



La Collectivité au cœur de l'action publique

UN PAS VERS L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Capitalisation de l'expérience d'appui budgétaire sectoriel décentralisé au Mali

Janvier 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC



Cette brochure a été réalisée à la suite d'un premier rapport intitulé « Etude de capitalisation de l'appui budgétaire sectoriel décentralisé (ABSD) » (Christian Sissao & Sinsé Bagayoko, 2015).

Le Bureau de la coopération suisse au Mali (BuCo) a confié l'objectif aux mandataires de résumer les grandes lignes de ce rapport et de produire différents supports de communication synthétiques dont la présente brochure.

L'essentiel du travail a été réalisé de mai à août 2018. Une mission a été effectuée à Bamako du 4 au 13 juin 2018, afin de compléter et d'actualiser certaines informations.

La mission a notamment permis de rencontrer des responsables de l'administration et des décideurs politiques, mais aussi de mener de nombreux et intenses échanges avec les collaborateurs du BuCo.

En fin de mission, un atelier réunissant les principaux acteurs et partenaires du dispositif ABSD a été organisé afin de discuter et consolider une version intermédiaire de la présente brochure.

Remerciements à :

L'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de la mission à Bamako et spécialement Monsieur Abdoul Wahab Dieng, Chargé de programme Gouvernance et Paix et point focal ABSD et Madame Hawa Soumaré, chargée finances et controlling.

Impressum

Bureau de la coopération suisse au Mali
BP 2386, Bamako, République du Mali
Juillet 2018

Conception et rédaction

SEREC Sàrl, François Parvex, www.serec.ch
ecopo, Frédéric Quiquerez, www.ecopo.ch
Robert Diarra, consultant indépendant, ancien Directeur Général du Budget
KONI EXPERTISE, Konimba Sidibé, koniexpertise.com

Edition

Calligraphy.ch SA, Sierre, www.calligraphy.ch
Mise en page Dani Samuel, compo@calligraphy.ch
Papier Offset - FSC

PRÉFACE

Depuis le début des années 90, comme plusieurs Etats d'Afrique de l'Ouest, le Mali s'est lancé dans un processus de décentralisation qui s'est encore renforcé ces dernières années. Si les progrès sont aujourd'hui flagrants, il reste néanmoins encore un certain nombre de défis à surmonter, tels que le transfert des ressources aux Collectivités Territoriales.

Présente au Mali depuis plus de 40 ans, la Suisse focalise ses appuis sur la décentralisation et le développement local pour lutter contre la pauvreté. En 2010, elle a adhéré à l'arrangement cadre entre le Gouvernement du Mali et les Partenaires au Développement relatif aux Appuis Budgétaires. Ceci vise non seulement à accroître l'efficacité de l'aide, mais aussi à renforcer l'Etat au travers d'appuis aux élus locaux, aux communautés de base et à la société civile. Ayant opté pour un appui budgétaire sectoriel décentralisé (ABSD), la Suisse a choisi de recourir à des conditionnalités de mise en œuvre conformes aux exigences des procédures nationales en matière de gestion budgétaire.

En effet, c'est en 2006 que la Suisse amorce un virage dans son mode d'intervention. Elle passe de l'exécution de ses propres projets sectoriels au financement des programmes des institutions locales comme le Conseil régional de Sikasso, les communes, les cercles et leurs regroupements (intercollectivités). Dans le cadre de son appui direct aux collectivités territoriales (CT), la Suisse signe des conventions avec celles-ci et met à leur disposition des subventions versées au niveau du comptable public des CT : le trésor au niveau local. Les exécutifs de ces collectivités ordonnent les paiements aux comptes de l'Etat pour des activités programmées dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Dans ce schéma, la Suisse se donne pour rôle d'aider techniquement ses partenaires locaux à élaborer leur plan et à coordonner leurs interventions sur le terrain. Des prestataires privés sont aussi mandatés pour assurer un accompagnement rapproché de ces dispositifs et veiller à la qualité de la dépense publique.

En 2010, un pas supplémentaire est franchi en adhérant à l'Arrangement cadre du 29 Mars 2006 relatif aux appuis budgétaires. Elle signe, en plus, des accords bilatéraux avec le Gouvernement du Mali permettant de préserver les acquis de ses choix stratégiques en faveur de la décentralisation et du développement local. Ces différents engagements poursuivent deux objectifs majeurs :

- Donner une visibilité de l'aide suisse dans la loi de finances nationale et rapprocher la Coopération suisse (DDC) des instruments de mise en œuvre de l'appui budgétaire que sont la Stratégie d'Assistance

Pays et le Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté ;

- Assurer l'arrivée effective de l'aide à la base et au profit des élus locaux et de leurs collaborateurs publics et privés afin de les responsabiliser davantage dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage.

L'ABSD est un nouveau concept de gestion de l'Aide Publique au Développement (APD) qui a émergé dans le cadre des réflexions visant à opérationnaliser les principes de la Déclaration de Paris au Mali. En effet, cette Déclaration prône l'utilisation de l'Appui Budgétaire dans le but d'accroître l'efficacité de l'Aide. L'ABSD recouvre ainsi les caractéristiques suivantes :

- Formalisation : objet d'une convention de financement spécifique avec le Gouvernement
- Procédure de décaissement : Les conditions de décaissement sont fixées par la convention de financement, mais les procédures de dépenses suivent les réglementations nationales.
- Budgétisation : Les ressources sont inscrites dans la loi de finances et destinées au financement aussi bien de l'investissement que du fonctionnement, priorisés par les CT.
- Mode de gestion : Aucune unité de gestion spécifique n'est mise en place, mais une assistance technique peut être mobilisée pour accompagner la Collectivités Territoriales dans la maîtrise du processus.
- Variante : Chaque secteur prioritaire de la Stratégie de Coopération suisse fait l'objet d'un ABSD spécifique.
- Prévisibilité : L'ABSD est planifié sur une base pluriannuelle.

En tant que nouvel outil de financement des collectivités territoriales, tout en renforçant l'Etat central, l'ABSD contribue à la diversification des modes de financement. Il apporte une valeur ajoutée concrète par rapport aux outils actuels de gestion de l'APD, notamment au niveau :

- a) du renforcement du leadership national : Une des spécificités de l'ABSD est de s'appuyer principalement sur les structures et procédures nationales ;
- b) de la traçabilité de l'APD : L'ABSD fait intervenir plusieurs acteurs dans sa chaîne de gestion. De ce fait, la circulation de l'information est quasi automatique sur toute la chaîne. L'origine et la destination finale des ressources sont connues de tous ;

- c) du renforcement du partenariat triangulaire Etat-Collectivité locale-PTF : L'ABSD crée un cadre de dialogue permanent entre l'Etat, la Collectivité Territoriale et le Partenaire Technique et Financier ;
- d) de l'amélioration de la capacité d'absorption : L'alignement de l'ABSD sur les procédures nationales a pour avantage direct de faciliter la gestion des ressources de l'Aide Publique ;
- e) de l'opérationnalisation du processus PPBS (Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi/évaluation) : L'ABSD favorise l'alignement du budget sur les priorités des collectivités territoriales. Il produit en retour un impact positif sur la qualité de la planification qui devient plus réaliste et prévisible ;
- f) du renforcement de l'autonomisation des acteurs : Du fait de la prédominance des acteurs locaux dans le processus, l'ABSD favorise leur responsabilisation dans la gestion publique locale, la facilité de maîtrise des procédures nationales, etc. ;
- g) de la promotion de la territorialisation des politiques publiques à travers la coopération entre les CT : L'ABSD suscite la création des intercollectivités pour la réalisation de projets structurants à l'échelle des territoires ;
- h) du renforcement des rapports entre les administrations décentralisées et déconcentrées : Dans le cadre de la mise en place de l'ABSD, les services déconcentrés de l'Etat bénéficient également de ressources pour renforcer leurs rôles d'appui-conseil auprès des collectivités territoriales.

En plus de ces opportunités, l'ABSD s'est illustré comme un instrument de financement de la décentralisation adapté aux contextes fragiles. Il a fonctionné pendant la crise politico-sécuritaire de 2012 qui avait pourtant empêché les autres mécanismes existants d'opérer. A partir de ce moment, l'ABSD a suscité un intérêt auprès de plusieurs PTF, considéré comme un outil crédible de financement de la décentralisation.

Dans le but de partager ses expériences, la Suisse a commandité une étude de capitalisation pour faire le point sur les acquis, les contraintes et les perspectives d'amélioration de l'ABSD. Le rapport de cette étude étant volumineux, la Suisse s'est engagée dans l'élaboration de ce support synthétique, plus adapté pour communiquer sur l'instrument. L'identification des défis et la réflexion sur la simplification de certaines procédures feront l'objet d'échanges avec le Gouvernement du Mali.

C'est le lieu d'adresser nos compliments aux maîtres d'œuvre maliens et suisses de cette capitalisation pour leur effort et la qualité des produits livrés. Nous saisissons cette occasion pour renouveler notre gratitude à tous nos partenaires locaux et nationaux engagés avec nous, dans une parfaite harmonie, pour l'amélioration quotidienne des conditions de vie économiques et sociales des populations maliennes.

Abdoul Wahab Dieng,

Chargé de programme Gouvernance et Paix, BuCo Bamako

Abdel Kader Dicko,

Conseiller Régional Gouvernance – Décentralisation, BuCo Bamako

Mme Hawa Soumaré,

Chargée Finances / Controlling, BuCo Bamako



Signature de l'accord de projet de l'ABSD

SOMMAIRE

Préface	3-4
Abréviations	5
Définition de l'ABSD	6
Contexte : historique et enjeux de l'ABSD	7
La Déclaration de Paris	7
La décentralisation	8
Les principes de l'ABSD	9-10
Les étapes de l'ABSD	11-13
Les conditionnalités de décaissement	13
Les acteurs et leur rôle dans le dispositif	14-15
Les éléments du calendrier	15-16
Les plus-values de l'ABSD	16-18
Les défis et perspectives de l'ABSD	18-19
Les défis	19
Les évolutions envisagées	19
Annexe : le calendrier du processus budgétaire de l'Etat	20

ABRÉVIATIONS

AB	Appui Budgétaire
ABSD	Appui Budgétaire Sectoriel Décentralisé
CLOCSAD	Comité Local d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CROCSAD	Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CT	Collectivité territoriale
DDC	Direction du développement et de la coopération (suisse)
DGB	Direction Générale du Budget
DNCF	Direction Nationale du Contrôle Financier
DNTCP	Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique
PPA	Plan pluriannuel (◀ plan d'action ▶ programme triennal)
PTF	Partenaire technique et financier
STD	Services techniques déconcentrés (de l'Etat)

DÉFINITION DE L'ABSD

L'Appui Budgétaire Sectoriel Décentralisé (ABSD) est un dispositif qui a été conçu dans le cadre de la coopération bilatérale entre le Gouvernement du Mali et la Suisse.

Avec l'ABSD, l'aide au développement de la Suisse est acheminée aux collectivités territoriales à travers l'Etat malien.

Les caractéristiques du dispositif ABSD sont les suivantes :

- (1) Un accord liant le Mali, la Suisse et une collectivité territoriale (CT) ou un regroupement de collectivités¹ ;
- (2) Un plan pluriannuel de développement conçu et mis en œuvre par une CT avec l'appui des services techniques déconcentrés de l'Etat (STD) ;
- (3) Des ressources financières extérieures (contribution suisse ou autre PTF) mises à disposition de la CT et des STD selon les procédures de l'Etat malien (budget, comptabilité publique) et pilotées par les services centraux étatiques (DGB, DNCF, DNTCP).

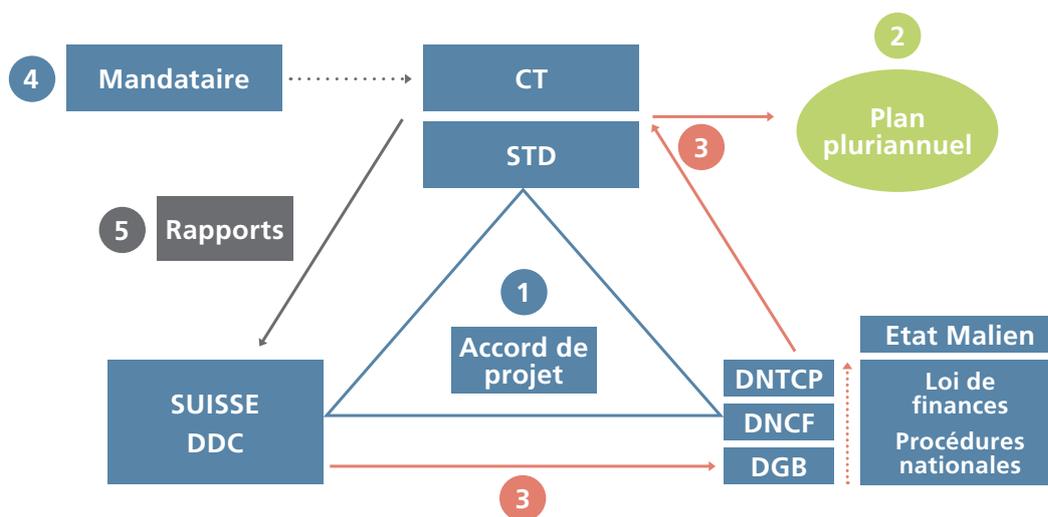
Le dispositif est complété par un mandataire (4) qui apporte l'assistance technique de proximité en renforçant les compétences nécessaires à la conception, la mise en œuvre et le suivi des actions.

La Direction du développement et de la coopération suisse (DDC) assure avec l'assistance technique de proximité le suivi de la mise en œuvre des activités planifiées (5) à travers des missions et l'analyse des rapports narratifs et financiers.

« L'ABSD n'est pas qu'une modalité financière. C'est un dispositif systémique qui soutient un programme en mettant à disposition des CT des ressources financières et des compétences utiles pour renforcer leur responsabilité dans la maîtrise d'ouvrage du développement local. »

¹ Par commodité rédactionnelle, dans la suite de la brochure, la formulation « collectivité » est utilisée.

Définition schématique de l'ABSD



CT : collectivité territoriale - **STD** : services techniques déconcentrés de l'Etat - **DNTCP** : Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique - **DNCF** : Direction Nationale du Contrôle Financier - **DGB** : Direction Générale du Budget - **DDC** : Direction de la coopération et du développement

MOT À MOT, L'ABSD :

Est un « **Appui** »

- Des ressources extérieures sont mises à disposition d'une collectivité, d'un regroupement de collectivités (intercollectivités/intercommunalités), d'un service technique déconcentré de l'Etat.

Est dit « **Budgétaire** »

- L'appui est inscrit comme recette budgétaire de l'Etat, à gérer selon les procédures nationales (autonomie de gestion).

Est « **Sectoriel** »

- Car il vise à financer des dépenses ciblées dans un ou plusieurs secteurs retenus de commun accord entre les parties prenantes (Gouvernement, collectivité territoriale et DDC).

Est « **Décentralisé** »

- Car il est transféré à une collectivité territoriale et à des structures déconcentrées de l'Etat (qui apportent l'appui technique et l'appui conseil aux CT) pour financer leurs dépenses au niveau local.

CONTEXTE : HISTORIQUE ET ENJEUX DE L'ABSD

L'ABSD s'inscrit dans le cadre de l'Arrangement Cadre de 2010 entre le Gouvernement du Mali et les partenaires au développement relatif aux appuis budgétaires. Le choix de ce dispositif a été opéré dans un contexte où les partenaires cherchaient à respecter des engagements potentiellement délicats à concilier :

- Respecter les principes de la **Déclaration de Paris** et donc renforcer le leadership de l'Etat malien dans le processus d'aide au développement.
- Favoriser le processus de **décentralisation** de l'administration malienne et une logique d'intervention fondée sur un développement de proximité.

La Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris² vise l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'impact de l'aide publique au développement. Entre autres mesures, elle prône le **renforcement du leadership du pays récipiendaire** dans la définition des politiques et la coordination de l'aide publique au développement.

Etant une variante spécifique d'appui budgétaire (voir encadré), l'ABSD permet d'atteindre cet objectif, car l'Etat est étroitement associé aux différentes phases du processus. Ainsi, bien que l'aide soit destinée *in fine* aux collectivités, l'aide transite par le **budget** de l'Etat central. En outre, l'Etat choisit avec la DDC les secteurs et les structures bénéficiaires des appuis budgétaires (l'ABSD est un appui budgétaire sectoriel ciblé sur les priorités du partenaire).

AB, ABG, ABS, ABSD

L'appui budgétaire (AB) est une ressource apportée par un partenaire au budget de l'Etat bénéficiaire et géré dans le respect des procédures et normes budgétaires nationales en s'appuyant sur les systèmes et les institutions nationales. Les ressources apportées à l'Etat bénéficiaire par le partenaire au développement sont directement versées au Trésor public.

L'appui budgétaire est **général (ABG)** lorsque la ressource concernée ne fait l'objet d'aucune affectation par le donateur³ : une autonomie totale est donnée au bénéficiaire pour son utilisation. **L'appui budgétaire** est **sectoriel (ABS)** quand il est affecté à un secteur spécifique.

L'ABS est dit **décentralisé (ABSD)** quand il est destiné à une collectivité territoriale au moment de son octroi par le donateur.

² La « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement » est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en 2005.

³ Ou partenaire technique et financier (PTF).

L'ANICT

De nombreux partenaires au développement intervenant dans la décentralisation au Mali font transiter leur appui financier par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).

L'ANICT a été créée en 2000. Elle a été érigée en Etablissement Public National à caractère Administratif doté de personnalité morale et d'autonomie financière. Elle a pour mission de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements dans les collectivités locales et de garantir certains de leurs prêts. Les ressources financières y afférentes sont mobilisées dans le cadre du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT). Le fonctionnement de l'institution est assuré par le prélèvement des frais de gestion sur le financement mobilisé.

La DDC a quant à elle préféré développer une modalité alternative (l'ABSD). En effet, l'ABSD correspond mieux à la philosophie de l'Accord de Paris, puisqu'il est soumis aux procédures définies par la réglementation nationale.



La décentralisation

Durant les deux dernières décennies, la décentralisation⁴ est devenue un enjeu majeur au Mali.

Lors des états généraux de la décentralisation tenus en 2013, les débats ont abouti au constat suivant : la décentralisation apparaît toujours comme une option incontournable dans la recherche d'une meilleure gouvernance démocratique du pays.

Pour sa part, la coopération suisse a poursuivi sa longue tradition d'appui au processus de décentralisation en consolidant ses acquis. Son intervention est fondée sur une logique de proximité.

En effet, l'ABSD favorise très clairement le renforcement du processus de décentralisation puisqu'il permet de soutenir les priorités de développement des **collectivités territoriales**.

Avec l'ABSD, **le transfert de compétences et l'attribution des ressources financières aux collectivités territoriales deviennent effectifs**.

L'ABSD est alors un dispositif qui correspond parfaitement aux ambitions du gouvernement malien : **un Etat fort et des collectivités décentralisées fortes**.

⁴ La décentralisation est un processus qui consiste à transférer des compétences de l'État vers les collectivités.

LES PRINCIPES DE L'ABSD

L'ABSD s'est fondé sur des principes modernes de gestion publique. Ils sont passés en revue ci-dessous.

La **transparence** renvoie à la clarté du processus d'utilisation de l'aide et à la bonne information de tous les acteurs. Elle implique notamment de fournir des informations détaillées, d'évaluer conjointement l'efficacité de l'aide et de garantir une culture de redevabilité ou reddition des comptes aux citoyens. Ce principe est souvent le meilleur moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques d'aide au développement.

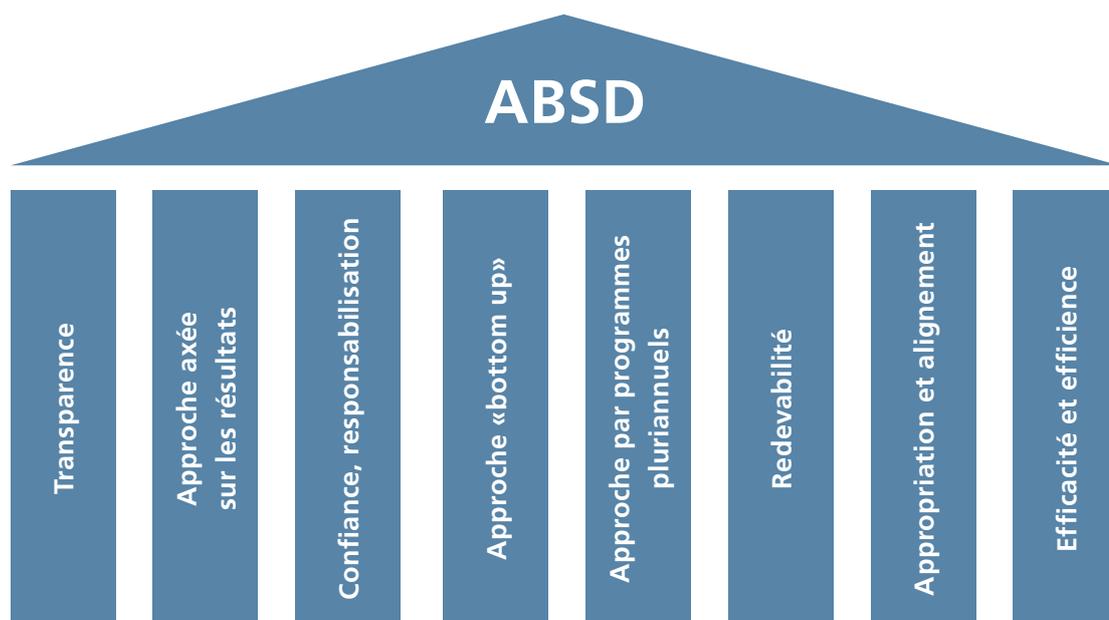
L'**approche axée sur les résultats** signifie que le PTF et la collectivité gèrent et mettent en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats attendus et en évaluant régulièrement les performances acquises en vue d'améliorer les processus. Cela implique également des capacités de management avérées des collectivités dans la manière d'atteindre les résultats.

Ces éléments vont de pair avec une relation de **confiance** et une **responsabilisation** du bénéficiaire de l'aide. La DDC accompagne et assure le suivi, mais laisse la collectivité libre de choisir les projets prioritaires et de les réaliser.

L'ABSD, c'est aussi une **approche « bottom up »**. En effet, c'est la collectivité territoriale qui établit sa stratégie et choisit avec les communautés les projets à soutenir. Ainsi, un développement de proximité est favorisé, par opposition à un développement qui pourrait être imposé par le « haut » (approche « top down »).

La DDC privilégie une **approche basée sur des programmes pluriannuels**, dans le respect de la réglementation malienne (PDSEC⁵). Ceci permet notamment aux collectivités d'établir une stratégie de moyen terme, de planifier et de préparer des investissements (études de faisabilité), d'améliorer la prévisibilité des apports d'aide et des réalisations.

⁵Plan de Développement Social, Economique, et Culturel



LES PRINCIPES DE L'ABSD

Autre principe fondamental de l'ABSD : la **redevabilité**. L'ABSD accorde une grande importance aux approches participatives, à l'implication et au contrôle citoyen. La restitution publique du compte administratif de la collectivité territoriale⁶ ou encore la constitution de comités de contrôle citoyen sont des manières de concrétiser la redevabilité.

Dans l'esprit de la convention de Paris, l'ABSD favorise **l'appropriation et l'alignement**. En effet, le pays est activement associé à la conception et à la mise en œuvre de l'ABSD. De plus, la DDC s'« aligne » sur les stratégies nationales de développement, sur les institutions et les procédures nationales.

« L'utilisation des procédures nationales est la méthode la plus fiable pour acheminer les fonds aux collectivités territoriales »

Enfin, l'ABSD favorise **l'efficacité et l'efficience**. En s'appuyant sur les procédures et institutions nationales, qui sont les mieux connues par les acteurs, les fonds sont mis à disposition des collectivités territoriales de manière efficace. Mais aussi de manière efficiente, puisque le dispositif repose entièrement sur des institutions existantes : il génère des coûts d'intermédiation moindres par rapport aux autres modalités de financement.

⁶Cette restitution est prévue par la réglementation malienne. Le dispositif ABSD s'y conforme.

Les éléments faisant l'objet de la redevabilité



LES ÉTAPES DE L'ABSD

L'ABSD nécessite une phase de mise en place initiale. Celle-ci est similaire à la démarche d'identification et de formulation d'un projet d'investissement public. Au début du processus, une mission d'évaluation identifie les besoins d'appui dans les localités et secteurs (l'ABSD est un appui budgétaire ciblé). Les choix sont faits par les collectivités territoriales et soutenus par le PTF (la DDC) en articulation avec ses orientations stratégiques. La formulation de l'ABSD consiste à décrire le contenu de l'appui ainsi que les modalités et le calendrier indicatif des décaissements. Cette formulation se concrétise par la signature d'un Accord de projet entre le Gouvernement et le PTF. L'accord est alors considéré comme un arrangement spécifique dans le cadre de l'Arrangement Cadre relatif aux appuis budgétaires.

L'Arrangement Cadre⁷

Une douzaine de PTF sont signataires de l'arrangement de juillet 2010. Il organise le cadre général des appuis budgétaires globaux et sectoriels. L'ABSD est une variante de l'AB. De ce fait, sa mise en place est conditionnée par l'adhésion préalable du PTF aux conditions générales des Appuis budgétaires au Mali.

L'Accord de projet⁸

Chaque programme ABSD fait l'objet d'un Accord de projet entre le Gouvernement du Mali et la Suisse. Cet accord précise notamment :

- Le secteur visé ;
- La collectivité territoriale bénéficiaire ;
- Les services techniques déconcentrés de l'Etat bénéficiaires ;
- Le calendrier, la durée du projet ;
- Les engagements des parties contractantes ;
- Les modalités de mise en œuvre et de flux financiers.

Formellement, seuls le Gouvernement du Mali et la Suisse signent la convention. Mais la collectivité concernée est néanmoins clairement associée au processus.

⁷Plus rigoureusement, il s'agit de l'« Arrangement Cadre entre le Gouvernement du Mali et les Partenaires du Développement relatif aux Appuis Budgétaires » (juillet 2010).

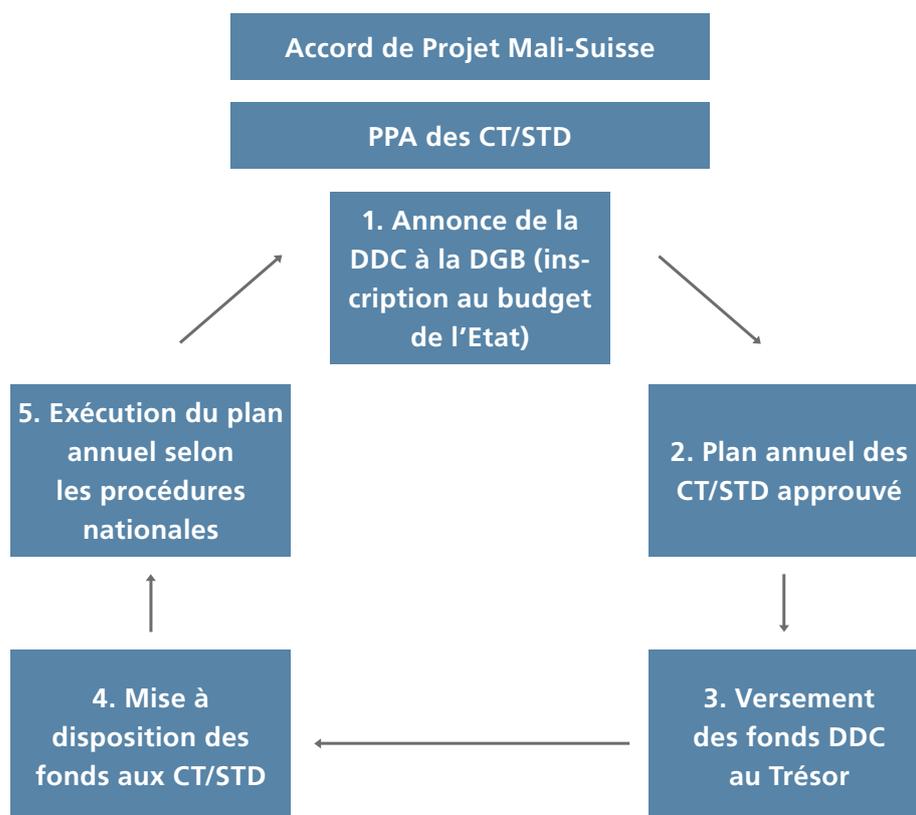
⁸Les termes « convention », « arrangement spécifique » ou encore « accord cadre spécifique » sont également utilisés dans la pratique.

Le plan pluriannuel (PPA)

Le plan pluriannuel (PPA) est élaboré au début du processus pour concrétiser la convention avec la collectivité partenaire. Le PPA élaboré par la collectivité territoriale bénéficiaire indique sa vision à court/moyen terme et ses priorités d'action. Il fait l'objet d'une consultation publique des citoyens, d'une délibération du Conseil de la collectivité, d'un partage avec les acteurs étatiques et non étatiques (société civile, secteur privé, etc.) lors des réunions des CLOCSAD au niveau Cercle ou des CROCSAD au niveau régional.

La durée du PPA est généralement de 3 ou 4 ans. Il est décliné en plans annuels durant sa phase de mise œuvre (voir ci-dessous).

LES ÉTAPES DE L'ABSD



PPA : plan pluriannuel - **CT** : collectivité territoriale - **STD** : services techniques déconcentrés de l'Etat - **DGB** : Direction Générale du Budget - **DDC** : Direction de la coopération et développement.

1. Annonce de la DDC à la DGB

C'est un des défis de l'ABSD : les montants prévus pour l'année N doivent être annoncés par la DDC à la DGB au premier semestre de l'année N-1 pour être inscrits dans le projet de loi de finances. Les informations doivent respecter la nomenclature budgétaire articulée autour d'une rubrique « Fonctionnement » et d'une rubrique « Investissement ». Le budget d'Etat est transmis au Conseil des ministres puis soumis au vote de l'Assemblée nationale au plus tard en décembre. Cette première étape du cycle précède donc nettement les suivantes.

2. Elaboration et validation du plan annuel

La collectivité territoriale, appuyée par l'assistance technique (mandataire), élabore le plan annuel et son budget (qui découle du PPA). Après sa validation par les organes délibérants des CT, la DDC approuve le plan notamment par rapport à sa contribution. Il est important de souligner que le plan annuel est celui de la collectivité qui le finance à travers ses ressources propres, celles de l'Etat et les contributions des partenaires extérieurs.

3. Versement des fonds par la DDC au Trésor

Après la promulgation de la loi des finances, le Ministère de l'économie et des finances demande à la DDC de procéder au versement de ses fonds au Trésor. Conformément aux modalités de versement de l'ABSD, la DDC y verse alors une première tranche de 60% de sa contribution annuelle à la collectivité. La deuxième tranche de 40% intervient à la fin du premier semestre après validation du rapport technique et financier et réception de l'approbation de la restitution du compte administratif de l'année n-1.

4. Mise à disposition des fonds

Le Ministère en charge des finances et du budget procède à l'ouverture des crédits en faveur des bénéficiaires (collectivités territoriales et services techniques déconcentrés) conformément à la répartition fournie par la DDC.

Les étapes de mise en œuvre sont ici schématisées. Dans les faits, les décaissements de fonds de l'ABSD sont effectués annuellement en **deux tranches**. De plus, différents **documents opérationnels** rendent compte de la mise en œuvre des activités.

Le **plan annuel**⁹ permet de mettre à jour le PPA et donc d'affiner la prévision des activités de l'année à venir. Ce plan est rédigé au troisième trimestre de chaque année pour l'année n+1. Il est accompagné d'un **budget**.
Notons encore que des **audits annuels conjoints** (Etat et DDC) de la gestion administrative et financière sont conduits chaque année par des experts indépendants et des inspecteurs des finances publiques désignés par le ministère des finances.

5. Exécution du plan annuel

La mise en œuvre opérationnelle, technique et financière est assurée par les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés de l'Etat avec l'appui du mandataire.

La mise en œuvre de l'ABSD est faite dans le respect des règles et procédures nationales relatives aux marchés publics et à la comptabilité publique.

⁹Dans la présente brochure, seul le terme « plan pluriannuel » est utilisé. Dans la pratique, on parle aussi de « programme triennal » ou encore de « plan d'action ».

LES CONDITIONNALITÉS DE DÉCAISSEMENT

Les ressources de l'ABSD sont décaissées en deux tranches. La première intervient au début du premier trimestre de l'année ; la deuxième, au cours du troisième trimestre. Le déblocage des tranches est soumis à des conditionnalités, qui sont précisées dans l'accord cadre.

Les **conditionnalités générales et sectorielles** sont partagées par l'ensemble des PTF qui procèdent à des AB au Mali. Globalement, il s'agit de documents qui donnent une appréciation des conditions macroéconomiques relatives aux appuis budgétaires.

Les **conditionnalités spécifiques** sont basées sur le niveau d'atteinte des résultats dans la mise en œuvre du programme. Pour la première tranche, les conditions sont :

- Une appréciation positive du rapport sur l'année écoulée ;
- Un plan annuel approuvé par les instances compétentes et un budget y afférant ;
- L'inscription des activités financées par l'ABSD dans le budget primitif de la collectivité.

Concernant la seconde tranche, les conditions sont notamment :

- La restitution publique du compte administratif de l'année écoulée ;
- L'approbation du rapport du premier semestre.

LES ACTEURS ET LEUR RÔLE DANS LE DISPOSITIF

La collectivité territoriale

La collectivité territoriale assure la maîtrise d'ouvrage de son programme.

Avec l'appui de l'assistance technique (mandataire), elle procède à l'élaboration de son plan pluriannuel décliné en plans annuels durant sa période de mise en œuvre. Elle présente ces documents aux CROCSAD ou CLOCSAD et inscrit les montants des différentes contributions dans son budget primitif.

Les services déconcentrés de l'Etat

Les services déconcentrés de l'Etat sont des acteurs clefs du dispositif de mise en œuvre de l'ABSD, car ils doivent assurer un appui conseil et technique aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre des activités.

Deux catégories d'acteurs sont à distinguer :

- les services financiers intervenant dans la mise en place des crédits budgétaires (conformité des décisions locales avec les lois et règlements nationaux). Il s'agit des services du budget, du trésor et du contrôle financier.
- et les services techniques intervenant dans la mise en œuvre des activités de développement.

CROCSAD et CLOCSAD

L'ABSD ne dispose pas de cadre spécifique de pilotage et de coordination. Il s'appuie sur des cadres existants en l'occurrence les Comités régionaux et locaux d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de développement (CROCSAD et CLOCSAD).

Ceux-ci :

- Assurent le pilotage du programme ;
- Approuvent les plans pluriannuels et leurs mises à jour ;
- Veillent à la cohérence entre les programmes locaux et les programmes nationaux.



Le CROCSAD de Sikasso

Les groupes socio-professionnels

Les groupes socio-professionnels locaux sont également des bénéficiaires de l'ABSD. On peut noter les PME/PMI, les associations de femmes ou de jeunes, etc. Dans le dispositif de l'ABSD, les organisations de la société civile assurent une veille citoyenne permanente exigeant à tous les stades la restitution des activités, des résultats atteints et des sommes dépensées. Ces groupes bénéficient aussi de l'appui d'organisations expérimentées de la société civile et parfois de l'assistance technique de proximité.

Les services centraux de l'Etat

Les services centraux de l'Etat (Direction générale du Budget, Trésor public, Contrôle financier) assurent la mise à disposition des fonds aux acteurs locaux à travers des ouvertures de crédits conformément aux termes des accords. Ils veillent aussi au respect des procédures légales en vigueur au Mali.

La DDC

La Direction du développement et de la coopération suisse (DDC) apporte son appui technique et financier aux partenaires locaux, veille à la bonne utilisation des ressources dans le respect des clauses de l'accord de financement. Elle s'assure de la mise en cohérence de ses appuis avec ses orientations stratégiques et les politiques nationales. Enfin, la DDC promeut la collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat et l'instauration de la culture de redevabilité, d'inclusion des légitimités traditionnelles, des femmes, des jeunes

de la société civile et du secteur privé dans le cadre de son approche multi acteurs.

L'assistance technique de proximité (le mandataire)

Elle est mise à disposition par la DDC. Elle assure le contrôle qualité des documents produits par les partenaires locaux et apporte ses appuis-conseils dans la mise en œuvre des projets. Elle contribue au renforcement des capacités des acteurs locaux.

ÉLÉMENTS DE CALENDRIER

Le calendrier de l'ABSD suit les mêmes étapes que le processus budgétaire de l'Etat. Tenant compte des réalités et des contraintes des partenaires, la DDC fait respecter le calendrier de l'Etat à ses partenaires en adaptant les procédures.

Le calendrier budgétaire de l'Etat est élaboré par la Direction Générale du Budget pour mieux faire connaître, par l'ensemble des acteurs, les moments-clés de l'élaboration du budget en les déclinant étape par étape.

Ces différentes étapes permettent de voir les actions précises qui sont menées du début de la préparation du budget jusqu'à sa promulgation, qui est la dernière action du calendrier du processus budgétaire de l'Etat. La promulgation n'est rien d'autre que l'acte qui rend le budget exécutoire.

Une représentation complète du calendrier budgétaire de l'Etat est proposée en annexe.

« La fonction première d'un budget est de résoudre les préoccupations des citoyens »

Au regard de ces considérations, le calendrier spécifique ci-dessous est proposé. Le tableau fait la synthèse des principales activités à réaliser durant l'année pour éviter tout dérapage dans la mise en œuvre de l'ABSD. Le tableau se focalise surtout sur les activités de la collectivité territoriale.

LES ÉLÉMENTS DE CALENDRIER

Activités	N-1	Année N												N+1
	DN-1	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	JN+1
Tenue du dialogue de mise en œuvre du plan d'action.														
Détermination des montants ABSD à inscrire dans le budget de l'Etat.														
Annonce à la DGB des montants prévisionnels ABSD à inscrire dans la Loi de Finances et information des partenaires et mandataires des montants annoncés à la DGB.														
Inscription des montants de l'ABSD dans le projet de Loi de Finances. Production du Rapport semestriel pour le décaissement de la 2ème tranche.														
Adoption du projet de Loi de Finances en Conseil des ministres. Inscription des montants prévisionnels ABSD du projet de Loi de Finances dans les budgets primitifs des C.T.														
Finalisation des budgets primitifs des collectivités territoriales.														
Ouverture des crédits ABSD en vue de leur exécution.														

LES PLUS-VALUES DE L'ABSD

Après quelques années de mise en œuvre au Mali, l'ABSD a démontré de véritables plus-values par rapport à d'autres modes de financement des collectivités territoriales. Les principales d'entre elles sont présentées ici.

Le renforcement du partenariat triangulaire Etat-Collectivité-DDC. L'ABSD crée un cadre de travail permanent entre l'Etat, la Collectivité territoriale et la DDC. La mise en place et la bonne gestion de l'ABSD requièrent un dialogue permanent entre ces acteurs sur le processus de planification, de suivi et de pilotage.

Le renforcement du leadership national et local. D'une part, l'ABSD s'appuie principalement sur les structures et procédures nationales. D'autre part, l'Etat influence le choix des secteurs et des collectivités, puisqu'il est partenaire de la convention signée avec la DDC.

Le renforcement de l'autonomisation et des capacités des acteurs. Du fait de la prédominance des acteurs locaux dans le processus, l'ABSD favorise :

- la responsabilisation des CT dans la gestion des affaires publiques ;
- la maîtrise des procédures nationales en permettant à terme aux collectivités territoriales de mieux assumer leurs rôles de maîtres d'ouvrage ;
- le renforcement de leur capacité en termes de reddition des comptes ;
- le rétablissement de la confiance entre élus et citoyens à travers les actions de redevabilité et d'inclusion.

Des effets d'apprentissage comparables ont été constatés auprès des **entrepreneurs locaux**.

« *L'approche générale de l'ABSD a de nombreuses vertus. En faisant confiance aux acteurs, ils apprennent à planifier, à gérer et à atteindre des résultats.* »

Les **adaptations aux évolutions des contextes fragiles et à la diversité des contextes**. Lors des événements de 2012 au Mali, les programmes ABSD ont pu être poursuivis et cela même dans une des régions les plus touchées par la crise (Tombouctou).

Une **meilleure traçabilité de l'aide publique** au développement. L'ABSD fait intervenir plusieurs acteurs dans sa chaîne de gestion. L'origine et la destination finale des ressources sont connues de tous. En outre, en inscrivant les données de l'ABSD dans le budget de l'Etat, les données financières y afférentes sont automatiquement retracées dans la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale. L'aide suisse devient très lisible au niveau national.

L'**amélioration de la capacité d'absorption des ressources par les CT**. L'alignement de l'ABSD sur les procédures nationales a pour avantage direct de faciliter la gestion des ressources de l'aide publique, car ces procédures sont par conception les mieux adaptées au contexte de gestion des collectivités territoriales. Ces procédures sont en outre relativement mieux maîtrisées que celles de la DDC ou des autres PTF, ce qui réduit fortement les risques de non consommation des crédits à cause de la multiplicité des procédures.

Le **renforcement des rapports entre les administrations décentralisées et déconcentrées**. Dans le cadre de la mise en place de l'ABSD, les services déconcentrés de l'Etat bénéficient également de ressources pour assurer leurs rôles d'appui conseil et d'assistance auprès des collectivités territoriales ; ce qui implique la mise en place de programmes conjoints de travail.

La **promotion de la coopération intercollectivités**. L'ABSD suscite la mutualisation des ressources au niveau des CT à travers les intercollectivités et les intercommunalités pour la réalisation de projets structurants de développement local à l'échelle territoriale.

Dans les contextes fragiles, on s'adapte !

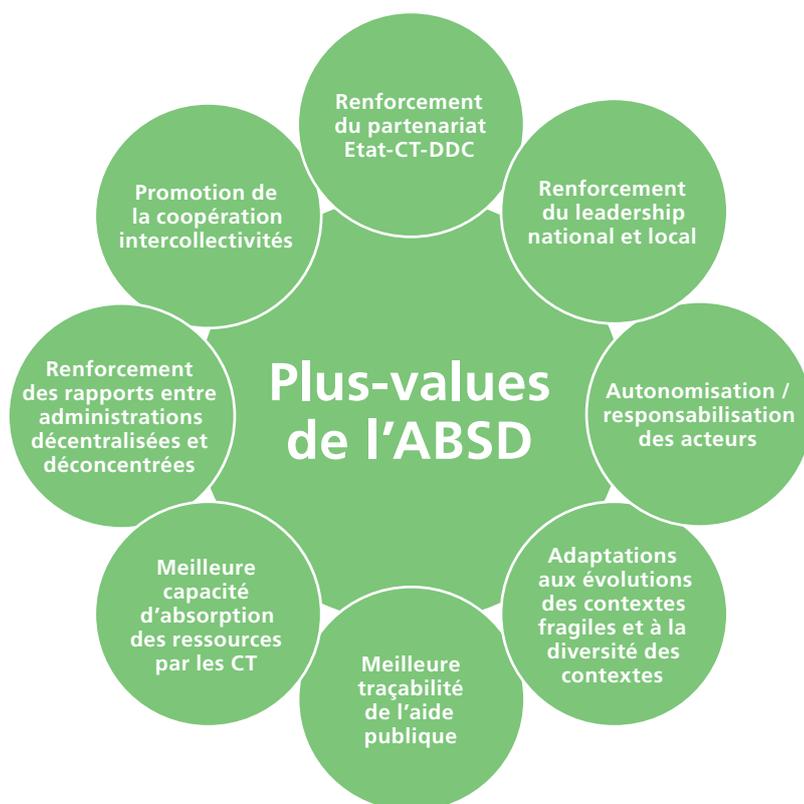
La situation sécuritaire instable complique fortement la gestion des collectivités territoriales et la réalisation de projets dans les zones concernées. L'accessibilité réduite rend difficile la fourniture d'appui conseil notamment par les services de l'Etat, empêche la tenue de réunions sur place et occasionne des retards dans la transmission et le traitement des dossiers ainsi que dans la réalisation des projets d'investissements. Dans ce contexte, il est aussi difficile d'impliquer les communautés locales qui sont indispensables à la réussite d'un projet.

Alors on s'adapte ! – Tout d'abord on travaille avec les communautés locales présentes sur place. Il faut les laisser dialoguer entre elles afin qu'elles trouvent des solutions pour sécuriser les investissements. Le principe du développement par la base prend ici tout son sens. Une approche spécifique est donc nécessaire pour chaque communauté. Et il est nécessaire de les appuyer par des mesures adaptées : renforcement des capacités, accès à Internet, organisation de sessions délocalisées. Et il faut s'adapter à leur rythme ! – Toutes ces activités occasionnent des coûts spécifiques, indispensables à la réalisation de projets dans les zones fragiles. Ces coûts doivent être prévus dans des lignes budgétaires dédiées.

Mais où se trouve la ligne rouge, la situation au-delà de laquelle l'ABSD ne peut plus être appliqué ? – La mise en œuvre d'un ABSD reste possible même si les élus locaux et les services de l'Etat ne sont pas présents sur place comme dans certaines collectivités de la région de Tombouctou. Si la collectivité territoriale n'est pas fonctionnelle, il est encore possible de trouver des solutions qui s'appuient sur les communautés locales. La situation devient très délicate si les communautés ne sont plus accessibles. Pour terminer, la ligne rouge est franchie si le suivi du projet n'est plus possible.

Dans les contextes fragiles, l'ABSD a montré qu'il est un outil robuste et agile. Il a résisté pendant cette crise là où d'autres modalités ont été obligées de s'arrêter. L'analyse régulière des contextes d'intervention selon les méthodes de la Gestion de Projets Sensible aux Conflits (GPSC/CSPM) ainsi qu'une analyse des acteurs et des risques fiduciaires permettent à l'ABSD de s'adapter facilement.

LES PLUS-VALUES DE L'ABSD



DÉFIS ET PERSPECTIVES DE L'ABSD



Depuis son instauration en 2010, l'ABSD a su démontrer sa pertinence. La plupart des acteurs ont été convaincus par ses principes et ses nombreuses plus-values.

Toutefois, des défis subsistent. La mise en œuvre peut être optimisée. Des solutions sont déjà testées sur le terrain et d'autres sont en préparation.

Ces éléments ont été discutés lors d'un atelier d'échanges qui a réuni les parties prenantes de l'ABSD le 11 juin 2018 à Bamako.

Cette section propose une synthèse des réflexions de cet atelier. Ce point de situation a forcément un caractère éphémère, car les évolutions du dispositif sont rapides.

Les défis

Des retards sont parfois constatés dans la mise en œuvre de l'ABSD. Ils constituent la principale préoccupation des acteurs. Les goulots d'étranglement saillants sont présentés ici.

Les conditionnalités et procédures sont jugées trop nombreuses et les documents demandés par la DDC ne sont pas tous jugés indispensables. Il existe une forte demande des acteurs pour une simplification, un allègement des procédures. Le principe de l'aide versée en **deux tranches annuelles** est particulièrement critiqué.

Cela dit, les retards les plus importants sont plutôt constatés pour le versement de la première tranche annuelle. Cependant, il s'avère que si la DDC ne procède pas au versement, cela s'explique fréquemment par une **insuffisante planification des investissements** de la part des collectivités.

En effet, le processus est souvent mal maîtrisé. Les tâches telles que les (pré-)études de faisabilité ou les procédures d'appels d'offres publics ne sont pas suffisamment anticipées.

Autre défi pour l'ABSD, la **communication et la circulation de l'information**. Les informations ne circulent pas toujours de manière optimale. Certains acteurs sont parfois informés avec un temps de retard sur d'autres, ce qui peut créer certaines tensions.

Enfin, des critiques entre étages institutionnels sont relevées. D'une part, des collectivités dénoncent des **lenteurs au sein des administrations centrales de l'Etat**. D'autre part, ces dernières dénoncent plutôt une **insuffisante connaissance des procédures administratives et financières nationales** par les collectivités territoriales.

Les évolutions envisagées

Plusieurs réponses à ces problèmes ont déjà été trouvées par les acteurs. D'autres pistes sont envisagées pour l'avenir.

Concernant les conditionnalités et les procédures, la DDC a lancé une réflexion pour les alléger. **Des simplifications sont envisagées** pour faire gagner le système en efficacité. Ces évolutions du système devront au préalable être discutées avec l'Etat malien, qui est partenaire du dispositif.

Sur certains sujets spécifiques tels que la planification des investissements, la conception de **documents d'aide au travail** pourrait constituer une mesure intéressante. On pense par exemple à un guide de programmation comportant un planning des tâches sous forme d'un diagramme de Gantt (dates au plus tôt et au plus tard). Des séminaires sur la question pourraient également être envisagés.

La DDC propose d'ailleurs déjà des **programmes de renforcement des capacités** des acteurs locaux, notamment pour ce qui concerne la maîtrise des procédures administratives nationales et de la nomenclature. A l'avenir, ces programmes pourraient idéalement concerner tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'ABSD : les collectivités, mais aussi les services déconcentrés de l'Etat, les experts de l'assistance technique de proximité (mandataires), etc.

Concernant la communication et les flux d'information, une mesure est en phase de test : un « **point focal** » est désigné dans chaque service central de l'Etat, l'idée étant d'avoir une seule personne de contact pour toute question liée à la mise en œuvre de l'ABSD.

Cette mesure a déjà été testée dans deux services centraux, à la grande satisfaction des partenaires concernés. Le point focal améliore considérablement la circulation et la qualité de l'information, mais assure également un suivi de l'évolution des dossiers à l'interne, ce qui a pour conséquence de **réduire les éventuelles lenteurs administratives**.

Dans la continuité de cette mesure, un **cadre de concertation** permanent pourrait être créé. Ce cadre regrouperait des représentants de la DDC, ses partenaires stratégiques et les services centraux de l'Etat (les points focaux).

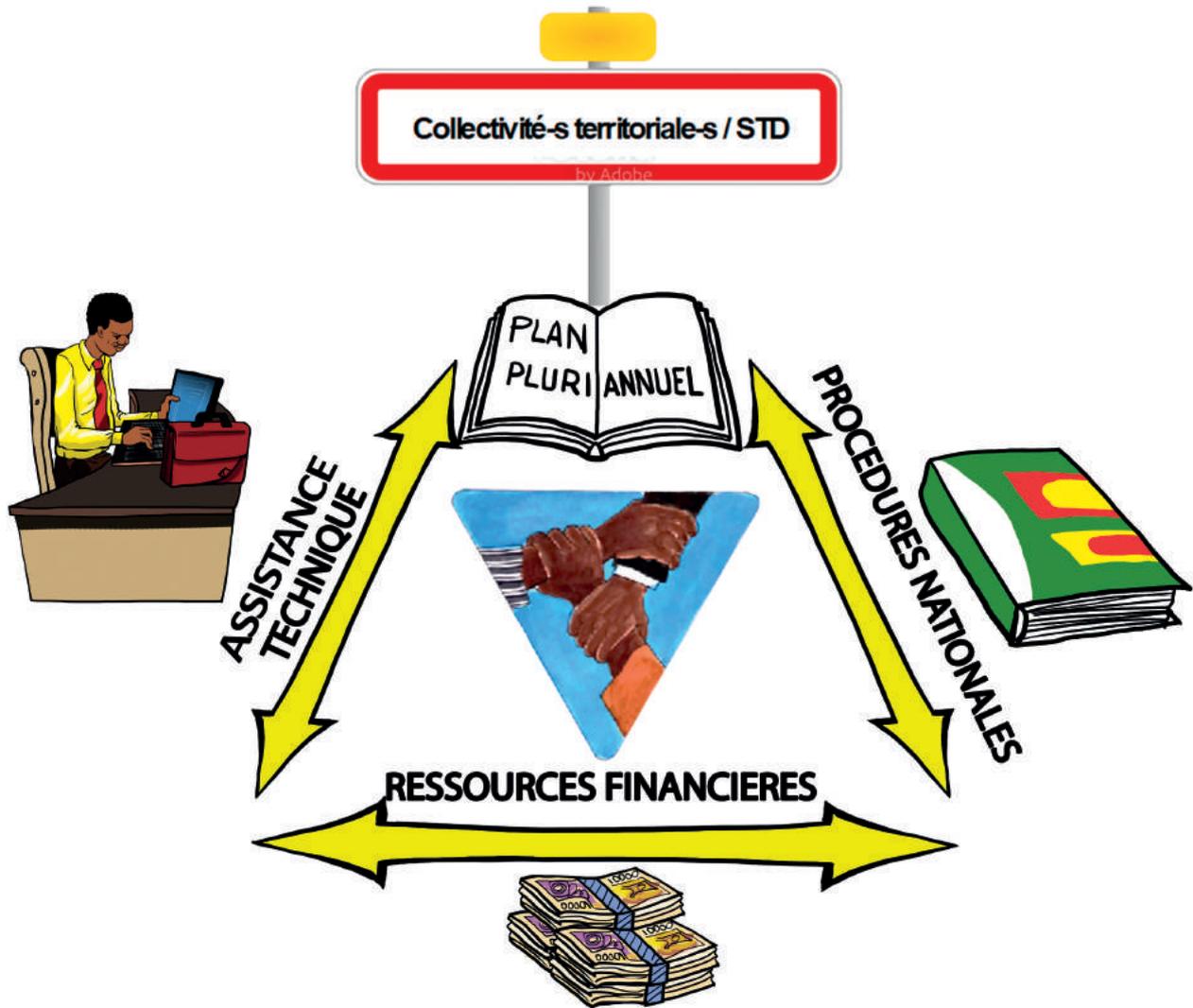
Ces mesures permettraient de contribuer à une des clefs du succès de l'ABSD : entretenir un dialogue permanent entre les acteurs.

ANNEXE : LE CALENDRIER DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

Activités	FEV	MARS	AVRIL	MAI	JUIN	JUIL	AOÛT	SEPT	OCT	NOV	DEC
Evaluation du Budget-programme 2017											
Elaboration et transmission de la lettre circulaire											
Elaboration et adoption du DPBEP		Au plus tard le 30 mars									
Elaboration des DPPD-PAP 2019-2021 et avant-projet de budget											
Sélection des nouveaux projets et programmes à inscrire au PTI 2019-2021 et au BSI 2019			09-19 Avril								
Elaboration d'un projet de lettre adressé aux gestionnaires dans le cadre de la préparation du budget du personnel				Au plus tard le 2 Mai							
Edition de l'ensemble des états nominatifs du personnel				Au plus tard le 7 mai							
Arbitrage technique du budget ordinaire				0-21 mai							
Arbitrage technique des Projets et Programmes				14 mai-02 juin							
Organisation du Débat d'Orientation Budgétaire					Au plus tard 30 juin						
Pointage des états nominatifs du personnel					11-15 juin						
Arbitrage Ministériel					21-28 juin						
Actualisation des DPPD-PAP 2019-2021 sur la base des crédits arbitrés et leur transmission à la DGB					Jun-Août 2018						
Elaboration des prévisions des recettes budgétaires et des ressources de trésorerie											
Compilation des documents budgétaires à la DGB											
Conseil de Cabinet de la Primature											
Conseil des Ministres.											
Transmission du projet du budget à l'Assemblée Nationale											
Les Echanges de Certificats de Cessation de Payement (CCP)											
Examen et adoption du projet de loi de finances											
Promulgation de la loi de finances										5-16 nov	

NOTES

A series of horizontal dotted lines for writing notes.



L'ABSD, un partenariat tripartite fort

Pour plus d'informations :

Swiss Cooperation Office SDC and Consular agency

Cité du Niger (1)

Résidence Tifany/Balmoral

Rue 28, porte 537

B.P. 2386

Bamako

République du Mali

Téléphone

Centrale +223 20 21 73 62

Centrale +223 20 21 31 59

Centrale +223 20 21 32 05

Centrale +223 20 21 08 81 / 82

Fax Centrale +223 20 21 81 79

bamako@eda.admin.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC

