

**SECRETARIAT GENERAL DE LA
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE**

**REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI**

**LE COMMISSARIAT A LA
REFORME ADMINISTRATIVE**

20 ANS DE REFORME PARTICIPATIVE

**WAMARA FOFANA
FODE COUMARE**

B.P. 1528

BAMAKO-KOULOUBA

**Tél. : 22.20.14
22.87.90**

1 9 9 0

A travers ses formes structurelles successives, allant de l'organe consultatif informel en service public central, le Commissariat à la Réforme Administrative (CRA), opère, depuis mars 1969, dans le domaine de l'assainissement, de la rationalisation et de la modernisation de l'appareil administratif malien, en vue de son adaptation permanente aux besoins changeants d'orientation, de traduction en actions, et d'évaluation des objectifs de développement socio-économique national.

L'action de réforme administrative au Mali a donc atteint l'âge de la majorité, et il devient utile de faire le point sur l'évolution structurelle et stratégique suivie, sur l'orientation et les principaux résultats obtenus de cette action, et de dégager les perspectives d'action d'une institution qui est devenue l'un des instruments essentiels pour conseiller, contrôler et évaluer l'action gouvernementale.

L'objet de cette brochure est de faire mieux apprécier les missions et les réalisations du C.R.A. par tous les partenaires impliqués ou concernés par son action, afin de s'en assurer la participation active et responsable sans laquelle cette action se réduirait à une série de coups d'épée successifs dans l'eau.

Il y sera successivement présenté les dates significatives, la stratégie progressivement adoptée, les principales réalisations, les ressources humaines impliquées, et les perspectives à moyen terme de l'action de réforme administrative au Mali.

Django SISSOKO
Ministre Secrétaire Général de la
Présidence.

Le C.R.A. : des Dates

1969 : Pour répondre à un besoin de réorganisation profonde de l'administration, le Conseil des Ministres décide, en Mars 1969, l'institution d'un organe consultatif chargé de "proposer au Gouvernement toutes les mesures susceptibles d'améliorer la productivité des agents de la Fonction Publique et l'efficacité des services de l'Etat" : la Commission Nationale de Réforme Administrative (CNRA), composée de hauts fonctionnaires choisis par rapport à leur expérience administrative et aux fonctions assumées dans l'appareil administratif, est placée sous la responsabilité du Ministre chargé de la Fonction Publique.

1970 : Soucieux d'élargir et de stimuler la réflexion engagée, par un apport contradictoire extérieur, le Gouvernement a fait appel, dès 1970, à l'appui technique et financier du Programme des Nations Unies pour le Développement, avec le Bureau International du Travail, puis le Département de la Coopération Technique pour le Développement (DTCD/ONU) comme agences d'exécution, et pour support technique, une importante mission d'experts étrangers du système des Nations Unies.

1973 : Institutionnalisation de la C.N.R.A. par le Décret n° 155/PG du 30/10/73, modifié par le Décret n° 46/PG-RM du 15/03/77, avec création d'un Secrétariat Général composé de spécialistes nationaux (homologues), appuyés par la mission d'experts des Nations Unies.

1982 : Après redéfinition de ses objectifs et leur répartition en quatre grands axes spécifiques et complémentaires (Administration du Personnel, Structures et Procédures, Budget et Finances, Administration Régionale et Locale), l'institution de réforme est rattachée à la Présidence de la République en juillet 1982.

1989 : Face à l'ampleur et à la complexité grandissantes des actions de réforme engagées par le Gouvernement le besoin de reformulation de la stratégie et de clarification du rôle de l'organe chargé de mener ces actions est apparu : le Secrétariat Général et la CNRA elle-même se sont fondus en un service public central : le Commissariat à la Réforme Administrative (C.R.A.) sous l'autorité du Secrétaire Général de la Présidence de la République avec une double compétence de réforme et de contrôle des structures et de l'application de la réglementation adoptée. Ainsi, à travers ses deux Départements Techniques qui le constituent ("Personnel", "Structures et Procédures") le C.R.A. a désormais pour mission de concourir à l'adaptation permanente de l'administration aux exigences de développement par :

* des actions de réforme au niveau des services publics, para-publics et des collectivités territoriales ;

* des études et des recherches en vue de l'amélioration et de la rationalisation de la gestion, de la réglementation des procédures, structures, méthodes et moyens d'action de l'administration ;

* l'élaboration de recommandations appropriées en ce qui concerne le respect des règlements, normes et directives en matière de création, d'organisation, de gestion et

de contrôle des services publics ;

* l'évaluation périodique des actions de réforme.

Il donne son avis sur tout projet de création, de modification de structure administrative, ainsi que sur tout avant-projet de cadre organique élaboré par les services.

1990 : - Après une longue et minutieuse mise au point, la stratégie de gestion intégrée des structures, des effectifs et des dépenses de personnel du secteur public est enfin mise en oeuvre, d'une part, par la réduction rationnelle de la taille et du nombre des structures, et d'autre part, par l'élaboration et l'adoption officielle des cadres organiques de tous les services publics. Dans le processus séquentiel, la réforme administrative se trouve à présent au stade délicat de l'implantation.

Le C.R.A. : une stratégie évolutive et participative

Le but initial visé par l'action de réforme a été d'aider le Gouvernement au redressement et au renforcement de l'administration malienne :

* d'abord, par l'assainissement, la rationalisation et la modernisation de l'appareil administratif considéré dans ses divers aspects (structures, procédures, comportements organisationnels) ;

* ensuite par l'élimination, ou, au moins, la réduction significative des déséquilibres fondamentaux affectant le système (rapports inadéquats entre le coût du service public et la valeur des prestations assurées, entre la part des services dits de souveraineté et celle des services proprement axés sur le développement, entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement, et au sein des premières, entre dépenses de personnel et dépenses de matériel...).

Dans la poursuite de cet objectif général, une stratégie évolutive et pragmatique a progressivement fini par s'imposer :

1°) au niveau du processus : visant, en premier lieu, à proposer un ensemble cohérent d'actions urgentes susceptibles d'instaurer une plus grande rigueur dans l'évolution administrative et de s'acheminer vers le rétablissement de certains équilibres fondamentaux, les efforts, après un diagnostic exhaustif, se sont très tôt orientés vers la définition des grands domaines d'intervention de la réforme (5 domaines, au total), et l'identification, avec plus de précision, des objectifs opérationnels (16 objectifs spécifiques au total) au niveau de chacun de ces grands domaines; il a ensuite fallu préparer, en fonction des objectifs opérationnels, des programmes sectoriels d'interventions, et donnant lieu à des actions d'études, d'analyse, et de conception aboutissant à des décisions gouvernementales pour l'implantation des réformes adoptées ; finalement, il s'agira de dépasser ce stade de l'implantation, pour atteindre celui de l'évaluation et de la formulation éventuelle de mesures correctives ;

2°) au niveau du support institutionnel : dans un environnement fluctuant, les actions de réforme pour renforcer les capacités de l'administration dans la poursuite des objectifs de développement constituent une oeuvre de longue haleine ; le souci d'assurer la cohérence de la réforme par la continuité de cette recherche action a conduit le Gouvernement à adapter progressivement le support institutionnel de la réforme : la CNRA, organe consultatif au fonctionnement informel et souple s'est ainsi vue dotée, en 1973, d'un Secrétariat Général composé de cadres de haut niveau technique affectés en permanence ; cette institutionnalisation de la C.N.R.A. s'est poursuivie en 1989 par sa transformation en un service public central : le Commissariat à la Réforme Administrative (C.R.A.). La "tutelle" de l'action de réforme est de même passée du Ministère chargé de la Fonction Publique à la Présidence de la République.

3°) au niveau des moyens (humains) d'action : de nature participative grâce à l'implication des cadres directement concernés, la stratégie de réforme s'est initialement appuyée sur les hauts responsables de l'administration continuant à exercer l'intégralité de leurs fonctions ; face à la difficulté d'assumer cette double mission, le gouvernement, tout en maintenant la nature participative de la stratégie par l'implication des agents directement concernés dans la réflexion, la recherche et l'implantation des mesures correctives, a opté pour la nomination de cadres techniques comme homologues permanents des membres de l'équipe d'experts des Nations Unies affectés à l'institution de réforme, homologues devant ultérieurement assurer la relève de l'expertise étrangère ; prenant finalement le titre de Conseillers assimilés aux Conseillers techniques des départements ministériels, les membres de cette équipe nationale de hauts cadres techniques assument désormais les missions d'élaboration et de contrôle de la mise en oeuvre des réformes adoptées.

Le C.R.A. : des Réalisations

Tout au long de ses diverses phases structurelles (de l'organe consultatif au service public relevant de la Présidence de la République), le C.R.A. a eu à poser des pierres fondamentales pour l'administration publique malienne, dans les domaines d'intervention suivants :

* Organisation et gestion des structures :

- diagnostic exhaustif de l'ensemble des structures administratives ("Etudes pour la rationalisation et l'harmonisation générale des services publics", 1973-1975);
- élaboration d'une Charte des structures administratives (Ordonnance 79-9, portant principes fondamentaux de création, d'organisation, de gestion et de contrôle des services publics), charte établissant les bases pour une politique des structures, une politique de formation et perfectionnement, et un cadre d'élaboration du budget national.

* Administration du Personnel :

- réforme des statuts de la Fonction Publique (Statut Général des fonctionnaires,

statuts particuliers, 1977, 1982, 1983).

- automatisation de la gestion du Personnel.
- élaboration des cadres organiques des services publics et para-publics (pour la gestion intégrée des structures, des effectifs et des dépenses de personnel).
- inventaire (partiel) des besoins de formation et de perfectionnement.
- sensibilisation/Formation de dizaines de cadres de différents niveaux en vue de l'implantation et de la gestion des réformes adoptées.

* Finances Publiques :

- études finalisées et propositions en vue de :
 - . la réforme du régime financier,
 - . la rationalisation des techniques budgétaires et la maîtrise des dépenses publiques,
 - . la réglementation de la comptabilité-matières,
 - . la mise en oeuvre du code des marchés publics.

* Administration Régionale et Locale :

- institutionnalisation de la participation au développement par la création des Comités de Développement (1981), des Conseils Régionaux et Locaux (1986-1987), pour la programmation, la coordination et l'évaluation des actions de développement ;
- révision du découpage des circonscriptions administratives et des conditions de nomination et attributions des Chefs de circonscription ;
- appui à la réforme du code domaniale ;
- mise en place du District de Bamako (1978), avec son statut particulier.

* Domaine Para-public :

- élaboration d'une loi-cadre des organismes personnalisés, et préparation de statut- type pour chaque catégorie d'organisme (E.P.A./E.P.I.C.) ;

* Domaine Informatique :

- automatisation de la gestion du personnel émergeant au budget d'Etat, par l'élaboration du fichier informatisé des agents de l'Etat ;
- automatisation des salaires des agents de l'Etat.

* Documentation et Archives :

- constitution et actualisation continue d'un important fonds documentaire sur tous les domaines théoriques et pratiques de compétence du C.R.A.

* Parallèlement, ou en appui direct à ces différentes réalisations, l'institution de

réforme s'est largement acquittée de sa mission formative d'accompagnement.

Ces actions ont été déployés tant en faveur de la formation initiale traditionnelle (Etude de l'organisation du Ministère de l'Education Nationale, Etude de l'état de droit des établissements d'enseignement et de la valeur des diplômes délivrés, Diagnostic et proposition de réforme de l'Ecole Nationale d'Administration...), qu'au titre de la formation et du perfectionnement en cours d'emploi (formation du personnel chargé de l'appui méthodologique au niveau du C.R.A., Information/formation des cadres et agents chargés de l'implantation des réformes au niveau des services, Assistance à l'ENA pour le perfectionnement des cadres et agents de l'administration générale, production de matériel didactique en appui aux divers séminaires).

* Travail Gouvernemental :

La réforme a par ailleurs mené des actions efficaces dans le domaine de la modernisation, de la normalisation et de la simplification des procédures relatives au Travail gouvernemental, des principales procédures interadministratives courantes, et des règles régissant les contrats conclus par l'administration ; on peut citer, en application de l'ordonnance 79-9, la création du Secrétariat Général de la Présidence, l'appui technique à la restructuration de plusieurs départements ministériels, l'étude sur la réforme du Secrétariat Général du Gouvernement, sur la création d'un Secrétariat Général au niveau des Ministères.

* Domaine Méthodologique :

L'évolution stratégique décrite, de même que les réalisations mentionnées, montrent que la réforme administrative au Mali a été abordée dans une approche globale, macro-administrative exigeant pour les actions et mesures à envisager, une conception générale préalable, et une hiérarchie clairement définies. Dix (10) étapes logiques intégrées dans une chaîne progressive ont ainsi été définies et suivies :

- 1°) Recueil des données, analyses et diagnostic,
- 2°) Formulation des options (axes) et objectifs opérationnels,
- 3°) Elaboration des mesures formelles (textes juridiques en particulier),
- 4°) Formulation des mesures d'exécution (en accompagnement des mesures formelles),
- 5°) Formation, information, sensibilisation des cadres et agents impliqués,
- 6°) Mise en place des instruments institutionnels,
- 7°) Mise en oeuvre des réformes,
- 8°) Feed back (retroaction),
- 9°) Evaluation des résultats,
- 10°) Formulation des mesures correctives éventuelles.

Le C.R.A. : des Hommes

La réforme administrative au Mali a été et demeure le cadre d'un fructueux brassage de hauts cadres techniques nationaux des divers secteurs de l'Administration, et de

spécialistes internationaux des divers domaines concernés par cette réforme.

Le C.R.A. compte en 1990 une quinzaine de cadres expérimentés (administrateurs civils, ingénieurs statisticiens, ingénieurs informaticiens, professeurs, inspecteurs des services économiques) et un personnel d'appui compétent de profils divers.

Tant par l'effectif que par les profils, le personnel attaché à la réforme administrative a varié au cours de ces vingt (20) premières années d'opération.

Initialement présidée par le Ministre chargé de la Fonction Publique, avec comme secrétaire permanent et correspondant permanent, respectivement, le Chef de Cabinet et un Conseiller Technique dudit Département ministériel, la C.N.R.A. était d'abord composée de trois catégories de membres.

- * des membres es-qualité occupant dans l'administration publique une fonction pouvant avoir un rôle décisif dans le bon fonctionnement des rouages essentiels de l'administration.
- * des membres désignés en raison de leurs compétences techniques et de leur expérience administrative ;
- * des représentants des syndicats.

De son opérationnalisation effective en 1977 à la transformation de la CNRA en service public central, le Secrétariat Général a successivement été assuré par trois (3) cadres (1 Inspecteur du Travail, 1 Administrateur Civil, 1 Professeur "d'enseignement supérieur"), dont l'actuel Directeur intérimaire du CAFRAD. Un professeur, précédemment Directeur National Adjoint de la Fonction Publique et du Personnel puis Chef de Cabinet du Ministre chargé de l'Emploi et de la Fonction Publique, dirige l'institution depuis sa transformation en Commissariat à la Réforme Administrative.

Trente trois (33) experts nationaux (Dirigeants, Homologues ultérieurement devenus les Conseillers) ont successivement exercé des fonctions au sein de l'institution de réforme, avec des profils divers en rapport avec les domaines d'intervention : 15 Administrateurs civils, 4 Ingénieurs statisticiens, 3 professeurs, 2 Inspecteurs du Travail, 2 Inspecteurs des Services Economiques, 2 Ingénieurs informaticiens, 1 Ingénieur du Génie Civil et des Mines, 1 Conseiller aux Affaires Etrangères, 3 divers. Plusieurs d'entre eux ont été appelés à d'autres hautes fonctions au sein de l'appareil politico-administratif malien, alors que d'autres assument des rôles de consultants ou de responsables de projets similaires dans des pays de la sous-région.

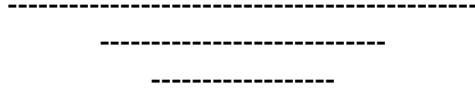
L'appui technique assumé tout au long de la période par des agences spécialisées des Nations Unies a été exécuté par une équipe renouvelée de 25 experts de profils divers (6 en gestion du personnel, 5 en informatique, 5 en organisation et gestion des services publics, 3 en administration régionale et locale, 1 en gestion financière et 5 divers), et de plusieurs nationalités différentes (13 Belges, 5 français, 3 Canadiens, 1 Polonais, 1 Haïtien, 1 Italien, 1 tunisien), et dont le temps de séjour dans l'institution a varié de 2 mois à 9 ans.

Le C.R.A. : Une Perspective

Vingt années d'études, d'analyses, de recherche-action sur tous les aspects de l'administration publique malienne, avec la participation active d'un nombre important de hauts cadres techniques nationaux et d'experts étrangers d'horizons et de profils diversifiés, ont permis d'accumuler une expérience, des connaissances, et des compétences indéniables, sur la base desquelles l'expertise nationale ainsi constituée orientera son actions à moyen terme dans les grands axes suivants :

- * mise en oeuvre, contrôle et évaluation de l'application de la politique de gestion intégrée des structures, des effectifs et des dépenses de personnel des secteurs public et parapublic ; assistance technique aux structures chargées de la mise en oeuvre et de la gestion des cadres organiques, études sur les implications de cette mise en oeuvre au niveau de la réglementation et des comportements administratifs, évaluation en vue de proposer des mesures correctives éventuelles ;
- * poursuite des efforts déployés pour l'élaboration définitive et la mise en oeuvre d'une politique rationnelle de décentralisation en vue de la mutation d'une administration territoriale de commandement en une administration de développement participatif : évaluation des interventions de l'Etat et des collectivités, évaluation en vue de l'amélioration de l'efficacité des organes de participation, appui à la formation des élus locaux ;
- * poursuite du cycle de réforme, par l'évaluation systématique de réformes déjà implantées, et leur adaptation par des mesures correctives éventuelles ;
- * élaboration et mise en oeuvre d'une politique nationale de formation/perfectionnement en cours de carrière , assortie de mesures incitatives et de motivation du personnel;
- * relecture des différents codes (minier, industriel, de commerce,...) en vue de leur amélioration et d'une simplification des procédures ;
- * poursuite des études sur la rationalisation des structures ;
- * création d'une banque de données sur les références juridiques ;
- * mise en commun, avec les pays de la sous-région, de l'expérience, du fonds documentaire et des compétences ainsi constitués, en particulier par :
 - . l'organisation de colloques/séminaires thématiques sous-régionaux dans tous les domaines de compétences du C.R.A,
 - . la création et l'animation d'une revue spécialisée en réforme administrative ;
 - . l'encadrement, au sein du C.R.A. (ou en collaboration avec des institutions spécialisées de pays de la sous-région) de chercheurs/experts-visiteurs dans les différents domaines de compétence du C.R.A.,
 - . la formation/perfectionnement de cadres nationaux ou provenant de pays de la

- . sous-région, et impliqués dans des actions de réformes administratives, développement des études sur la rationalisation et l'amélioration de l'efficacité du travail gouvernemental.



instcra