**Programme d’Appui à l’accès aux Services Publics (PASP)**

|  |  |
| --- | --- |
| Pays | Mali |
| Titre du projet | Programme d’amélioration des Services Publics – PASP |
| Effet de l’UNSDCF 2020-2024 | D’ici 2024, les populations vivent dans un état de droit, un environnement de paix et de redevabilité grâce à des institutions publiques fortes, des médias et une société civile exerçant leurs rôles et responsabilités pour une gouvernance efficace et inclusive |
| Produit du CPD 2020-2024 | Les populations les plus défavorisées bénéficient de services publics de qualité fournis par des institutions, des structures publiques et des autorités décentralisées locales performantes et responsables |
| ODD | 16 |
| Effet attendu du projet | Les capacités des structures publiques et des autorités décentralisées locales sont améliorées et les populations bénéficient davantage de services publics de qualité |
| Budget estimatif | $ 24 237 576 |
| Durée des activités | 1/01/2021-31/12/2024 |
| Agence d’exécution | PNUD |
| Partenaires du projet | * Ministères en charge : de la refondation de l’État, chargé des relations avec les Institutions de l’Administration Territoriale et de la Décentralisation, du Budget, du Travail et de la Fonction publique, * MINUSMA (DAP), ONUFEMMES, UNICEF   Autres PTFs : Canada, UE, USAID, Danemark, France, Luxembourg, Belgique, USAID, Suède, Pays-Bas |
| Couverture géographique | Nationale |
| Point focal | OSSADE Fatimata Traoré, Team Leader Gouvernance |

**I. Contexte et justification**

La crise multiforme que traverse le Mali depuis 2012 a ébranlé les fondements de l’État et fragilisé le vivre-ensemble**.** Près de cinq ans après la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d’Alger, le pays reste confronté à de nombreux défis sécuritaires avec l’apparition de nouvelles menaces asymétriques qui entravent la paix et la stabilité. Initialement, concentrée dans les régions du Nord, l’insécurité s’est progressivement étendue au Centre du pays avec l’avènement d’un extrémisme violent et la radicalisation des jeunes. Cette situation a considérablement contribué à réduire la présence de l'État déjà faible sur le terrain et sa capacité à intervenir efficacement, entraînant l’affaiblissement de l’autorité de l’État et plus spécifiquement la confiance dans les institutions.

Plusieurs analyses montrent à suffisance que la crise multidimensionnelle tire sa source d’un déficit de gouvernance dans le pays. Autrement dit, toutes les politiques sectorielles pour être efficaces et contribuer à améliorer les conditions de vie des populations requièrent, des préalables relevant pour la plupart de variables de gouvernance[[1]](#footnote-1) . En effet, il convient de noter que le déficit de gouvernance bien qu’ayant été approfondi avec la crise de 2012 apparaît comme structurel au Mali. Depuis son indépendance, les réformes entreprises dans le pays ont été caractérisées par une accumulation de textes législatifs et réglementaires en fonction des besoins et l’efficacité limitée des mesures antérieures. Cette stratégie a abouti à la multiplication des structures ayant souvent des missions redondantes. Un phénomène qui a ainsi entravé la rationalisation et l’efficacité de l’administration publique.

La crise actuelleapparaît alors comme une opportunité pour le Mali d’ouvrir un vaste chantier de réforme holistique de l’État comme recommandé par l’Accord pour la paix et la réconciliation nationale. Dans cette perspective, le gouvernement du Mali a adopté les trois documents stratégiques :

i) Le **Programme de développement institutionnel** (PDI) 2ème génération pour la période 2017-2027 avec comme objectif général de créer les conditions de modernisation de l’administration, de promotion de la culture de résultats et de l’amélioration des relations entre l’administration et les usagers des services publics.

ii) **Document-cadre de politique de décentralisation** pour la période 2015-2024 en vue de promouvoir le développement territorial, l’amélioration de la qualité des services rendus par les collectivités aux populations, renforcer l’accompagnement de l’État et la gouvernance inclusive du territoire et améliorer le financement de la décentralisation.

iii) Le **Plan de réforme de la gestion des finances publiques** au Mali (PREM) pour la période 2017-2021 dont un axe majeur porte sur le passage en mode budget programme depuis janvier 2018.

Comme on peut le constater, malgré ces trois chantiers de réformes majeures, la qualité des services rendus aux citoyens (es) reste toujours relativement faible et en deçà de leurs attentes. Par exemple, au cours des trois dernières années (2018-2020), la « qualité de l’administration publique » se stagne à seulement 2,5 points contre une moyenne de 2,8 à 2,9 pour les pays du même groupe selon la Banque Mondiale[[2]](#footnote-2). Dans le même temps, le pays connait un recul au classement de l’index Mo Ibrahim de -4,0 points[[3]](#footnote-3). Plus spécifiquement, l’enquête Mali-Mètre[[4]](#footnote-4) de 2019 révélait que 62,7% des citoyens interrogé(es) étaient très insatisfaits des actions du gouvernement dans la gestion du pays.

Pour contribuer à relever ce défi, le PNUD en collaboration avec d’autres partenaires au développement envisage d’appuyer ces réformes administratives à travers des actions ciblées pour promouvoir la fourniture de services publics de qualité aux populations notamment les plus défavorisées, par des institutions, des structures publiques et des autorités décentralisées locales performantes, adaptées et responsables. Dans cette perspective, il s’agira tout d’abord d’appuyer **1) la réforme administrative** à travers : i) l’amélioration de l’organisation des structures administratives dans un contexte de gestion budgétaire par programme et de décentralisation ; ii) le renforcement des capacités stratégiques de la haute fonction publique, la promotion des valeurs et des principes du service public et de l’Administration notamment l'intégrité et la transparence ; iii) l’amélioration de l’accès des usagers au service public et la dématérialisation des actes et procédures administratives. Ensuite, d’accompagner **2)** **l’effectivité du processus de décentralisation** à travers : l’amélioration de la qualité des services rendus par les collectivités territoriales, le renforcement de la gouvernance inclusive du territoire et de l’accompagnement de l’État.

* 1. **Théorie du changement**

**Si**

- l’organisation des structures administratives est adaptée au contexte de la gestion budgétaire par programme et de la décentralisation ;

- la haute fonction publique améliore ses capacités et ses aptitudes stratégiques et les valeurs et principes du service public et de l’administration notamment l’intégrité et la transparence sont appliqués ;

- les actes et les procédures administratives sont dématérialisés et les populations mieux informées sur les différents actes et procédures administratives des services de base ;

- l’effectivité du processus de décentralisation est améliorée notamment la qualité des services rendus par les collectivités territoriales, la gouvernance inclusive du territoire et l’accompagnement de l’État.

**Alors**

Les populations les plus défavorisées bénéficieront de services publics de qualité fournis par des institutions, des structures publiques et des autorités décentralisées locales performantes et responsables.

* 1. **Axes d’intervention**

1. **L’amélioration de l’organisation des structures administratives** : il s’agit tout d’abord d’appuyer l’adaptation de l’organisation des services publics dans le contexte du passage du mode de gestion budgétaire par programme à partir de 2018 qui exige une revue institutionnelle des structures administratives afin de les adapter à la nouvelle configuration budgétaire autour des responsables de programmes. Il apparaît que l’effectivité des rôles et responsabilités de ces derniers reste dépendante de la structure organisationnelle des services mise en place avant la réforme[[5]](#footnote-5). Ainsi, l’appui cible prioritairement la réorganisation des services d’appui aux responsables de programme notamment les services de planification, de gestion des Ressources Humaines et financières.
2. **Le renforcement des capacités stratégiques de la haute fonction publique, la promotion des valeurs et des principes du service public et de l’administration**: la réalisation des initiatives de réforme et de changement au sein de l’administration malienne est mitigée, certains parlant même d’« une série de coups d’épée successifs dans l’eau[[6]](#footnote-6) ». Ce bilan mitigé des réformes serait lié entre autres à l’instabilité dans la haute fonction publique, mais aussi à la faiblesse des capacités de pilotage des différents chantiers de réforme et de gestion du changement. Il s’agit donc de créer les conditions d’un management vertueux des chantiers à travers une stratégie de stabilisation de la haute fonction publique ; l’élaboration et la mise en œuvre d’un programme de formation continue. Cette stratégie sera soutenue par la promotion des valeurs et principes du service public et de l‘administration notamment la mise en place d’une infrastructure d’intégrité et de transparence.
3. **L’amélioration de l’accessibilité aux services publics de base** : ce volet prévoit d’appuyer la promotion d’une *administration électronique* par le développement de mesures qui favorisent l’accomplissement de certains actes et procédures administratives en ligne. Aussi, il vise une amélioration de la connaissance par les populations des actes et procédures administratives nécessaires à l’accès des services publics de base notamment la loi 92-O18 régissant les relations entre l’Administration et les usagers des services publics et son décret d’application.
4. **L’amélioration de l’effectivité du processus de décentralisation** : sous cet axe, il s’agira tout d’abord d’appuyer l’amélioration de la qualité des services rendus par les collectivités territoriales. Dans le cadre de la mise en œuvre de l’Accord pour la paix, l’État a adopté un décret déterminant les modalités de transfert des services déconcentrés de l’État aux collectivités territoriales relevant de leurs domaines de compétences[[7]](#footnote-7). Il s’agira d’accompagner le processus d’opérationnalisation dudit décret au niveau des départements sectoriels, dont 11 ciblés, à ce jour par le Gouvernement. Ensuite, l’axe propose le soutien au renforcement de la gouvernance inclusive au niveau des collectivités. Le code des collectivités institutionnalise un processus de redevabilité au niveau des collectivités à travers la restitution publique. Dans ce cadre, cet axe cherche à contribuer à l’effectivité de cette dynamique dans certaines collectivités. Finalement, il s’agira de soutenir le renforcement de l’accompagnement de l’État aux collectivités à travers l’appui à l’administration territoriale dans le pilotage de la politique nationale de décentralisation et de contrôle et appui-conseil aux collectivités territoriales.

**IV. Stratégie d’intervention & partenariat**

La mise en œuvre du Programme d’appui à l’accès aux Services Publics de Base (PASPB) se fonde sur une stratégie partenariale basée sur une vision partenariale entre les agences du SNU et les bailleurs de fonds avec le Gouvernement du Mali. Tout d’abord, dans la perspective de One UN, le programme implique l’engagement de la MINUSMA notamment la Division des Affaires Politiques (DAP) et certaines Agences dont l’ONUFEMMES et l’UNICEF. Aussi, des synergies seront recherchées avec d’autres partenaires techniques et financiers intervenant dans le domaine de la réforme des services publics en vue d’une complémentarité dans les actions. Il s’agit entre autres de l’UE, du Canada, des Pays-Bas, de la Suède, de la Belgique, du Danemark, du Luxembourg, de l’USAID et de la France, etc.

Par ailleurs, le nouveau programme s’inscrit dans la perspective des différents documents-cadres en vigueur dans le pays. À cet effet, sur le plan national, le PASPB est en cohérence avec le **CREDD** notamment son objectif spécifique 1.2.1 « moderniser l’administration publique » qui comporte six axes : i) l’amélioration de l’accès des usagers au service public, (ii) la dématérialisation des actes et procédures administratives (iii) la promotion de la culture du résultat (iv) la mise en place d’une gestion des ressources humaines fondée sur les compétences et le mérite, (v) le renforcement des capacités de formulation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques et (vi) la mise en œuvre diligente de la charte de déconcentration des services de l’État.

En ce sens, le nouveau programme s’inscrit au niveau sectoriel dans le cadre du programme de développement institutionnel 2ème génération (PDI 2017-2027), du document cadre de la politique de décentralisation (DCPND 2015-2024) et du Plan de réforme de la gestion des finances publiques au Mali (PREM 2017-2021).

Finalement, au niveau du SNU, le P2ASPB contribue à la réalisation des ODD 16 et particulièrement à l’effet 1 du l’UNSDCF (2020-2024) : « d’ici 2024, les populations vivent dans un état de droit, un environnement de paix et de redevabilité grâce à des institutions publiques fortes, des médias et une société civile exerçant leurs rôles et responsabilités pour une gouvernance efficace et inclusive ». Plus spécifiquement, le programme contribue directement à la priorité 1 du CPD (2020-2024) du PNUD notamment le produit 1 : « les populations les plus défavorisées bénéficient de services publics de qualité fournis par des institutions, des structures publiques et des autorités décentralisées locales performantes et responsables. »

* 1. **Couverture géographie**

L’envergure du programme est nationale, en ce sens qu’il cible les structures nationales et leurs démembrements au niveau national et local d’une part, et les collectivités territoriales d’autre part.

Les activités pilotes vont d’abord adresser le niveau national avant l’élargissement au niveau régional, puis local.

* 1. **Budget estimatif**

|  |  |
| --- | --- |
| **Principaux axes d’intervention du projet** | **Coût US$** |
| L’amélioration de l’organisation des structures administratives | 7 000 000 |
| L’amélioration de l’accessibilité des services publics de base | 5 000 000 |
| Le renforcement des capacités stratégiques de la haute fonction publique, la promotion des valeurs et des principes du service public et de l’administration | 4 200 000 |
| L’amélioration de l’effectivité du processus de décentralisation | 4 000 000 |
| Mise en œuvre | 2 020 000 |
| GMS | 1 777 600 |
| Levy | 239 976 |
| **Budget total** | **24 237 576** |

**Projet de work plan**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ouputs** | **Indicators** | **Activities** | **Inputs** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** |
|  | | | | | | | |
| **Outcom 1 : l’organisation des structures administratives est adaptée au contexte de la gestion budgétaire par programme et de la décentralisation** | | | | | | | |
| **Output 1.1**: Les services d'appui aux responsables de programmes (CPS, DFM, DRH) sont réorganisés avec une revue de leurs missions |  | 1.1.1 réaliser une étude sur l'organisation et les missions des CPS, DFM et DRH |  |  |  |  |  |
|  | 1.1.2 élaborer et faire adopter les textes des nouvelles structures |  |  |  |  |  |
|  | 1.2.3. renforcer les capacités des nouvelles structures |  |  |  |  |  |
| **Output 1.2** : L'organisation et le fonctionnement du CDI sont adaptés pour conduire la réforme de l'État |  | 1.2.1 Réaliser une analyse institutionnelle et organisationnelle du CDI |  |  |  |  |  |
|  | 1.2.2 Élaborer et faire adopter les nouveaux textes d'organisation et de fonctionnement |  |  |  |  |  |
|  | 1.2.3 Renforcement des capacités de la structure |  |  |  |  |  |
|  | | | | | | | |
| **Outcom 2 : la haute fonction publique améliore ses capacités et ses aptitudes stratégiques et les valeurs et principes du service public et de l’administration notamment l’intégrité et la transparence sont appliqués** | | | | | | | |
| **Output 2.1** : Les capacités stratégiques de la haute fonction publique sont renforcées |  | 2.1.1 Stabiliser la haute fonction publique |  |  |  |  |  |
|  | 2.1.2 élaborer et mettre en œuvre un programme de formation continue pour l’ensemble de l’encadrement supérieur |  |  |  |  |  |
|  | 2.1.3 Préparer une relève de qualité des cadres de la Fonction publique (programme de formation continue des agents de l'État) |  |  |  |  |  |
| **Output 2.2** : Un système de rémunération éthique et plus consensuel est institué et le climat social est apaisé |  | 2.2.1 Organiser une conférence sociale |  |  |  |  |  |
|  | 2.2.2 Élaborer et faire adopter le nouveau système de rémunération sur la base des recommandations de la conférence sociale |  |  |  |  |  |
|  | 2.2.3 Organiser des élections sociales pour une représentation équitable des centrales syndicales dans les Institutions |  |  |  |  |  |
| **Output 2.3** : Les valeurs et principes du service public et de l’administration sont appliqués dans la fonction publique |  | 2.3.1 Diffusion de la loi 98-012 relations Administration et usagers et la charte africaine valeurs et principes FP |  |  |  |  |  |
|  | 2.3.2 Revue des codes de déontologie sectoriels |  |  |  |  |  |
|  | 3.3 Mise en place et renforcement des capacités de la structure en charge de l'éthique de l’agent public |  |  |  |  |  |
|  | 2.3.4 Institutionnaliser les contrats de performance pour les cadres supérieurs |  |  |  |  |  |
|  | 2.3.5 Appuyer l'implantation de l'application GRH de l'État |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Outcom 3 : L’offre de services en ligne est améliorée et la fonction publique est plus redevable** | | | | | | | |
| **Output 3.1** : Les services publics sont plus proches des usagers (citoyens et entreprises) |  | 3.1.1 Faire un état des lieux de l'offre de service en ligne |  |  |  |  |  |
|  | 3.1.2 Élaborer et faire adopter une stratégie de dématérialisation des services publics |  |  |  |  |  |
|  | 3.1.3 Appuyer la mise en œuvre de la nouvelle stratégie |  |  |  |  |  |
|  | | | | | | | |
| **Outcom 4 : l’effectivité du processus de décentralisation est améliorée notamment la qualité des services rendus par les collectivités territoriales, la gouvernance inclusive du territoire et l’accompagnement de l’État** | | | | | | | |
| **Output 4.1** : la qualité des services rendus par les collectivités territoriales est améliorée |  | 4.1.1 Élaboration et mise en œuvre d’un plan de communication sur le transfert des services déconcentrés de l’État aux collectivités territoriales |  |  |  |  |  |
|  | 4.1.2 Formation des élus et agents des collectivités territoriales sur les modalités de transfert des services techniques déconcentrés de l’État aux collectivités territoriales |  |  |  |  |  |
|  | 4.1.3 Renforcement des capacités des Représentants de l’État, chefs des services techniques, les ONG et secteur privé sur les modalités de transfert des services techniques déconcentrés de l’État aux collectivités territoriales |  |  |  |  |  |
| **Output 4.2** : la gouvernance au niveau des collectivités est plus inclusive et durable |  | 4.2.1 Renforcer les capacités des collectivités sur la gouvernance participative (élus, personnels, OSC et services techniques de l'État |  |  |  |  |  |
|  | 4.2.2 Appuyer les collectivités territoriales à organiser la restitution publique et les journées citoyennes |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Output 4.3** : le pilotage de la politique nationale de décentralisation et le suivi des collectivités territoriales sont renforcés |  | 4.3.1 Renforcer les capacités de la DGCT et de la DGAT |  |  |  |  |  |
|  | 4.3.2 Renforcer les capacités des Représentants de l'État dans le suivi et de l'appui-conseil aux collectivités |  |  |  |  |  |
|  | 4.3.3 Appuyer les ADR dans l'appui aux collectivités |  |  |  |  |  |

1. CREDD 2019-2022, p.43. [↑](#footnote-ref-1)
2. Banque Mondiale. Évaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA). Rapports 2018, 2019 et 2020. [↑](#footnote-ref-2)
3. 2018. Ibrahim index of African governance. [↑](#footnote-ref-3)
4. Friedrich-Ebert-Stiftung, Mali. 2011. Mali-Mètre n°11, 12 au 26 novembre 2019. [↑](#footnote-ref-4)
5. CABRI. 2019. Budget-programme : le déploiement d’une réforme complexe en Afrique. Note d’orientation 2019/1. [↑](#footnote-ref-5)
6. Fofana Wamara et Fodé Coumaré. Le Commissariat à la réforme administrative. 20 ans de réforme participative. [↑](#footnote-ref-6)
7. Décret n°2019-0258/P-RM du 27 mars 2019. [↑](#footnote-ref-7)