

**MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE
ET DES COLLECTIVITES LOCALES**

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

**DIRECTION NATIONALE DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES**



**PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT
REGIONAL ET LOCAL**

Mai 2005

Sommaire

Introduction :	3
I – Contexte et justification :	5
II- L’objectif :	6
III- Les résultats attendus.....	7
IV- Les activités du programme	7
VI- Echéances et durée.....	8
VII- Les contraintes et hypothèses.....	8
VIII. Le Cadre logique d’intervention	10
IX- Les programmes existants et à venir :	12
XI- Logique de désengagement du projet.....	13

Introduction :

La décentralisation est une réforme ambitieuse dont le but ultime est la promotion du développement socio-économique durable des collectivités avec la participation de tous les citoyens à la gestion des affaires publiques.

D'un côté, l'article 3 de la loi n° 93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales stipule que «les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local »

De l'autre côté, l'article 20 de ce même texte précise «qu'aucune collectivité territoriale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité » consacrant l'autonomie de celle-ci. Le cercle constitué de communes n'a aucun pouvoir sur celles-ci. Il en est de même pour la région et des cercles qui la composent.

La loi n°95-034 du 12/4/1995 modifiée, portant Code des Collectivités Territoriales précise dans ses articles n°14, 83 et 131, les attributions respectives des communes, des cercles et des régions.

Afin de permettre à chaque niveau des collectivités territoriales de disposer de données nécessaires et indispensables pour une bonne coordination et une harmonisation des actions de développement, la loi n°95-034 a prévu les dispositions suivantes :

- Conseil communal, article 16 : «le conseil communal est **obligatoirement** consulté pour la réalisation des projets d'aménagement ou d'équipement de l'Etat ou de toute autre collectivité ou organisme public ou privé sur le territoire de la commune. ».
- Conseil de cercle, article 86 : «le conseil de cercle est **obligatoirement** consulté pour la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat ou la région sur le territoire du cercle. ».
- Assemblée régionale, article 133 : «l'assemblée régionale est **obligatoirement** consultée pour la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat sur le territoire de la région ».

Suivant l'article 122 du code des collectivités territoriales, l'assemblée régionale a une fonction de mise en cohérence de stratégie de développement et d'aménagement du territoire régional.

L'article 74 du code des collectivités territoriales dispose que le cercle est le niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. Cependant, cette disposition légale n'est assortie d'aucun mécanisme ou

moyen juridique de mise en œuvre. Le cercle n'ayant aucun pouvoir sur les communes qui le composent, tout comme la région et des cercles qui la composent, cette mise en cohérence formulée n'est pas bien explicite.

Le projet de décret du Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, en cours d'adoption viendra certainement corriger cette lacune.

Cette analyse montre clairement qu'il n'existe pas de mécanisme de planification cohérente et harmonisée entre les différents niveaux de collectivités.

La planification décentralisée est circulaire et participative. Elle est itérative. Elle n'est ni exclusivement techniciste ni uniquement populaire. Elle est une symbiose harmonieuse de ces deux aspects de la planification. C'est pour toutes ces raisons qu'il est aujourd'hui primordial de concevoir et de mettre en œuvre un outil de mise en cohérence et d'harmonisation des structures autonomes de planification dont l'unique finalité est le développement durable de l'ensemble du pays.

Le système de planification décentralisé du développement est complexe et rassemble de nombreuses structures d'intervention. Au niveau national nous avons :

1. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et le Cadre de Concertation pour le Développement Local (CDL) assurent la cohérence spatiale du développement;
2. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) en assure la cohérence temporelle ;
3. Les Programmes sectoriels assurent la cohérence sectorielle du développement (PRODESS, PRODEC, PRODEJ, SDDR, PNP, PNAE, PAPF, PNE/ERP, PST, etc.) ;

La multiplication des acteurs et des centres de décisions en matière de planification, la variété des techniques et méthodes, l'autonomie des différents niveaux de planification (nation, région, cercle et commune) d'un côté et la pauvreté de l'autre exigent une mise en cohérence des différents niveaux de planification.

Le plan d'action de la DNCT a prévu comme objectif opérationnel N°8 d'appuyer la dynamique de développement local et régional.

Des atouts et contraintes identifiés, de véritables stratégies de développement économique, social et culturel pourront être élaborées à partir des grandes orientations d'aménagement et de développement régional et local. De là découleront les objectifs fondamentaux, les axes prioritaires d'intervention, les domaines d'interventions prioritaires et les actions de développement à court et moyen termes par chaque collectivité territoriale.

Dans le respect des textes législatifs, qui confèrent le rôle fondamental à la région de promouvoir, programmer le développement et l'aménagement du territoire, le MATCL a inscrit dans ses actions prioritaires de pilotage de la réflexion sur les solutions aux différentes préoccupations.

Il s'agit de traduire les missions essentielles de la région à savoir :

- d'impulser la réalisation de la programmation du développement ;
- de servir de relais entre le niveau national et le niveau local,
- de réaliser la mise en cohérence des initiatives locales et des investissements des communes.

Ce programme d'appui national au développement local et régional a largement intégré les programmes ADERE des régions du nord financé par l'Union Européenne et GOLDD financé par le PNUD.

Au moment où, l'ensemble des CT sont préoccupées par la réalisation d'infrastructures de base, il s'agit pour la DNCT, à travers le plan d'action 2003-2005, de préparer l'appui à la dynamique du développement local et régional.

C'est de là que partiront les PDSEC des communes, des cercles et des régions, en articulation avec les politiques et programmes sectoriels, jetant les bases d'un cadre d'aménagement du territoire, et permettant une mise en cohérence au niveau régional notamment au niveau de toutes les actions inter-collectivités territoriales.

I – Contexte et justification :

Le Mali s'est doté à travers la décentralisation de structures de gestion du développement local : les collectivités territoriales. Les acteurs impliqués sont nombreux et divers mais ils oeuvrent tous pour le même but : le développement harmonieux afin de réduire la pauvreté galopante des populations. Il se pose tout naturellement le problème de coordination et de mise en cohérence des actions. Cette mise en cohérence est rendue plus difficile par le fait que la planification jusqu'ici centralisée, descendante doit être nécessairement décentralisée s'orientant de plus en plus vers la résolution des problèmes de concertation, d'implication de partenariat et d'arbitrage entre les différents niveaux de planification.

Au plan politique et institutionnel : le nouveau contexte de la planification est caractérisé par la démocratisation de la vie publique, la décentralisation avec l'apparition de nouveaux acteurs, la participation des populations à la prise de décision, l'instauration de la concertation, la consultation et la redéfinition du rôle de l'Etat. Celui-ci devient partenaire des collectivités territoriales dans la gestion du développement qui nécessite un système de planification souple prenant en charge toutes les exigences nationales, régionales et locales.

Au plan juridique, les structures, les institutions et organes impliqués dans la planification doivent s'adapter aux dispositions des textes réglementaires de la décentralisation.

Au plan méthodologique, le système de planification doit prendre en compte désormais les dimensions prospectives, spatiales et temporelles.

Au plan économique : la planification doit dans le cadre du libéralisme réserver une place importante à la promotion des initiatives privées afin de parvenir à la promotion du secteur privé, source de revenus potentiels des collectivités.

Les difficultés liées à la mise en œuvre de la décentralisation sont de plusieurs ordres :

- difficultés liées à la nouvelle définition des rôles et responsabilités des différents acteurs publics à tous les niveaux,
- des problèmes liés à la déconcentration des services de l'Etat,
- ceux liés à la cohérence de l'accompagnement de la réforme par les partenaires techniques et financiers.

La gestion de ces problèmes, si elle n'est pas résolue avec discernement, risque de constituer un frein à la réussite de la réforme.

II- L'objectif :

L'objectif recherché dans cet exercice est de créer un cadre de partenariat entre les collectivités et l'Etat en mettant en œuvre des actions permettant :

- d'appuyer toutes les assemblées régionales et les gouvernorats pour élaborer les schémas régionaux d'aménagement du territoire
- d'appuyer sur le dispositif technique pérenne pour assister les cercles (conseils de cercle et préfets) et les communes dans l'élaboration de leurs schémas, à travers une bonne animation du territoire sur la base de réseaux regroupant tous les autres acteurs afin de produire des données de qualité et des diagnostics précis et clairs.
- d'appuyer l'élaboration des futurs PDESC en tenant compte des différents schémas d'aménagement qui reflètent de réelles stratégies de développement à travers la maîtrise du territoire et du patrimoine.
- d'élaborer les modalités d'un système de financement entre les niveaux de CT et entre CT et les privés (système de contrat plan entre Etat et CT et système de subvention basée sur des contrats)

- de systématiser les évaluations ex-anté et ex-post des projets proposés.

III- Les résultats attendus

- Les schémas d'aménagement des 8 régions du Mali sont élaborés et les PDESC correspondants sont définis dans une logique participative
- Les services centraux et déconcentrés de l'administration territoriale ont des compétences renforcées pour assurer leur rôle de pilotage de la réforme et de tutelle
- Le secteur privé et les acteurs non étatiques sont mobilisés, consultés et participent au développement régional
- Les partenaires au développement s'associent pour coordonner leurs actions.
- Chaque niveau de CT dispose d'un PDESC pluriannuel cohérent et en synergie avec le niveau régional.

IV- Les activités du programme

- Appuyer les CT pour réaliser leurs schémas d'aménagement du territoire
 - Constitution d'une base de données concomitante à la mise en réseau des acteurs publics et privés – Constitution d'une base de données documentaires et constitution de bibliothèque au niveau régional et cercle regroupant les études réalisées dans la région ou le cercle.
 - Réalisation d'un diagnostic territorial, mettant clairement en évidence les dimensions économiques de ce territoire (notamment dans le domaine agricole, de l'environnement...)
 - Restitution des diagnostics autour d'un vrai processus participatif
 - Consolidation des réseaux autour de groupes thématiques préparant le passage du schéma d'aménagement (stratégie) au plan d'action (opérationnel)
- Appuyer les CT à élaborer leur plan de développement sur la base des schémas d'aménagement du territoire
- Appuyer les CT (commune, cercle et région) à développer et mettre en œuvre des outils financiers pour orienter le développement au niveau communal et les actions du secteur privé (système basé sur la contractualisation et le subventionnement des activités identifiées comme prioritaires).
- Appuyer les CT dans l'élaboration de documents de projet contenant de réelles évaluations financières ex-anté permettant d'avoir une appréciation de la viabilité des investissements réalisés
- Appuyer les CT dans la mise en place de système de suivi-évaluation ex-post des investissements réalisés (bilan annuel des PDESC)

- Appuyer la mise en œuvre d'une véritable stratégie de communication au niveau régional et local.

V- Les modalités de mise en oeuvre

- les services techniques et les structures pérennes jouant la fonction de CCC appuient les communes et les cercles
 - Ces structures pérennes d'appui aux collectivités doivent être formés à la méthodologie d'appui
- Mise en place d'antennes d'appui au niveau régional pour appuyer les assemblées régionales qui constituent les acteurs centraux de l'orientation du développement local.
 - Le rattachement institutionnel de ces antennes est à préciser et à mettre en cohérence avec le positionnement actuel des CSR (l'évaluation de la première phase du dispositif d'appui technique aux CT fera des propositions dans ce domaine).
- Mise en place d'une structure de coordination des appuis au développement local et régional au niveau de la DNCT. Cette structure aura pour rôle d'appuyer les antennes régionales sur le plan méthodologique et d'assurer un suivi et une coordination des actions de ces dernières.
 - Augmentation de la part de la région de l'allocation du FICT

VI- Echéances et durée

L'objectif est de préparer les nouveaux plans de développement stratégiques des collectivités en mettant en cohérence les différents niveaux. Ces plans vont être élaborés et la formation des services techniques régionaux et locaux et des actuels CCC doit même être réalisée plus tôt

L'accompagnement s'effectuerait pendant toute la durée du mandat des nouveaux élus (2004-2009) avec un désengagement des structures d'appui durant les 2 dernières années et une reprise des appuis encore nécessaire en partie par les services de l'Etat et en partie par les collectivités territoriales en se dotant de personnel propre capable d'assurer ces activités (notamment au niveau des assemblées régionales).

VII- Les contraintes et hypothèses

- Il est aujourd'hui avant tout nécessaire d'opérationnaliser ce cadre institutionnel. Cependant certaines améliorations de ce cadre pourraient être apportées :
 - les schémas élaborés au niveau des CT devraient servir aussi à nourrir la construction des politiques nationales, qu'elles soient sectorielles ou territoriales

- le schéma national d'aménagement du territoire doit se nourrir des politiques sectorielles.
- Définir un cadre souple pour harmoniser le rôle des CT dans la mise en œuvre des activités des ONG et projets afin que leurs interventions s'inscrivent dans les stratégies de développement définies au niveau des différentes CT
- la mise en œuvre des schémas d'aménagement et la définition de stratégie de développement, associés à une évolution des modalités de financement du développement local devraient permettre de créer l'articulation entre les différents niveaux de CT et entre CT et privés
- Le code des collectivités doit mieux préciser les domaines de compétences des CT
- Il faut supprimer (dans les textes et dans la pratique) la possibilité de maîtrise d'ouvrage des investissements au niveau communautaire (sauf dans le cas d'une délégation de la maîtrise d'ouvrage par les CT). En fonction du type d'investissement cette maîtrise d'ouvrage sera assurée par les CT ou par les privés.
- Clarifier les possibilités pour les CT de contractualiser entre elles et/ou de subventionner le secteur privé
- Mobiliser des financements pour que les assemblées régionales disposent de moyen leur permettant de contractualiser (et de développer des outils financiers pour orienter le développement local) avec les autres niveaux de CT et le secteur privé.

VIII. Le Cadre logique d'intervention

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses	Période d'exécution				
					1	2	3	4	5
Objectif global	Appuyer la dynamique de développement local et régional	- Impact socio-économique de l'exécution des plans de développement régionaux	Evaluation à mi-cour et finale	Evolution du contexte économique national et sous régional Aléas climatiques					
Objectif spécifique	Le renforcement des capacités des acteurs institutionnels et du secteur privé de l'ensemble des régions du Mali pour qu'ils jouent leurs rôles respectifs, élaborent ensemble des plans stratégiques de développement régionaux et mettent en œuvre les plans d'actions correspondants	- schémas d'aménagement régionaux et PDESC des assemblées régionales sont élaborés - Niveau d'exécution des PDESC	schémas d'aménagement régionaux et PDESC Base OISE		X	X	X	X	X
Résultats attendus	Les plans stratégiques de développement des 8 régions du Mali sont élaborés et les plans d'actions correspondants sont définis dans une logique participative	- schémas d'aménagement régionaux et PDESC des assemblées régionales sont élaborés	schémas d'aménagement régionaux et PDESC		X	X	X	X	X
	Les assemblées régionales des 8 régions du Mali sont opérationnelles	- Niveau d'exécution des PDESC - Tenue régulière des sessions	Base OISE	Disponibilité des moyens financiers pour la mise en œuvre des Plans régionaux	X	X	X	X	X
	Les services centraux et déconcentrés de l'administration territoriale ont des compétences renforcées pour assurer leur rôle de pilotage de la réforme et de tutelle	- Tous les schémas d'aménagements sont approuvés par la tutelle - Nombre de mission de suivi de la tutelle	Recueil des données auprès de la tutelle	Déconcentration effective et existences des moyens humains et matériels dans les services déconcentrés			X	X	X
	Le secteur privé et les acteurs non étatiques sont mobilisés, consultés et participent au développement régional	- Existence et opérationnalité des cadres de concertation	Système de suivi du projet		X	X	X	X	X
	Les partenaires au développement s'associent pour coordonner leurs actions dans un concept partagé	- Nombre de partenaires ayant appuyé techniquement et financièrement les plans de développement des AR	Système de suivi du projet et base OISE		X	X	X	X	X

	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses	Période d'exécution				
					1	2	3	4	5
Activités	les services techniques et les CCC appuient les communes et les cercles	- Les CT sont appuyées pour l'élaboration de stratégie de développement et leur mise en œuvre	Base OISE	Le rôle des CCC évolue vers une meilleure prise en compte de l'appui aux stratégies de développement des communes et des cercles	X	X	X	X	X
	Mise en place de structures d'appui au niveau régional pour appuyer les assemblées régionales qui constituent les acteurs centraux de l'orientation du développement local	- Les cellules sont en place et opérationnelles	Outil de suivi des activités des cellules (à mettre en relation avec l'outil de suivi interne de la CCN)	Les différents acteurs (CT, états, partenaires) sont dans une logique de collaboration	X	X	X	X	X
	Mise en place d'une cellule de coordination des appuis au développement local et régional au niveau de la DNCT, en lien avec la CCN. A l'instar de la CCN cette cellule aura pour rôle d'appuyer les cellules régionales sur le plan méthodologique et d'assurer un suivi et une coordination des actions de ces dernières	- La cellule est en place et opérationnelle							
	Accroissement de la part de la région dans l'allocation du FICT	- Les fonds d'investissements sont décaissés	Outil de suivi du fonds d'investissement (à mettre en place et en relation avec l'outil de suivi de l'ANICT et la base OISE)		X	X	X	X	X

IX- Les programmes existants et à venir :

- le programme ADERE prend complètement en compte les besoins du programme pour les appuis au niveau régional pour les 3 régions du nord (Tombouctou, Gao et Kidal) et pour la cellule de coordination au niveau de la DNCT
- le programme GOLDD prévoit un l'appui aux CCC pour l'élaboration des PDESC dans les cercle de Kangaba, Dioila, Koulikoro, Kita, Bougouni et Kati (et ouvre la possibilité d'étendre l'intervention sur 9 autres cercles).
- le programme GOLDD prévoit également d'appuyer les assemblées régionales de Kayes, Koulikoro et Sikasso dans l'élaboration de leur PDESC (la méthodologie d'appui n'est pas précisé, il faut donc vérifier que l'on aura les moyens de mettre en œuvre la méthodologie proposée ici, ou le cas échéant compléter les moyens disponibles en mobilisant d'autres partenaires).
- Le Conseil Régional Rhône Alpes est intéressé pour appuyer le processus dans la région de Tombouctou. Dans cette hypothèse cela pourrait permettre de dégager des moyens prévus pour le programme ADERE par l'Union Européenne et éventuellement de s'en servir pour une autre région.
- La Coopération Suisse est intéressée pour appuyer l'assemblée régionale de Sikasso, tout comme l'AFD
- Le SCAC a un programme qui intervient au niveau de la région de Mopti (en appui au gouvernement et à l'assemblée régionale)
- Conseil régional d'Ile de France appuie l'assemblée régionale de Kayes
- La SNV appuie l'assemblée régionale de Koulikoro

Toutes ces structures reconnaissent le leadership de la DNCT et peuvent donc à priori être mobilisé autour du présent programme piloté par la DNCT (il s'agit surtout de mettre leurs interventions prévues ou en cours avec la logique tracée par la DNCT).

X - Parties du programme restant à couvrir par d'autres PTF

Seule la région de Ségou n'est ciblée par aucune intervention. Il faudra négocier la prise en charge de cette région par un ou plusieurs PTF.

Pour les autres régions (à part les 3 du nord couvertes par ADERE), il faut évaluer si les actions prévus par les différents PTF permettent d'atteindre les résultats prévus dans le présent programme (en proposant notamment les moyens suffisants pour réaliser les activités nécessaires). Suivant les résultats de cette évaluation il faudra envisager de mobiliser d'autres PTF (en cofinancement) pour compléter ces moyens.

Pour les niveaux cercle et commune, les CCC vont assurer les appuis. Ces derniers devront cependant faire l'objet d'un renforcement de capacité en matière de développement local.

XI- Logique de désengagement du projet

Les appuis du projet visent à développer les compétences des acteurs régionaux et locaux (collectivités territoriales et administration déconcentrée) pour prendre en charge leur propre développement. Les futurs cadres de concertation et d'appui aux collectivités territoriales, à travers le décret en cours d'adoption, permettront de prendre le relais.