs de la mission

II.3.4 Le suivi des recommandations des réunions du comité de pilotage

Le tableau ci-dessous présente l'état de mise en œuvre des recommandations du comité de pilotage. Le tableau a été conçu par l'équipe en charge de l'évaluation à partir des quatre « compte-rendu » du comité de pilotage accessibles en ligne. Il devra être discuté et validé avec l'ensemble des parties prenantes lors de la réunion de présentation du rapport provisoire.

Tableau 16 : Tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations du comité de pilotage

	Recommandations	Mise en œuvre
Comité de pilotage du 28 novembre 2013	R1 : Proposition d'appui éducation acceptée	Oui
	R2 : Examen de la note du ST	Oui
Comité de pilotage du 11 décembre 2013	R1 : les propositions "réhabilitation" portent sur l'année 2013	Le Royaume du Danemark a fait deux annonces à l'époque pour 2013 et 2014 et les propositions d'appui initial de la réhabilitation concerne le financement de l'année 2013.
	R2 : Ajuster le montant des propositions pour tenir compte du montant réel en FCFA	il est bien dit dans le compte rendu que les propositions ont été adoptés avec des amendements.
	R3 : Révision des fiches	Après la réunion, le Secrétariat Technique a aussi organisé une séance de travail avec les structures concernées pour la prise en charge des ces amendements, pour ensuite procéder à la signature desdites propositions pour décaissement du Danemark.
	R4 : ST autorisé à prélever 2% des propositions éducation et santé pour le suivi	Les activités ont été réalisées en grande partie en 2014.
Comité du pilotage du 21 février 2014	R1 : Proposition d'appui du Ministère de la Santé. Proposition d'appui à amender.	Au Comité de Pilotage, la proposition a été adoptée sous réserve des amendements. C'est après la prise en charge de ces amendements que ladite proposition a été signée par les deux ministres.
	R2 : Proposition d'appui du Ministère de l'éducation. Proposition d'appui à amender.	Au Comité de Pilotage la proposition a été adoptée sous réserve des amendements. C'est après la prise en charge de ces amendements que ladite proposition a été signée par les deux ministres.
	R3 : Recrutement du bureau d'étude pour le suivi technique du FNSES. Choix d'un suivi sectoriel conjoint	Il est difficile de trouver un bureau d'étude avec un personnel qualifié dans tous les domaines. C'est pourquoi ils ont fait ce choix d'un suivi sectoriel conjoint (exemple du cas du développement rural).
	R4 : TDR pour le recrutement d'un cabinet d'audit. Requête à adresser au PNUD.	Toutes les dépenses du ST qui doivent être prises sur les 2% sont faites à travers une requête adressée au PNUD.
	R5 : Note technique suivi développement rural	Oui
Comité de pilotage du 30 avril 2014	R1 : Avancement du suivi des achats d'intrant agricole	Oui
	R2 : Propositions d'appui acceptées sans amendement	Oui
	R3 : Examen du plan d'activité du FNSES	Oui
	R4 : Tenir une réunion sous la présidence du SG pour trouver une solution aux activités "réhabilitation". Cette réunion a-t-elle eu lieu	La réunion a eu lieu et était présidée par le SG

II.2.5 Le dispositif de suivi et contrôle

Le suivi financier

La traçabilité des dépenses financées à travers le FNSES a permis de suivre à ce jour les dépenses au niveau de la phase administrative. Les dépenses exécutées qui sont suivies à travers les rapports annuels portent sur les dépenses « *déclarées par l'entité nationale* ». En pratique, il s'agit des mandats émis par la DFM du ministère. Afin d'assurer une traçabilité des dépenses exécutées par le FNSES jusqu'à la phase du paiement, le principe du visa « FNSES » a été introduite. L'application du visa par les ministères sectoriels ne semble pas systématique.

Le segment relatif au type d'instrument financier de la nomenclature budgétaire aurait pu être utilisé pour introduire la modalité « FNSES ». Il en aurait résulté une traçabilité de la phase de l'engagement jusqu'à la phase du paiement.

Selon certains ministères sectoriels, le système informatisé de gestion des finances publiques ne permet pas de suivre les activités programmées au niveau déconcentré.

Le suivi et contrôle de la réalisation des produits

Les statuts du FNSES prévoyaient que les activités de suivi et contrôle soient budgétisées sur ressources du FNSES dès la formulation des propositions d'appui. Cette approche n'a été appliquée qu'une seule fois, pour la proposition d'appui du Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique (projet n°00088364, 28 novembre 2013).

Le dispositif de suivi n'a pas toujours fonctionné. Concernant le suivi financier,

- la traçabilité des dépenses financées à travers le FNSES n'est pas assurée jusqu'au stade du paiement. Un visa « FNSES » a été mis en place en 2014. Il apparaît qu'il n'est pas systématiquement appliqué par les ministères sectoriels. Un recours au segment « instrument financier » de la nomenclature budgétaire et la codification de la modalité « FNSES » aurait permis d'assurer la traçabilité des dépenses.
- selon certains ministères sectoriels, le système informatisé de gestion des finances publiques ne permet pas de suivre les activités programmées au niveau déconcentré.

La réalisation des missions est en général appréciée par les ministères sectoriels comme nécessaire au suivi rigoureux des activités et des résultats attendus. Certaines des missions de suivi et monitoring sur le terrain n'ont pas pu être réalisées. Il s'agit de missions :

- qui ont dû être suspendues au dernier moment (environnement et de l'assainissement).
- qui n'ont pu avoir lieu pour des raisons d'insécurité (activités du secteur de la justice dans des activités programmées dans les régions septentrionales du Mali). Les contrôles des produits attendus ont alors été effectués par appel téléphonique (exemple de la maison d'arrêt de Gao, secteur de la justice).

Toutefois, certains ministères lorsqu'ils n'ont pas pu réaliser des missions de terrain ont eu recours à d'autres approches : appel téléphonique, notamment dans le contexte d'insécurité résiduelle dans les régions Nord, correspondance.

II.2.6 L'alignement sur les procédures nationales

L'exécution des activités du Fonds repose, selon les TDR du FNSES, sur le cadre réglementaire national. En d'autres termes, elle est régie par les procédures nationales, notamment les lois N°2013-031 du 23 juillet 2013 portant approbation du Code de transparence dans la gestion des finances publiques et N°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois des finances, le décret N°2014-0349/P-RM du 22 mai 2014 portant Règlement général sur la comptabilité publique et le décret N°2011-079/P-RM du 22 février 2011 modifiant le décret N°08-485/P-RM du 11 août 2008 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégation de service public (qui sont des transpositions récentes de directives de l'UEMOA dans la législation et la réglementation malienne).

Les procédures nationales prévoient également l'intervention de structures associatives de type privé comme l'AGETIPE et l'AGETIER pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée dans la réalisation de travaux d'infrastructures et d'équipements. Cette intervention a été initialement motivée (bien avant la mise en place du Fonds) par la volonté du Gouvernement et de la Banque Mondiale en particulier de dépasser les lenteurs et les lourdeurs dans la mobilisation des ressources d'investissement, notamment au niveau déconcentré. La procédure d'appel d'offre ouvert a été la première modalité de passation des marchés utilisée (cf. tableau 9). La maîtrise d'ouvrage déléguée a été utilisée en 2014 notamment dans le secteur de la réhabilitation. Toutefois, le suivi des activités réalisées à travers l'AGETIPE et l'AGETIER pose la question des capacités régionales à en assurer le suivi puis la remontée d'information vers le niveau central. Le gouvernorat ne disposait pas de budget propre jusqu'en 2015 pour réaliser le contrôle des activités et produits attendus de la convention de financement FNSES. Les services déconcentrés de l'Etat comme la DCRF ne sont pas habilités à exercer un contrôle sur les agences d'exécution.

Tableau 17 : Les procédures de passation des marchés publics

Modalités	Nombre	Montant en Francs CFA	en %
AOO	13	2 063 922 829	60,91%
ED	15	1 249 154 700	36,87%
AOR	2	75 127 000	2,22%
Total 2013	30	3 388 204 529	100,0%
PNUD	2	32 815 500	1,6%
AOR	10	502 823 880	25,1%
AOO	6	881 537 255	44,0%
MOD - AOO	14	587 770 407	29,3%
Total 2014	32	2 004 947 042	100,0%

AOO : appel d'offre ouvert, AOR : appel d'offre restreint, MOD : maîtrise d'ouvrage déléguée, ED : entente directe (gré à gré)

NB : Selon les entretiens de la mission avec la DGMP, le système informatisé ne permettrait pas de suivre les délais de la passation des marchés ex post.

Les marchés passés par entente directe (gré à gré) portent sur l'acquisition de "manuels Scolaires" au compte du secteur de l'Education. Les manuels concernés sont achetés auprès des éditeurs licenciés ou doté d'un brevet d'invention. Cette approche vise à favoriser la production et l'impression au Mali de manuels répondant aux besoins éducatifs. Ils sont encadrés par l'article 49 alinéa 2 du code des marchés publics. Cet article dispose que " le marché est passé par entente directe lorsque les besoins

ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur, un seul fournisseur ou un seul prestataire". Il n'y a pas eu d'acquisition de manuels scolaires en 2014 sur ressources FNSES.

Le financement de lignes précises et leur suivi à travers le FNSES permet de mieux connaître les pratiques qui caractérisent le système de gestion des finances publiques et de dépasser les goulots d'étranglement éventuels dans l'application des normes officielles :

- En ciblant des lignes budgétaires précises, le FNSES contribue à une meilleure préparation du projet des ministères et peut permettre d'éviter les insuffisances constatées, en particulier la mauvaise évaluation de certaines dépenses au niveau déconcentré.
- Concernant les dépenses exécutées par les collectivités territoriales sur ressources FNSES, la DRB suit les mandats de transferts. C'est le percepteur de la TPR auprès de la collectivité territoriale qui suit les dépenses exécutées et mandatées par les collectivités territoriales sur la base des ressources transférées. Cependant, la remontée des pièces justificatives du percepteur vers la TPR n'est pas systématique faute de moyens logistiques adéquat. Le percepteur transmet néanmoins systématiquement ces pièces justificatives à la direction du contrôle de la DNCF qui les transmet elle-même à la section des comptes de la cour suprême.
- La direction régionale du contrôle financier (DRCF) a la fois mandat pour contrôler les transferts vers les collectivités territoriales et l'exécution des dépenses des collectivités territoriales, ceci pour les marchés supérieurs à 10 millions de FCFA. Les réformes introduites à partir de 2010 dans le cadre de la transcription des directives UEMOA en droit national ont accru le mandat de la DCRF en matière de contrôle d'effectivité des dépenses. Toutefois, selon les entretiens de la mission lors de sa visite de terrain à Mopti, certaines dépenses seraient engagées par tranche inférieure à un montant de 10 millions malgré la disponibilité de la totalité des fonds en une seule tranche. Cette approche permet d'éviter le contrôle d'effectivité des dépenses par la DCRF.

Le format de la proposition d'appui ne permet de préciser les modalités d'intervention (niveau central, délégation de crédit, maîtrise d'ouvrage déléguée). Ces précisions sont importantes pour organiser et faciliter la circulation de l'information entre les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du FNSES. Ainsi, des difficultés de mise en œuvre sont apparues dès que la bonne exécution impliquait le niveau déconcentré. Les structures déconcentrées ont continué dans un premier temps à suivre les arrêtés d'ouverture de crédit et certains crédits disponibles ne leur ont pas été notifiés dans les délais.

La codification « instruments financiers » de la nomenclature budgétaire de l'Etat centrale pourrait être utilisée pour assurer la traçabilité des dépenses FNSES. Il faudrait également utiliser les degrés de liberté de la nomenclature budgétaire des collectivités territoriales pour assurer la traçabilité des dépenses FNSES exécutées par les collectivités territoriales.

Les structures en charge du contrôle financier n'ont pas été explicitement associées au contrôle des dépenses financées à travers le FNSES. Dans le cadre du contrôle d'effectivité qui lui a été attribuée à travers les réformes introduites depuis 2010, la DRCF aurait pu être associée aux missions de suivi de terrain, d'autant que les réformes introduites depuis 2010 lui ont conféré un mandat en matière de contrôle d'effectivité des dépenses (et non d'un simple PV). Des missions mixtes pourraient être envisagées à l'avenir.

Le gouvernorat de Mopti ne disposait pas jusqu'à début 2015 de budget pour conduire le suivi des activités et produits attendus des conventions de financement signées avec les agences d'exécution comme AGETIPE et AGETIER. Les services déconcentrés de l'Etat comme la DCRF ne sont pas habilités à exercer un contrôle sur les agences d'exécution. La direction régionale de la planification, des statistiques, de l'informatique, de l'aménagement du territoire et de la population (DRSIAP) a en pratique un rôle limité dans le suivi et l'évaluation. Si elle participe aux revues sectorielles :

- elle ne conduit pas de revue transversale des projets régionaux ;
- elle n'élabore pas de rapport régional de suivi.

Il ressort également des discussions avec les structures nationales qu'un manuel sur la délégation de crédit est nécessaire.

II.2.7 Le développement des capacités

Des formations à l'attention des points focaux ont été organisées (procédures du FNSES, reportage technique et financier). Elles sont appréciées comme utiles par les structures bénéficiaires. Le rapport de l'atelier de formation tenu à Bamako les 5 et 6 décembre 2013 a permis de former les différents acteurs sur (i) le rôle des différents acteurs dans la gouvernance du FNSES (agent administratif, MEFB, secrétariat technique, entités nationales bénéficiaires), (ii) le formulaire des propositions d'appui et (iii) le reportage. Cette formation a également permis aux participants de discuter de nombreux points sur les pratiques à mettre en place pour rendre le FNSES efficace :

- ouvrir la totalité du crédit sur les lignes budgétaires identifiées par le FNSES et non à pas trimestriel comme c'est le cas à travers les procédures nationales (arrêté d'ouverture des crédits) ;
- organiser des missions de suivi-évaluation sur l'effectivité des dépenses.

Les leçons apprises à travers la mise en œuvre du FNSES sur le système de gestion des finances publiques et les goulots d'étranglement rencontrés dans l'application des normes officielles n'ont pas été capitalisées au bénéfice des structures en charge de la réforme des finances publiques et des programmes d'appui. Ce retour d'expérience aurait été d'autant plus nécessaire que le FNSES a permis de suivre les pratiques et goulots d'étranglement rencontrés dans l'application des procédures nationales sur le terrain (cf. section II.2.6) : circulation de l'information sur la disponibilité des crédits, transmission des justificatifs des collectivités territoriales à la TPR, utilisation des nomenclatures budgétaires, organisation des contrôles d'effectivité ou encore suivi des dépenses d'investissement par les gouvernorats et la direction régionale de la planification, des statistiques, de l'informatique, de l'aménagement du territoire et de la population (DRSIAP).

L'expertise recrutée dans le cadre de l'appui au FNSES a porté sur des thématiques précises : programmation et exécution des dépenses ; passation des marchés publics. Il apparaît qu'une expertise au pilotage technique du FNSES et à son suivi évaluation (conception du plan de travail, conception et suivi des tableaux de bord) aurait été nécessaire. Ce type d'expertise aurait facilité la coordination et le pilotage technique du FNSES par le comité de pilotage. Les expertises thématiques plus précises pourraient être positionnées directement au sein des structures nationales, en particulier la Direction Générale du Budget.

II.3 L'efficacité du FNSES

II.3.1 Principaux points

En mettant à disposition des ministères des lignes de crédits ouvertes en une seule tranche et en insistant sur l'atteinte de résultat et de produits au niveau d'une ligne budgétaire, le FNSES a incité les ministères sectoriels à organiser leurs dépenses selon un calendrier correspondant aux besoins des bénéficiaires : achat du matériel scolaire avant le début de la rentrée, livraison des intrants en cohérence avec la campagne agricole. En ce sens, il a contribué à l'efficacité de la dépense publique.

Dans un contexte de forte mobilité des points focaux, les formations auraient dû être organisées plus régulièrement. Elles auraient surtout pu être complétées par l'élaboration d'un guide d'utilisation du FNSES, généralement apprécié comme nécessaire, en particulier par les points focaux des ministères qui ont connu une forte mobilité. Ce guide devrait préciser :

- les rôles et responsabilités de chacun des acteurs ;
- le calendrier des activités ;
- les méthodes de suivi des résultats et produits ;
- etc.

Un tel guide doit être clairement distingué d'un guide de procédures. Dans la mesure où le FNSSES a été conçu pour que les dépenses soient exécutées selon les procédures nationales, un guide de procédures sur l'exécution des dépenses serait de peu de valeur ajoutée. Il existe déjà en effet un manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques au Mali. Concernant la préparation du budget, il existe également un guide mais celui-ci est relativement ancien. Par ailleurs, il n'existe pas de guide sur le système de délégation de crédit. La mise en place d'un tel guide apparaît nécessaire selon certaines des structures maliennes rencontrées. Le ministère de l'éducation nationale dispose néanmoins d'un guide de préparation en mode déconcentré de son projet de budget.

De façon plus générale toutefois, la question de l'efficacité est difficile à trancher sans une véritable analyse coûts/bénéfices des opérations. A titre illustratif, au Ministère du développement rural les niveaux de production et de rendement ont augmenté suite aux appuis FNSSES. Mais, selon la définition même de l'efficacité, il faut s'interroger sur les questions suivantes : 1) l'investissement consenti ne pouvait-il pas produire des résultats meilleurs en termes de rendement et de niveau de production? Ou 2) les résultats obtenus ne seraient-ils pas possible à partir d'un niveau moindre d'investissement ? A la première question, il est clair qu'on aurait pu mieux faire s'il n'y avait pas eu certaines difficultés au cours des opérations au nombre desquelles l'arrivée tardive des intrants dans certaines zones, les problèmes de transport au niveau des cercles, etc. Dans tous les cas cependant, le retour des exploitants agricoles dans leurs localités d'origine n'a certainement pas de prix, et en cela la distribution de semences et d'engrais aura été un choix efficace.

II.3.2 L'organisation des missions de suivi et contrôle

Le FNSSES a permis de renforcer le suivi des dépenses et leur contrôle indépendant a posteriori. Des missions de supervision ont été organisées, soit par le biais d'un consultant indépendant, soit sous la forme de mission conjointe ST-Ministères sectoriels. Un audit comptable et financier indépendant a été réalisé pour les activités 2013. Un audit sur les activités 2014 est prévu.

L'efficacité du suivi et contrôle des activités financées par le FNSSES a été limitée par certains facteurs :

- L'exécution des dépenses de réhabilitation sous la forme de maîtrise d'ouvrage déléguée a introduit de nouveaux acteurs dans la programmation et le suivi du FNSSES, en particulier les agences AGETIER et AGETIPE ainsi que les gouverneurs. Leurs rôles n'ont pas été clairement définis.
- La règle des « 2% » a été appliquée de façon ponctuelle et n'a pas permis d'organiser le suivi sur une base continue comme initialement prévu ;
- Des secteurs importants du portefeuille du FNSSES, éducation et santé en particulier, n'ont pas fait l'objet d'un suivi indépendant.

En fait, la règle des « 2% » n'a pas été pleinement utilisée. Les coûts directs ont représenté en moyenne sur la période 2013-2014 seulement 1,8% des transferts réalisés au bénéfice des EN (cf. section 1.3). Le FNSSES disposait des ressources nécessaires pour organiser davantage de missions de suivi et de contrôle sur le terrain, comme prévu initialement par les textes.

II.3.3 La qualité des prestations et produits délivrés

Le FNSSES a permis de financer la réalisation de produits essentiels dans tous secteurs ciblés (voir Tableau synthèse des prévision-réalisation en annexe). La situation par secteur est la suivante :

Le secteur de l'éducation

Principaux produits délivrés en 2013 : 6 642 livres de français ont été distribués à 15 établissements d'enseignement secondaire de Bamako, 559 ordinateurs et accessoires ont été distribués dans 15

établissements d'enseignement secondaire, 584 écoles fondamentales de la Région de Koulikoro éligibles au fonds ADARS ont bénéficié d'appui pour achat de fournitures scolaires, 201 918 manuels scolaires ont été distribués, 25 377 élèves ont bénéficié de rations alimentaires journalières pendant l'année scolaire dans les régions de Tombouctou, Gao et Kidal, 1113 écoles fondamentales ont bénéficié de fonds ADARS pour achat de fournitures scolaires dans les régions de Sikasso, Kayes, Ségou, Mopti et le District de Bamako, 38 932 élèves ont bénéficié de rations alimentaires journalières dans les régions de Kayes, Ségou, Mopti et le District de Bamako.

Principaux produits délivrés en 2014 : 428 enseignants des CAP ont reçu une formation continue dans le district de Bamako, 1710 à Kayes, 1207 à Koulikoro, 204 à Ségou et 817 à Mopti ; 177 élèves ont bénéficié de rations alimentaires journalières pendant l'année scolaire dans la Commune Urbaine de Douentza, 20 816 dans la région de Tombouctou, 17 678 dans la région de Gao et 1182 dans la région de Kidal ; 2000 tables-bancs ont été distribués aux écoles fondamentales de Ségou, 1691 à Mopti, 1266 à Douentza, 450 à Tombouctou et 1470 à Gao ; 391 écoles fondamentales ont bénéficié de fonds ADARS pour l'achat de fournitures scolaires dans la région de Ségou, 672 dans la région de Mopti, 249 + 37 dans la région de Tombouctou, 211 dans la région de Gao et 73 dans la région de Kidal.

Dans le cadre du suivi de l'exécution technique et financière des activités du Fonds, un comité de pilotage a été mis en place composé des représentants du gouvernement (ministère de l'économie et des finances, ministères sectoriels), un représentant par PTF contributeur, un représentant du système des Nations-Unies. Il n'y pas eu de contrôle indépendant en dehors de l'audit comptable et financier général réalisé en décembre 2013 qui a signalé quelques défaillances, notamment les problèmes relatifs à l'utilisation des matériels informatiques, à la gestion des fonds ADARS et des cantines scolaires et à des cas de livraisons de matériels didactiques non conformes aux besoins des utilisateurs.

Le secteur de la santé

Principales prestations et produits délivrés en 2013 : Prise en charge des salaires de 42 Médecins, 10 Sages-femmes, 1 Biologiste, 16 Infirmiers et 13 Techniciens de santé (Etats de paiement du District), acquisition de 200 Diazepam, 1447 Quinine etc., 424 perfuseurs, 250 glucose plastique etc., 1720 Paracétamols, 188 Vogalènes etc., 1000 Viscoelastiques, 2000 Tétracaine etc., 70 Isofluance, 280 Adrénaline, 350 Bandelettes, 160 Insulines etc., 3000 Biplatrix, 1650 Cotons hydroxide, 425 500 Genscreen, 60 Huiles à Immersion etc., 551 Lancette stérile autopiqueur etc., 50 000 Crachoirs etc., 10 Réactif de Kovcsk etc., 1 Compteur de cellule etc., 49 Lame porte objets etc., 29 solution de nettoyage etc., 124 Chlorhexidine etc., 647 551 Lancette stérile auto piqueur, acquisition de 61 047 doses de vaccin PCV et de 697 888 doses de vaccin Penta 3, acquisition de 12 couveuses, 12 aspirateurs électriques, 60 aspirateurs manuels, 12 tables chauffantes, 12 pèses-bébé, 12 brassards pédiatriques, 12 glucomètre, 12 thermomètres électriques, 120 sondes naso-gastriques, 30 stéthoscopes-pédiatriques, 12 tables de consultation, etc., acquisition de 24 armoires, 12 fauteuils demi ministre, 24 chaises et de 30 bancs métalliques, acquisition de 5000 L de cyflutrine 50 EC., de lamdacyhalotrine, de propoxur, 1000 kg de counmatetralyl 0,75%, 2000 kg de propoxur WP, acquisition de 15 swing-fog, 30 pulvérisateurs de 20 L, 30 pulvérisateurs de 15L, 100 bottes, 100 masques, 100 lunettes, 100 combinaisons.

Principales prestations et produits délivrés en 2014 : Achat de réactifs et consommables médicaux pour le compte des programmes dans le cadre de la lutte contre les maladies, une (01) mission de supervision intégrée dans les régions de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti et le District de Bamako, une (01) mission de supervision spécifique des structures sanitaires privées et professionnelles dans les régions de Kayes, Sikasso et Ségou, une (01)mission de suivi des activités de lutte contre la filariose lymphatique dans les régions de Kayes, Koulikoro, Sikasso et Ségou, achat de pétrole PEV (Programme Elargi de Vaccination) pour le fonctionnement de la chaîne de froid et les activités de vaccination au niveau des structures sanitaires de Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao, paiement régulier des salaires des agents de santé des collectivités de Ségou (343 agents), Gao (120 agents) et des agents de Mopti, achat de fluides médicaux achetés pour les centre de santé de référence (CSREF), achat de médicaments, prise en charge des frais d'étude de 294 agents en formation de

spécialisation dont 203 au Mali et 91 à l'étranger, achat de vaccins et de consommables, achat de kits de lagua et accessoires pour la surveillance et le contrôle de la qualité de l'eau de boisson en milieu rural (CSREF) dans le cadre de la prévention des maladies diarrhéiques et le choléra.

La totalité du financement FNSES a été gérée par la DFM du ministère en charge de la santé. Il n'y pas eu de contrôle indépendant en dehors de l'audit comptable et financier général réalisé en décembre 2013. Cet audit a signalé quelques irrégularités, notamment la mauvaise qualité de certains matériels, en particuliers les lits métalliques.

Le secteur du développement rural

Principales prestations et produits délivrés : 405,11 tonnes de semences de riz ont été distribuées en 2013 contre 409 tonnes en 2014 ; 773,7 tonnes de DAP ont été distribuées en 2013 contre 849 tonnes en 2014 ; et 1547,6 tonnes d'urée ont été distribuées en 2013 contre 1698 tonnes en 2014 ;

Un consultant indépendant « Espérance Consult sarl » recruté par le département ministériel a suivi la distribution des semences et des engrais aux exploitants agricoles. Toutefois, le rapport d'audit comptable et financier effectué en décembre 2013 a relevé quelques défaillances, notamment concernant dans le ciblage des bénéficiaires et dans les quantités livrées.

Le secteur de l'administration territoriale

Principales prestations et produits délivrés en 2014 : Réhabilitation des bâtiments servant de bureaux du Sous-préfet de Nampala et de la résidence du Sous-préfet de Nampala ; travaux en cour pour la réhabilitation de la Banque de céréale de Diabaly et de la Mairie de Diabaly. Les travaux sont réalisés dans le cadre du financement PURD. Le cabinet SYLLA et ASSOCIES a été recruté, dans le cadre du suivi, évaluation et contrôle du PURD, pour réaliser l'audit technique et financier des infrastructures réalisées.

II.5 L'impact du FNSES et sa durabilité

Impact

Selon les ministères eux-mêmes, le FNSES a eu un impact évident car il a permis de délivrer des produits qui l'auraient été difficilement en son absence et de contribuer ainsi à l'atteinte de résultats sectoriels. C'est le cas du retour des exploitants et de l'augmentation de la production agricole dans le secteur de l'agriculture, de l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation, du renforcement du système de santé et la réduction de la morbidité et de la mortalité maternelle, infantile et néonatale, de l'amélioration du cadre de travail des agents de l'administration territoriale, etc.

Dans le cas de la réhabilitation, la construction ou la mise à niveau des infrastructures constituent un résultat tangible de l'intervention du FNSES : construction de maisons d'arrêt à Gao (Justice) ; réhabilitation des bureaux de la Direction Régionale des Eaux et Forêts de Tombouctou (Eau et assainissement).

Par ailleurs, le FNSES a exercé un impact indirect sur les méthodes de travail des ministères bénéficiaires, surtout en matière d'exécution, de suivi et contrôle des dépenses.

L'impact sur les méthodes de travail des ministères passent par la budgétisation des activités de suivi et monitoring.

Durabilité

En clair, de par la nature des objectifs du FNSES (assurer le financement de certaines interventions dans les secteurs permettant la relance des activités économiques, atténuer les effets immédiats de la

crise socioéconomique durant la période transitoire, etc.) certaines activités réalisées auront des effets durables, pendant que pour d'autres les effets resteront surtout de court terme.

Les activités d'investissement (réhabilitations et constructions, acquisition d'équipements durables pour les structures sanitaires, formation de personnel dans des domaines de spécialisation, etc.) sont en général de nature à produire des effets durables. En revanche, même si ces actions sont vitales pour une phase de départ, il sera difficile de garantir la durabilité dans des cas de financement d'intrants comme l'acquisition pour une année donnée de semences et d'engrais en faveur des agriculteurs, l'achat et la distribution de rations alimentaires pour les cantines scolaires, la prise en charge pour une année donnée des salaires du personnel de santé des Collectivités, etc.

Dans le secteur de l'éducation, la durabilité de l'impact passe aussi par la formation des communautés à la base pour leur permettre de contribuer au développement de l'école en particulier et à celui du tissu économique des zones touchées par la crise notamment à travers la gestion des fonds ADARS et le fonds des Cantines Scolaires.

II.6 Synthèse sur les performances (pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité) du FNSES

Tableau 18 : Pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité du FNSES

Pertinence	
Forces	Faiblesses
Le FNSES repose sur l'affectation des ressources mobilisées à des dépenses prioritaires ciblées à partir du projet de Loi de Finances et de leur exécution à partir des procédures nationales. Il répond ainsi pleinement à l'engagement de « ne pas nuire » mis en avant pour les pays vulnérables (OCDE).	Le principe de cibler et sécuriser des dépenses prioritaires n'a de sens que s'il n'existe pas de procédures ou pratiques nationales en la matière. Aucun diagnostic approfondi n'a été établi ex an en pour justifier l'approche « FNSES ». Le constat ex post est que les lignes ciblées ont été exécutées normalement sur ressources budgétaires avant l'opérationnalisation du FNSES d'où la pratique de la compensation.
Les activités financées par le FNSES doivent répondre des priorités du gouvernement et être exécutées selon les procédures nationales, sous réserve que celles-ci soient compatibles avec les procédures du PNUD.	Répondre à la double exigence d'utiliser les procédures nationales et de respecter les normes internationales auraient dû conduire à organiser de façon plus systématique un retour d'expérience vers les structures qui pilotent la réforme des finances publiques. C'est par exemple le cas dans le domaine des marchés publics.
Les ministères bénéficiaires des ressources mobilisées sont responsabilisés dans le suivi et le reportage en tant que structures d'exécution.	Le suivi des dépenses FNSES reste à la discrétion des ministères sectoriels sous la forme d'un visa « FNSES ». Elle aurait dû être assurée par la Direction générale du budget au moment de l'ouverture et de la notification des crédits en s'appuyant sur la codification « instrument financier »
Efficacité	
Forces	Faiblesses
Le taux de décaissement, apprécié au niveau des dépenses mandatées est élevé (environ 98%).	C'est dans le secteur dit de la réhabilitation que le taux d'exécution est le plus faible. Il a existé un risque de chevauchement entre le PURD comme document programmatique et le FNSES comme instrument de financement.
<p>En 2013, toutes les activités programmées ont été réalisées.</p> <p>En 2014, 58,5% des activités programmées ont été réalisées (dont 50% à travers le FNSES et 8,5% à travers PURD I) ; 4,9% des activités programmées étaient en cours de réalisation.</p>	<p>Sur 82 activités programmées en 2014, 41 ont été réalisées (soit 50%) sur financement FNSES, 4 sont en cours de réalisation (4,9%) et 37 (soit 45,1%) n'ont pas été réalisées pour des raisons multiples : mobilisation tardive des ressources, absence d'actualisation des propositions d'appui ; problèmes d'insécurité ; faible appropriation des mécanismes du FNSES dans certains ministères ; introduction de nouveaux acteurs (gouvernorat et agence) du fait du choix de la modalité d'exécution « maîtrise d'ouvrage déléguée » ou problèmes de coordination avec d'autres programmes (PURD).</p> <p>Au nombre des activités non réalisées, 11 ont concerné le domaine de la « Justice », 9 celui de la « sécurité », 4 de l'« Energie et Hydraulique », 2 de l'« Education » et 1 de l'« Administration territorial » et « Environnement et Assainissement ».</p> <p>En termes d'écart financiers entre les « Montants dépensés » et les « Montants des Propositions d'appui » qui sont en cohérence avec les montants</p>

	versés par les partenaires contributeurs, les montants dépensés ont été inférieurs de de 413,643 millions de FCFA en 2013 et de 400,024 millions de FCFA en 2014. Ces écarts financiers devraient donc constituer des reliquats des comptes FNSES au niveau du Trésor.
Disponibilité de 2% du FNSES pour le suivi/évaluation de l'exécution des activités	L'information sur la disponibilité des ressources FNSES (ouverture de crédit, notification de crédit) n'a pas été partagée avec l'ensemble des acteurs. Il a pu en résulter des retards dans l'exécution.
La pratique du suivi et monitoring a été appréciée par les ministères. Elle a permis aux ministères de renforcer le dialogue de gestion avec les structures impliquées dans l'exécution des activités.	La programmation des activités de suivi a été assurée par le ST mais n'apparaissent pas dans un plan de travail annuel connu de tous à l'avance. Certaines missions de suivi n'ont pas pu être réalisées. Le remplissage des propositions d'appui n'est pas homogène. La notion de résultat et produit peut être confondue ; les précisions géographiques ne sont pas toujours apportées. Certaines contiennent les unités fonctionnelles, d'autres non. Les propositions d'appui qui n'ont pas été entièrement exécutées au cours de l'année ne semblent pas révisées.
Les actions de formation et ateliers ont été appréciés par les bénéficiaires.	
Les rapports ont été diffusés comme prévu à partir du site mpft.undp.org	La qualité de la diffusion pourrait être améliorée. Les décisions du comité de pilotage n'ont pas été diffusées par le site mpft.undp.org comme prévu mais le site du PNUD. Le site de partage d'expérience sur l'approche FNSES n'a pas été mis en place.
Efficience	
Forces	Faiblesses
Le FNSES a permis aux ministères sectoriels d'exécuter leurs achats selon un calendrier correspondant aux besoins des bénéficiaires.	Des outils spécifiques de suivi ont dû être mise en place. La gestion de ces outils auraient facilité par l'utilisation en amont de la codification « instrument financier » dans la NBE.
	Il existe un risque du paradoxe micro-macro de l'approche FNSES. Les dépenses financées par le FNSES sont pertinentes et efficaces mais « invitent » l'Etat de relâcher son effort.
Les formations ont permis de mutualiser les connaissances.	Dans un contexte de forme mobilité des points focaux, les formations auraient gagné à s'appuyer sur un manuel de procédures du FNSES.
Impact	
Forces	Faiblesses
Le FNSES a eu un impact direct sur les populations à travers les principales activités financées dans les domaines de l'éducation (fonds ADARS, cantines scolaires) et de la santé.	La dimension genre n'a pas été intégrée explicitement. Les interventions financées par le FNSES ont une dimension « genre » pour autant que les activités inscrites à la loi de finances aient intégré cette dimension.
Le FNSES a exercé un impact indirect sur les méthodes de travail des ministères, notamment en	

matière de monitoring. Il incite à la mise en place d'un dialogue de gestion.	
Le FNSES a permis de mettre en place une approche intersectorielle de la programmation et exécution sectorielle. Les DFM et CPS de différents ministères mutualisent leurs connaissances des procédures nationales.	
Durabilité	
Forces	Faiblesses
La durabilité de l'impact sur les méthodes de travail dans les ministères passe par la budgétisation de certaines activités.	L'association des structures en charge du contrôle aurait permis de renforcer durablement certaines pratiques au sein de l'administration.
La durabilité des interventions dans les domaines sociaux passent par la formation des communautés à la base.	

Partie III : Conclusions et recommandations

Afin de limiter les effets de la crise multiforme que le Mali a connue en 2012, les autorités maliennes ont décidé en 2013, de commun accord avec les Partenaires Techniques et Financiers et ce, en attendant le retour des conditions nécessaires à la reprise de l'aide budgétaire, de mettre en place un mécanisme multi-donateurs de soutien à la stabilité socioéconomique du Mali, appelé Fonds National de Stabilisation Économique et Sociale (FNSES). Il s'agit d'un mécanisme financier de transition prévue initialement pour une durée n'excédant pas deux années (2013-2014) qui vise à appuyer directement les activités prioritaires présentes dans les budgets des Ministères sectoriels qui souffrent de non-exécution à cause d'un manque de ressources liées à la crise budgétaire. Pour sa mise en œuvre, le FNSES est doté d'une structure de pilotage (Comité de Pilotage) présidée par le Ministre de l'Économie et des Finances. Le Secrétariat Technique (ST) mixte, composé du Secrétariat à l'Harmonisation de l'Aide (SHA) et du Pool Technique des PTF, assure le suivi de la mise en œuvre du Fonds.

Après plusieurs années de mise en œuvre et ce, conformément aux Termes de Référence du Fonds, il a été décidé de faire une évaluation de sa mise en œuvre, d'analyser les acquis et les faiblesses et de prospecter sur l'avenir de ce mécanisme de financement suite à la reprise de l'Aide Budgétaires par certains Partenaires consécutivement à la conclusion d'un accord avec le FMI le 1er décembre 2014, à la révision en cours du processus de décentralisation et à la prise en charge des engagements financiers résultant des négociations entreprises à Alger entre le Gouvernement et les groupes armées. Les objectifs globaux de l'évaluation consistent à i) faire le bilan de la mise en œuvre du FNSES en dégagant les atouts et les contraintes, à travers une analyse de la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact, la durabilité et les effets induits et ii) à dégager les orientations d'une éventuelle poursuite du mécanisme.

III.1 Vue générale

Afin d'atténuer les effets de cette crise multiforme sur les populations, notamment les plus vulnérables, le Gouvernement Malien a mis en place un Fonds Fiduciaire ayant pour but d'atténuer les effets la stabilisation sociale et économique de la période post-crise.

Le Fonds a globalement répondu à ses objectifs initiaux en permettant mobilisant des ressources au profit d'activités prioritaires et des populations à la base dans les secteurs sociaux (éducation et santé) et du développement rural : (i) distributions de rations alimentaires, acquisition de tables-bancs, fournitures scolaires dans le secteur de l'éducation ; (ii) acquisition de médicaments, vaccins, consommables médicaux et équipements dans le secteur de la santé ; (iii) acquisitions de semence, engrais et produits phytosanitaires dans le secteur du développement rural. Le FNSES a connu des performances mitigées dans le domaine de la réhabilitation : mobilisation tardive des ressources, nouveaux acteurs (agences AGETIPE et AGETIER d'exécution et gouvernorat) impliqués dans l'exécution des dépenses d'investissement par maîtrise d'ouvrage déléguée ; problèmes de sécurité ; absence d'actualisation des propositions d'appui.

Cette réussite globale du FNSES s'explique par la rapidité dans la mobilisation des ressources compte tenu du contexte qui prévalait, l'ouverture des lignes de crédit en une seule tranche ainsi que la pratique de la compensation.

Initialement conçu en substitution aux aides budgétaires, le FNSES apparaît aujourd'hui comme un instrument complémentaire aux autres modalités d'intervention (ABG, ABS et ANCIT ; voir section 2.1.8). En tant qu'instrument d'aide budgétaire ciblée, le fonds permet de :

- renforcer le suivi régulier, l'évaluation et le contrôle de lignes budgétaires précises. Le fonds constitue un instrument favorisant le dialogue de gestion que l'administration malienne devra mettre en place dans le cadre de la réforme des finances publiques. L'ABG et l'ABS sont davantage centrées sur le dialogue des politiques, la conception d'une vision stratégique et son suivi au niveau national et global.
- analyser les pratiques effectives en matière de gestion des finances publiques (ouverture des lignes de crédit, circulation de l'information et rôle des acteurs, effectivité des contrôles, passation des marchés, etc.). Les leçons apprises dans la mise en œuvre du fonds peuvent permettre d'alimenter la réflexion sur les programmes d'appui à la réforme du système de gestion des finances publiques. L'ABG a un avantage comparatif pour la conception de la réforme du système de gestion des finances publiques et le dialogue politique y relatif.
- cibler a priori tout type de dépenses. L'expérience a montré que le FNSES a un avantage comparatif pour le financement des dépenses qui doivent être exécutées rapidement et selon un calendrier précis répondant aux besoins des bénéficiaires. Il s'agit en général de dépenses de fonctionnement.

Le Fonds apparaît également comme un instrument financier adapté, mais non exclusif, de l'aide publique au développement, compte tenu du contexte actuel du Mal caractérisé par : (i) l'approfondissement de la régionalisation et le rôle renforcé des gouverneurs ou leurs successeurs en matière de programmation et suivi des dépenses ; (ii) le passage d'un budget de moyen à un budget en mode programme et (iii) un souci accru de traçabilité des dépenses (section 2.1.7). Dans un tel contexte, le FNSES peut permettre de :

- mobiliser des ressources auprès des donateurs qui privilégie le ciblage et le suivi régulier des dépenses ;
- financer les dépenses de l'Etat tant au niveau central que déconcentré. Il apparaît ainsi comme un outil adapté aux approches « budget déconcentré » développées par certains secteurs (éducation par exemple) et au financement des activités de l'Etat central et de ses services déconcentrés nécessaires à la réussite de la politique de décentralisation. En ce sens, le Fonds apparaît comme un instrument complémentaire à l'ANCIT conçu pour financer les dépenses décidées et votées par les collectivités territoriales, notamment les dépenses d'investissement.

Tant au vu des leçons apprises que du contexte actuel, la mission recommande de maintenir le FNSES en tant qu'instrument financier de l'aide publique au développement. Le FNSES devrait cependant connaître certaines évolutions dans sa conception et gestion. Ces évolutions souhaitées ont été analysées à partir du diagnostic sur la gouvernance du FNSES et sa performance (pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité). Parmi les principaux enrichissements à apporter au FNSES, la mission a identifié :

- la clarification des rôles et responsabilités des acteurs ;
- le renforcement de la mobilisation sur le court et moyen terme ;
- le développement des outils pratiques du FNSES ;
- l'organisation d'une réunion du comité de pilotage d'ici fin 2015.

III.2 Principaux éléments du diagnostic

Au chapitre de la gouvernance du FNSES

La structure de pilotage est conjointe (avec une large participation des parties prenantes, y compris des donateurs. Elle a un ancrage adéquat au ministère chargé de l'économie et des finances. Le rôle des principaux acteurs par rapport aux fonctions de mobilisation, programmation, exécution et monitoring, reportage, contrôle et audit, et coordination est précisé avec détail dans les termes de référence et le protocole d'accord. La fonction de pilotage et de coordination est appuyée par un secrétariat technique mixte.

Le FNSES a permis, malgré un contexte peu favorable, de mobiliser des ressources en faveur des activités prioritaires des ministères sectoriels ciblés. Le taux de dépôt des donateurs est élevé. Il en est de même pour le taux d'exécution financière et technique des ressources mobilisées, à l'exception du secteur de la réhabilitation. Le FNSES a ainsi répondu à son objectif premier de mobilisation et le décaissement rapides des ressources. L'exécution des activités ciblées à travers le FNSES ne souffrent pas des problèmes conjoncturels de liquidité du Trésor.

Dans sa conception, le FNSES accorde une grande importance à la transparence et la redevabilité. La dissémination publique de l'information est prévue pour être assurée par le site GATEWAY du bureau MPTF du PNUD (<http://mptf.undp.org>). L'information prévue par les textes a été effectivement diffusée à l'exception des comptes rendus des réunions du comité de pilotage. Les textes portant création du FNSES prévoyaient la responsabilisation de l'administration malienne dans la communication sur les activités du FNSES. Ces actions de communication n'ont pas été mises en œuvre, faute d'appuis spécifiques.

Le secrétariat technique, dans son appui au comité de pilotage, a accompli avec succès la coordination des propositions d'appui. Ces propositions ont été élaborées de façon homogène par les ministères sectoriels sur la base du canevas proposé. Le secrétariat technique a également été performant dans l'appui à l'élaboration des rapports sectoriels et leur consolidation. Le plan d'activités du FNSES attendu à travers le paragraphe 20.b des termes de référence ne comporte pas de référence explicite aux activités opérationnelles du fonds (mobilisation des ressources, actualisation et suivi des propositions d'appui, organisation des missions de supervision sur le terrain, calendrier d'élaboration des rapports narratifs et financiers, etc.). La coordination de ces activités à travers un plan de travail permettrait d'assurer une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs impliqués par la mise en œuvre du FNSES et de renforcer le suivi-évaluation du FNSES.

Mi 2015, seules six réunions du comité de pilotage ont été tenues (3 en 2013, 2 en 2014, 1 en 2015). Une seconde réunion du comité de pilotage devrait être organisée au cours de l'année 2015, année de clôture opérationnelle du FNSES.

Au chapitre de la pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité du FNSES

Pertinence

Le format des fiches de proposition d'appui est pertinent mais pourrait être enrichi. Par sa conception et la référence au code économique de la dépense, la proposition d'appui a favorisé l'alignement sur les procédures et priorités nationales. Dans le cadre d'un budget de moyens, la proposition d'appui pourrait également retenir la codification de la région d'intervention et surtout prévoir les modalités d'exécution de la dépense (exécution au niveau central, budget déconcentré, maîtrise d'ouvrage déléguée). Le passage à un budget de programme nécessitera d'adapter le ciblage des dépenses aux nomenclatures programmatiques.

L'expertise technique a porté principalement sur la programmation des dépenses et la passation des marchés. La dimension « pilotage technique du FNSES » (organisation et suivi d'un plan d'activités opérationnelles, suivi et évaluation), généralement recommandée lors du lancement du FNSES ou de la clôture d'un fonds, a été négligée.

Les leçons apprises dans la mise en œuvre du FNSES mériteraient d'être capitalisées au bénéfice des structures en charge de la réforme des finances publiques. Par exemple, il ressort des difficultés rencontrées dans l'exécution du FNSES au niveau des régions, communes et cercles qu'un manuel de la délégation de crédit devrait être mis en place.

L'exécution des dépenses de réhabilitation sous la forme de maîtrise d'ouvrage déléguée a introduit de nouveaux acteurs dans la programmation et le suivi du FNSES, en particulier les agences AGETIER et

AGETIPE ainsi que les gouverneurs. La place de ces nouveaux acteurs dans la programmation et le suivi des activités financées par le FNSES n' pas été précisée.

Efficacité

La rapidité dans la mobilisation des ressources, la rapidité des décaissements, la possibilité de lignes de crédit ouvertes en une seule tranche et la pratique de la compensation d'activités déjà financées expliquent ces bonnes performances d'ensemble.

Les activités programmées en 2013 ont été réalisées à l'exception de celles du secteur de la réhabilitation. En 2014, sur 82 activités programmées, 41 ont été réalisées (soit 50%), 4 sont en cours de réalisation (4,9%), et 37 (soit 45,1%) n'ont pas été réalisées. Parmi les 37 activités non réalisées sur ressources FNSES, 7 ont été réalisées à travers le PURD I, 2 sont prévues pour être réalisées à travers le PURD II et 28 activités programmées sur le FNSES restent en souffrance. Le principe de la compensation pour les activités déjà réalisées à travers le PURD I et II pourrait être retenu.

Les difficultés rencontrées dans le secteur de la réhabilitation s'expliquent par différents facteurs : mobilisation tardive des ressources, nouveaux acteurs (agences AGETIPE et AGETIER d'exécution et gouvernorat) impliqués dans l'exécution des dépenses d'investissement par maîtrise d'ouvrage déléguée ; problèmes de sécurité ; absence d'actualisation des propositions d'appui.

Les recommandations adoptées par le comité de pilotage ont généralement été mises en œuvre. Cependant, les comptes rendus des réunions du comité de pilotage ne comportent pas de programmation de la prochaine réunion et de son ordre du jour. Les avis de réunion devraient être lancés suffisamment à l'avance.

Efficience

Un visa « FNSES » a été mis en place pour assurer la traçabilité des dépenses. Selon la mission, l'introduction de la modalité « FNSES » à la codification « instrument financier » de la nomenclature budgétaire de l'Etat serait plus simple. Cette codification devrait être étendue aux nomenclatures budgétaires des collectivités territoriales.

Les propositions d'appui des activités non réalisées ont été reportées à l'année suivante sans être actualisées en tenant compte des difficultés rencontrées dans l'exécution. Ce constat vaut en particulier pour le secteur de la réhabilitation.

Certains ministères ont choisi de nommer plusieurs points focaux en leur sein (en particulier, au niveau du cabinet, de la DFM et de la CPS). Cette approche est à encourager car elle a permis d'améliorer la circulation de l'information au sein des départements et la performance du FNSES.

Le FNSES a permis de renforcer le suivi des dépenses et leur contrôle indépendant a posteriori. Des missions de supervision ont été organisées, soit par le biais d'un consultant indépendant, soit sous la forme de mission conjointe ST-Ministères sectoriels. Un audit comptable et financier indépendant a été réalisé pour les activités 2013. Un audit sur les activités 2014 est prévu. Toutefois, la règle des « 2% » a été appliquée de façon ponctuelle et n'a pas permis d'organiser le suivi sur une base continue comme initialement prévu. Le budget disponible semble n' pas été suffisamment utilisé : les coûts directs ne représentent que 1,8% des ressources mobilisées. De plus, des secteurs importants du portefeuille du FNSES (éducation et santé) n'ont pas fait l'objet d'un suivi indépendant.

L'exécution des dépenses de réhabilitation sous la forme de maîtrise d'ouvrage déléguée a introduit de nouveaux acteurs dans la programmation et le suivi du FNSES, en particulier les agences AGETIER et AGETIPE ainsi que les gouverneurs. La place de ces nouveaux acteurs dans la programmation et le suivi des activités financées par le FNSES n' pas été précisée.

Impact et durabilité

Le FNSES a contribué à l'atteinte des résultats des ministères sectoriels, comme cela a été souligné par les ministères eux-mêmes. Parmi ces impacts, on note le retour des exploitants agricoles dans les zones ciblées et l'augmentation de la production agricole et des rendements dans ces zones, l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation, le renforcement du système de santé et la réduction de la morbidité et de la mortalité maternelle, infantile et néonatale, l'amélioration du cadre de travail dans différents départements sectoriels, etc.

En termes de durabilité, certaines activités comme les « réhabilitations et constructions », les acquisitions d'équipements durables dans les structures sanitaires, les formations, etc. sont de nature à produire des effets durables. En revanche, les financements d'intrants comme les semences et les engrais en faveur des agriculteurs, l'achat et la distribution de rations alimentaires pour les cantines scolaires, la prise en charge des salaires du personnel de santé des Collectivités pour une année donnée, etc. produiront certes des effets vitaux mais qui resteront pour la plupart de court terme.

Le FNSES a également conduit les ministères sectoriels à renforcer leurs activités de monitoring, soit en renforçant leur suivi administratif régulier, soit à travers l'organisation de missions de terrain. Ces pratiques favorisées par le FNSES constituent des éléments clés de la gestion de la performance et du dialogue de gestion qui sont au cœur de la réforme des finances publiques.

III.3 Recommandations

Recommandation n°1 relative à l'avenir du FNSES : Institutionnaliser d'ici fin 2015 le FNSES comme instrument financier pérenne de l'aide publique au développement au Mali.

Le FNSES est un instrument financier qui devrait être maintenu au cours des prochaines années car il permet de :

- garantir le financement d'activités ciblées jugées absolument prioritaires, en particulier les dépenses aux niveaux des régions, cercles et communes au cours des prochaines années ;
- améliorer la traçabilité des dépenses publiques à tous les niveaux.

Dans le cadre du passage à une gestion budgétaire axée sur les résultats prévue pour 2017, le FNSES devrait être permettre de financer des actions ou sous actions des budgets de programme des ministères sectoriels. Ces actions ou sous actions de programme seraient d'abord ciblées à partir des nomenclatures programmatiques et administratives.

L'administration du FNSES devrait revenir au Trésor Public à travers un compte à la BCEAO vu l'importance des frais d'administration et des risques de change. Le recours à un compte d'affectation spéciale (CAS) permettrait d'éviter les risques liés aux tensions de trésorerie que rencontre le compte unique du Trésor. Le PNUD pourrait appuyer techniquement ce transfert du FNSES auprès de la BCEAO (développement d'un site WEB pour le rapportage, etc.).

Recommandation n°2 relative aux rôles des acteurs : Clarifier les rôles et responsabilités des acteurs.

La périodicité des réunions du comité de pilotage devrait être semestrielle. Ces réunions resteraient pilotées par le ministre en charge de l'économie et des finances. Des réunions extraordinaires pourraient être organisées en cas de besoin.

Le président du SHA devrait être explicitement nommé comme président du secrétariat technique. Il pourrait convoquer toute réunion avec les points focaux pour discuter des points jugés nécessaires à la bonne gestion du fonds.

Le plan de travail du ST, devrait être supervisé par son président devrait préciser les responsabilités des membres du ST dans sa mise en œuvre, y compris du pool technique.

Les ressources allouées aux missions de suivi et contrôle (« 2% » du FNSES) devraient être programmées et gérées par le ST, en étroite concertation avec les entités bénéficiaires.

L'assistance technique en appui au FNSES devrait être modulée de façon à distinguer deux dimensions, la dimension « pilotage du FNSES » et la dimension « programmation/exécution des propositions d'appui » :

- L'assistance technique au pilotage du FNSES porterait sur la conception puis le suivi régulier du plan de travail du FNSES, des outils de suivi et des tableaux de bord y relatifs.
- L'assistance technique à la programmation et le suivi de l'exécution budgétaire des activités financées par le FNSES serait positionnée au sein du Ministère des Finances, plus particulièrement au sein de la Direction Générale du Budget (DGB).

Les gouverneurs des régions bénéficiaires devraient être intégrés au comité de pilotage du FNSES en tant que partenaires d'exécution des actions menées aux niveaux déconcentrés et décentralisés.

La société civile devrait également être intégrée au comité de pilotage du FNSES en tant que représentante des populations bénéficiaires des appuis du FNSES.

Recommandation n°3 relative à la mobilisation des ressources : Renforcer la mobilisation des ressources sur le court et moyen terme.

Les accords administratifs devraient prévoir des engagements des donateurs sur une période de trois ans et prévoir des conditions de libération des fonds cohérente avec le calendrier budgétaire malien.

Le FNSES devrait être présenté aux partenaires techniques et financiers non-résidents au Mali.

L'opportunité du FNSES relative aux financements d'activités à exécuter par les agences spécialisées des Nations-Unies (UNICEF, PAM, PNUD, etc.) devrait être saisie.

Une fenêtre pourrait être également prévue pour permettre à des organisations non gouvernementales, au préalable labellisées par l'administration malienne, d'intervenir comme partenaires d'exécution.

Recommandation n°4 relative aux outils du FNSES : Développer des outils pratiques du FNSES.

Un guide d'utilisation du FNSES devrait être mis en place.

Un site devrait être développé afin d'assurer une meilleure diffusion et communication sur les activités du FNSES.

Le FNSES devrait établir un plan de travail annuel portant sur les activités programmatiques mais également les activités opérationnelles liées à la gestion du FNSES. Le budget du ST devrait être établi en relation avec les activités opérationnelles mises en œuvre par le ST.

Le format des propositions d'appui pourrait être enrichi afin de mieux faire ressortir la codification géographique ainsi que les modalités d'exécution des dépenses, en particulier des dépenses d'investissement et de réhabilitation (exécution par le ministère, maîtrise d'ouvrage déléguée, etc.).

Les propositions d'appui devraient être actualisées annuellement si certaines des activités programmées n'ont pas pu être entièrement exécutées.

La traçabilité des dépenses financées par le FNSES devrait être améliorée. L'introduction d'une modalité « FNSES » à la codification « instrument financier » de la Nomenclature Budgétaire de l'Etat

(NBE) apparaît préférable à l'option de visa spécifique retenue à partir de 2014. Elle constituerait en quelque sorte un « visa automatique ». Cette approche permettrait de concevoir les tableaux de sortie relatifs aux dépenses du FNSES à partir du système informatisé de gestion des dépenses publiques.

Les nomenclatures budgétaires des collectivités territoriales devraient également permettre de suivre le type d'instrument financier.

Recommandation n°5 relative à l'exercice 2015 : Organiser une réunion du comité de pilotage d'ici fin septembre 2015

Une réunion du comité de pilotage devrait être organisée d'ici fin septembre 2015. Son ordre du jour pourrait porter sur les points suivants :

- valider le plan de travail 2015 du FNSES (activités programmatiques et opérationnelles) ;
- organiser l'audit sur les dépenses 2014 ;
- faire certifier les dépenses du FNSES par la DNTCP ;
- valider le principe de la compensation pour le secteur réhabilitation.

Bibliographie

Benoit Taiclet, Marie-Laure Berbach et Christophe Maurin (2014) : Rapport d'assistance technique – Audit de la chaîne de la dépense. Rapport n°14/122. Mai 2014.

Commission européenne (2004) : Méthodes de l'aide – Lignes directrices. Gestion de projet.

Comité de Pilotage (2014) : Conclusions et Recommandations du Comité de Pilotage du fonds National de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES) – Session du 30 avril 2014.

Comité de Pilotage (2014) : Conclusions et Recommandations du Comité de Pilotage du fonds National de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES) – Session du 11 Février 2014.

Comité de Pilotage (2014) : Conclusions et Recommandations du Comité de Pilotage du fonds National de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES) – Session du 11 Février 2014.

Comité de Pilotage (2013) : Recommandations du Comité de Pilotage du fonds National de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES) – Session du 11 décembre 2013.

Comité de Pilotage (2013) : Recommandations du Comité de Pilotage du fonds National de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES) – Session du 28 novembre 2013.

DNTCP (2015) : Situation des fonds virés dans les comptes sectoriels au titre du fonds national de stabilisation économique et sociale

Espérance CONSULT (2013) : Rapport d'évaluation de la subvention d'engrais et de semences au titre de la campagne agricole 2013. Novembre 2014.

Espérance CONSULT (2013) : Rapport d'étape n°1 de la supervision de la livraison et distribution des intrants agricoles dans les régions de Mopti, Gao et Tombouctou. Décembre 2013.

Gouvernorat de Mopti et AGETIER-Mali (2015) : Appui pour le secteur de réhabilitation – sous-secteur de développement rural. Rapport d'étape de la convention 271/2013/IP. Travaux de construction des infrastructures (Bâtiment servant de bureaux) des services régionaux du développement rural dans la ville de Youwarou (Génie rural, pêche, agriculture et production animale). Avril 2015

Gouvernorat de Mopti et AGETIER-Mali (2013) : Convention de maîtrise d'ouvrage déléguée n°271/2013/IP. Appui pour le secteur de réhabilitation – sous-secteur de développement rural. Rapport d'étape de la convention 271/2013/IP. Travaux de construction des infrastructures (Bâtiment servant de bureaux) des services régionaux du développement rural dans la ville de Youwarou (Génie rural, pêche, agriculture et production animale). Décembre 2013

Ministère de l'administration générale et collectivité territoriale (2015) : Rapport final de l'appui au secteur Administration Générale et Collectivités Territoriales 2014 - 1er décembre 2013 – 31 décembre 2014

Ministère de l'Administration Territoriale (2013) : Proposition d'appui pour le secteur Réhabilitation. Sous-secteur de l'Administration générale et Collectivités territoriales. 10 décembre 2013

Ministère du Développement Rural (2015) : Rapport final de l'appui au secteur Développement Rural 2014 - 1er décembre 2013 – 31 décembre 2014

Ministère du Développement rural (2014) : Rapport annuel sur l'état d'avancement de l'appui au secteur Agriculture - 1er mai – 31 décembre 2013

Ministère du Développement Rural (2014) : Proposition d'appui pour le secteur réhabilitation. Sous-secteur développement rural.

Ministère du Développement rural (2013) : Proposition d'appui pour le secteur de l'agriculture. 24 avril 2013.

Ministère de l'Education nationale (2015) : Elaboration d'un guide de préparation du budget en mode déconcentré du projet de budget du ministère de l'éducation nationale. Direction des Finances et du Matériel

Ministère de l'Education nationale (2015) : Rapport financier 2014 - Education/ FNSES

Ministère de l'Education (2015) : Rapport annuel sur l'état d'avancement de l'appui au secteur Education- 1er janvier – 31 décembre 2014

Ministère de l'Education Nationale (2014) : Rapport annuel sur l'état d'avancement de l'appui au secteur Education - 1er janvier – 31 décembre 2013

Ministère de l'Education Nationale (2014) : Proposition d'appui pour le secteur de l'éducation. 20 février 2014.

Ministère de l'Education, de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (2014) : Proposition d'appui pour le secteur Réhabilitation. Sous-secteur Développement rural. 24 avril 2013 décembre 2013

Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique (2015) : Rapport final de l'appui au secteur Energie et Hydraulique 2014 - 1er décembre 2013 – 31 décembre 2014

Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique (2013) : Proposition d'appui pour le secteur Réhabilitation. Sous-secteur Développement rural. 10 décembre 2013

Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (2015) : Rapport financier 2014-Réhabilitation / FNSES – Environnement et assainissement

Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (2015) : Rapport final de l'appui au secteur Environnement 2014 - 1er janvier – 31 décembre 2014

Ministère de la Justice (2015) : Rapport financier 2014 -Réhabilitation/ FNSES – Justice

Ministère de la Justice (2015) : Rapport final de l'appui au secteur Justice 2014 - 1er décembre 2013 – 31 décembre 2014

Ministère de la Justice (2013) : Proposition d'appui pour le secteur Réhabilitation. Sous-secteur de la justice. 10 décembre 2013

Ministère de la santé et de l'hygiène publique (2015) : Rapport final de l'appui au secteur Sante 2014 - 1er janvier – 31 décembre 2014

Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique (2014) : Rapport final de l'appui au secteur sante 2013 - 1er janvier – 31 décembre 2013

Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique (2014) : Proposition d'appui pour le secteur de la Santé. 30 avril 2014.

Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique (2014) : Proposition d'appui pour le secteur de la Santé (financement Pays-Bas). 25 mars 2014.

Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique (2013) : Proposition d'appui pour le secteur de la santé. 28 novembre 2013.

Ministère de la sécurité (2015) : Rapport final de l'appui au secteur Sécurité 2014 - 1er décembre 2013 – 31 décembre 2014

Ministère de la Sécurité : Proposition d'appui pour le secteur Réhabilitation. Sous-secteur Sécurité. 10 décembre 2013

République du mali (2012) : Arrangement spécifique entre le Gouvernement du Mali et les Partenaires au développement relatif à l'Appui Budgétaire General en faveur du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté 3eme génération (CSCR 2012 – 2017). 9 février 2012.

République du Mali et Royaume du Danemark (2013) : Accord administratif au titre du Fonds National de Stabilisation Economique et Sociale. Contribution du Royaume du Danemark 2013-2014

République du Mali et Royaume d'Espagne (2013) : Accord administratif au titre du Fonds National de Stabilisation Economique et Sociale. Contribution du Royaume d'Espagne 2014

République du Mali et Royaume des Pays-Bas (2013) : Accord administratif au titre du Fonds National de Stabilisation Economique et Sociale. Contribution du Royaume des Pays-Bas 2013-2014. Sécurité alimentaire et éducation.

République du Mali et Royaume des Pays-Bas (2013) : Accord administratif au titre du Fonds National de Stabilisation Economique et Sociale. Contribution du Royaume des Pays-Bas 2013-2014. Secteur de la santé.

République du Mali et PNUD (2013) : Protocole d'accord entre le gouvernement du Mali et le programme des Nations-Unies pour le développement relatif à la fourniture des services de gestion et autres services d'appui au fonds national de stabilisation économique et sociale. 24 février 2014.

République du Mali ((2013) : Termes de référence du Fonds National de Stabilisation Economique et Social. 18 février 2013.

République du Mali (2006) : Arrangement Cadre entre le Gouvernement du Mali et les Partenaires au développement relatif aux appuis budgétaires. 29 mars 2006.

Secrétariat à l'harmonisation de l'aide (2011) : Cadre des ressources à moyen terme 2012-2014

Secrétariat à l'harmonisation de l'aide (2015) : Cadre des ressources à moyen terme 2015-2017

Secrétariat technique (2015) : Tableau d'exécution du financement danois au 19/03/2015.

Secrétariat technique (2015) : Rapport financier 2014/FNSE

Secrétariat technique (2015) : Deuxième rapport annuel consolidé des activités du Fonds National de Stabilisation Economique et Sociale du Mali. 31 Mai 2015

Secrétariat technique (2014) : Compte rendu de la cinquième réunion du Comité de Pilotage du Fonds national de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES). Session du 30 avril 2014.

Secrétariat technique (2014) : Conclusions et recommandations du Comité de Pilotage du Fonds national de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES). Session du 21 février 2014.

Secrétariat technique (2014) : Rapport financier 2013/FNSES

Secrétariat technique (2014) : Premier rapport annuel consolidé des activités du Fonds National de Stabilisation Economique et Sociale du Mali. 31 Mai 2014.

Secrétariat technique (2013) : Atelier de formation sur les procédures du Fonds National de Stabilisation Economique et Sociale ; Bamako. 5 au 6 décembre 2013.

Secrétariat technique (2013) : Recommandations du Comité de Pilotage du Fonds national de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES). Session du 11 décembre 2013.

Secrétariat technique (2013) : Recommandations du Comité de Pilotage du Fonds national de Stabilisation Economique et Sociale (FNSES). Session du 28 février 2013.

Sites internet

Multi-Partner Trust Fund Office : <http://mptf.undp.org/>

Secrétariat à l'harmonisation de l'aide : <http://www.maliapd.org/spip.php?article95>

Ministère de l'économie, des finances et du budget : <http://www.finances.gouv.ml>

L'ANICT a pour mission de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et de garantir certains prêts contractés par elles. L'ANICT est dotée d'un Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT).

Le CA de l'ANICT (sur proposition du Directeur Général) détermine la répartition du FNACT entre les régions administratives et le District de Bamako. Le CRO détermine ensuite les indices pour le calcul des droits de tirage de chaque cercle et de chaque commune. Cette programmation est triennale et glissante. Progressivement, l'ANICT a eu à gérer non seulement les droits de tirage pour l'investissement (DIN) mais aussi des dotations d'appui technique (DAT), des dotations à caractère intercommunal (DIC) et des dotations plus spécifiques qui ont donné lieu à la création de guichets : développement économique régional (DER), éducation et santé.

Les ressources des PTF sont mises à la disposition de l'ANICT à travers des conventions financières qui précisent le ou les guichets abondés et éventuellement les Collectivités Territoriales bénéficiaires (Art 5 du décret N° 08-278/P-RM du 15 mai 2008 sur les modalités de gestion du FNACT). En d'autres termes, les PTF ont la latitude cibler à travers : i) les « fonds généraux » (concernant toutes les collectivités territoriales), ii) les « fonds sectoriels » (santé ou éducation), les « fonds géographiques » (concernant une ou plusieurs collectivités territoriales) et les « fonds sectoriels et géographiques ». Les règles de la comptabilité publique s'appliquent. L'ANICT dispose d'un Agent Comptable désigné par le Ministère des finances pour assurer la gestion comptable et financière de l'EPA. Des audits sont réalisés chaque année par un cabinet indépendant et les PTF ont la latitude d'organiser leurs propres audits ou évaluations selon les dispositions des conventions signées.

Par le passé, l'ANICT n'a pas réellement joué sur le terrain son rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage et de suivi.

L'ANICT n'a pas d'avantage comparatif sur une approche « budget déconcentré » pour canaliser des fonds destinés à des dépenses de fonctionnement déjà ciblées géographiquement ou par secteur.

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Secrétariat à l'harmonisation de l'aide

Mamadou A. Dembele	Président du SHA
Pierre Amadou Nébié	Coordinateur du Pool technique des PTF
Monzon Traore	Cadre au pool technique
Aicha Coulibaly	Expert, ST
Siaka Sanogo	Cadre permanent du SHA
Fousseny Diallo	Stagiaire
Sidibe Mahawa Haidara	Chef de cabinet, Ministère des malines de l'extérieur et de l'intégration africaine

Gouvernorat de Mopti

Moumoui Damanga	Conseiller aux affaires économiques et financières du Gouverneur de Mopti
-----------------	---

Ministère de l'Economie et des Finances

Sidiki Traore	Directeur national de la Planification du Développement
Bamoussa Kone	Chef de la division évaluation

Aminata Sow	ACCT
Bouya Traore	Fondé de pouvoir
Cheickna Kamisoko	Fondé de pouvoir
Mahamadou Koné	PGT
Coulibaly Bakary	DGB, Sous-directeur cadrage budgétaire
Sékou Bounkounta Diawara	Direction régionale du budget, Mopti

Ministère de la Sécurité et de la protection civile

Famakan Tounkara	Point focal FNSSES
Cheikh Touré	

Ministère de l'éducation nationale

Simbo Tounkara	DFM
Antoine Konate	DFM
Lassine Sidibé	Chef d'Unité Planification et Analyses

Ministère de la santé

Mahamoud Drame	DFM
Abdoul Karim Haidara	DFM
Seydou Ouonogo	DFM
Abdoulaye Dao	Chef de la CPS

Ministère du développement rural

Dagnon	Chef du centre de documentation et informatique (CDI)
--------	---

Ministère de la justice et des droits de l'homme

Kassim Diarrassouba	Agent de suivi du fonds d'origine extérieur
---------------------	---

Ministère de l'environnement et assainissement

Souleymane Samake	Point focal FNSSES
-------------------	--------------------

Ministère de l'énergie et de l'hydraulique

Moriba dit Sissoko Youss Sidibe	DFM adjoint
Kadidia Fofana	Chargée du Fonds d'Origine extérieur
	Contrôleur des Finances

Ministère de l'administration territoriale

Drissa Diarra	DFM
Bech Baya	DFM

Partenaires techniques et financiers

PNUD

Boubou Camara	Directeur pays
Becaye Diarra	Economiste principal
Alassane Ba	Economiste résident

PAM

Ali Ouattara	Programme Officer
--------------	-------------------

Ambassade des Pays-Bas

Paul Tholen	Chef de la coopération de l'ambassade des Pays-Bas
Ini Huijts	Première secrétaire (santé)

Ambassade d'Espagne au Mali

Ana de Lara Ruiz	Coordinatrice générale
Moustapha Diouf	Responsable du projet santé - AECID

Ambassade du Danemark

Mamadou Lamine Traore	Economiste
-----------------------	------------

FMI

Bakary Traore	Economiste
---------------	------------

Banque mondiale

Arsène Richmond Kaho	Economiste principal
----------------------	----------------------