

Ministère de l'Administration du Territoire

Direction Générale des Collectivités Territoriales



ETUDE DE FAISABILITE DE CONTRAT PLAN OU DE PROJET ETAT-REGION

Rapport final, Mars 2014



CATEK Gouvernance et Développement
Immeuble CATEK, Sébénikoro - BP E-2315, Bamako, Mali
Tel – +223 44 90 17 78/ 20 29 53 57 - Fax – +223 44 90 17 79/ 20 29 53 85
Email: catek@catek-uemoa.com/www.catek-uemoa.com

TABLE DES MATIERES

1. RESUME	6
2. CONTEXTE, JUSTIFICATION ET ATTENTES DE L'ETUDE	22
3. LES CONTOURS DU CPER	25
3.1. Définition du CPER	25
3.1.1. L'évolution des CPER en France	25
3.1.2. Le CPER au Mali	27
3.2. Les domaines d'intervention du CPER.	28
3.3. Le contenu du CPER	31
3.3.1. Les engagements de l'Etat	32
3.3.2. Les engagements du CR	32
3.4. La durée du CPER	33
3.5. La révision du CPER	33
3.6. La résiliation du CPER	33
4. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU CPER	34
4.1. LE CADRE JURIDIQUE DU CPER	34
4.1.1. La légitimité pour la collectivité région à conduire les CPER au nom des autres niveaux de CT	35
4.1.2. Le volet territorial du CPER	36
4.1.3. La prise en compte des matières qui ne relèvent pas de la compétence des CT dans les CPER	38
4.1.4. La question de l'approbation du CPER par l'autorité de tutelle	39
4.1.5. La nécessité d'un texte cadre pour encadrer le CPER	39
4.1.6. Les conditions de signature du CPER	40
4.2. Le Cadre institutionnel nécessaire à la mise en œuvre du CPER	40
4.2.1. La situation au niveau des collectivités territoriales	40
4.2.2. La situation au niveau des administrations nationales, régionales et subrégionales	44
5. LE CADRE BUDGETAIRE ET FINANCIER	49
5.1. Rappel du dispositif de financement des collectivités territoriales et du développement économique régional	49
5.1.1. Les sources de financement des collectivités territoriales	49
5.1.2. Les mécanismes de financement des collectivités territoriales	50
5.1.3. Le bilan du financement des collectivités territoriales	57
5.2. Le financement des CPER	58
5.2.1. L'intégration du CPER dans le dispositif FNACT/ANICT	59
5.2.2. Evolutions possibles	61
6. LE CADRE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	62



6.1.	Rappel du cadre de planification du CPER	62
6.1.1.	Les principes de base du CPER	62
6.1.2.	La planification du CPER	64
6.2.	Le cadre de mise en œuvre du CPER	69
6.2.1.	Le cadre institutionnel de mise en œuvre	69
6.2.2.	Suivi, évaluation et révision du CPER	73
7.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	77
8.	ANNEXES	78

Sigles et abréviations

ACCM	Association des Collectivités Cercle du Mali
AMM	Association des Municipalités du Mali
ANICT	Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales
APD	Aide Publique au Développement
APL	Associations de Pouvoirs Locaux
ARM	Association des Régions du Mali
BVG	Bureau du Vérificateur Général
CADD	Cellule d'Appui à la Décentralisation et la Déconcentration
CCT	Code des Collectivités Territoriales
CDI	Commissariat au Développement Institutionnel
CESC	Conseil Economique, Social et Culturel
CFCT	Centre de formation des collectivités territoriales
CLOCSAD	Comité Local d'orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CNO	Comité National d'Orientation
CNSC	Conseil National de la Société Civile
CPER	Contrat Plans/projets Etats – Région
CR	Conseils régionaux
CROCSAD	Comité Régional d'orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
CT	Collectivités Territoriales
CTB	Coopération Technique Belge
DER	Développement Economique Régional
DCPND	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DIC	Dotation Intercollectivité
DIN	Dotation d'Investissement
DRPSIAP	Direction Régionale de la Planification, des Statistiques de l'Informatique, de l'Aménagement du territoire et des Populations
ENA	Ecole Nationale d'Administration
FDRL	Fonds de Développement Régional et Local



FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
GiZ	Coopération Allemande (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
HCC	Haut Conseil des Collectivités
MAECI	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale
MAT	Ministère de l'Administration Territoriale
MDCD	Ministère Délégué chargé de la Décentralisation
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFP	Ministère de la Fonction Publique
MPP	Ministère du Plan et de la Prospective
MS	Ministère de la Sécurité
MUPV	Ministère de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville
PARADDER	Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional
PDI	Programme de Développement Institutionnel
PDESC	Programme de Développement Economique, Social et Culturel
PNACT	Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales
PPP	Partenariat Public Privé
PSDR	Plan Stratégique de Développement Régional
PRED	Plan pour la Relance Durable du Mali
PTF	Partenaire Technique et Financier
RH	Ressources Humaines
SDER	Stratégie de Développement Economique Régional
SHA	Secrétariat à l'harmonisation de l'aide
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
TCR	Transferts de compétences et de ressources
TDRL	Taxe de Développement Régional et Local
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
VFQ	Villages/Fractions/Quartiers
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

1. RESUME

1.1. Contexte, justification et attentes de l'étude

Après avoir été écartée par la colonisation et l'indépendance, la décentralisation, processus traditionnel de gestion des affaires publiques au Mali, est devenue un des piliers de la réforme politique et institutionnelle dans les années 1990.

Les premières décennies de mise en œuvre du processus de décentralisation ont permis de poser les bases juridiques et institutionnelles nécessaires à l'ancrage et à l'amélioration de la démocratie locale. Toutefois les réformes entreprises, même si elles ont contribué à l'élargissement des services de base à la population, n'ont pas encore permis d'impulser le développement économique local.

Ces dernières années, le rôle des collectivités territoriales et notamment les Régions, a été accru dans ce domaine que ce soit par le CSCRP, le DCPND, le PNACT III ou le code des collectivités. Elles sont ainsi chargées de contribuer au mieux au développement économique de leurs territoires.

La plupart des régions a déjà réalisée des travaux de planification de leur développement à travers les SRAT, les PDESC, les PSDR et les stratégies DER. Cette dynamique est renforcée les Etats Généraux de la Décentralisation dont une des recommandations vise à accentuer la régionalisation par le transfert franc des compétences de l'Etat aux CT.

Seule une véritable régionalisation, dont l'instrument principal est la contractualisation, pourra assurer les équilibres nécessaires entre les territoires par la création de pôles de développement valorisant les ressources et potentialités locales.

Mais pour que la régionalisation puisse atteindre ses objectifs, il faut donner une forme concrète à la contractualisation entre l'Etat et les régions, à travers un cadre juridique, institutionnel et financier approprié, ce qui est l'objet de cette étude de faisabilité.

1.2. Les contours du CPER

Définition

Créé en France dans les années 1980 dans une logique planificatrice, le contrat plan Etat-Région a intégré progressivement le volet territorial et s'est transformé en contrat de projet pour répondre aux critiques issues de la pratique.

Au Mali, face à l'ambiguïté occasionnée auprès des interlocuteurs, la notion de contrat de projet a été écartée.

Au vu de ses objectifs, des principes de base du développement régional, et de ses instruments de planification, on peut définir le contrat plan-Etat-région (CPER), comme un document par lequel l'Etat et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuel de projets structurants dans le cadre de la mise en œuvre du programme de développement économique régional, domaine d'intervention du CPER.



Mais même si les domaines de compétences de la région en matière de DER sont le cœur du CPER, il pourrait également inclure des projets relevant de la compétence de l'Etat dans la mesure où celui-ci et le CR en conviendraient dans le cadre d'objectifs communs.

Domaines d'intervention

L'article 164 du code des collectivités territoriales de 2012 précise les compétences de la région notamment en matière de développement économique, sociale et culturel.

En revanche ce sont les documents de planification locaux et régionaux, élaborés en cohérence avec les documents de planification nationale, qui déterminent les domaines prioritaires. Mais, assurément, ce sont les PDSEC et la stratégie de développement régional qui constituent les documents de base pour identifier les domaines prioritaires devant faire l'objet de contractualisation dans le cadre du DER.

Les secteurs retenus comme prioritaires par la plupart des régions sont l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'artisanat, la culture et le tourisme. La formation professionnelle pourrait également être ajoutée aux secteurs prioritaires.

Au vu des contraintes et expériences en cours au Mali et des expériences étrangères, les critères de sélection des projets constitutifs des contrats de plan les critères et sous-critères proposés sont les suivants :

- ✓ Les investissements visés doivent être d'une **envergure ayant un haut effet d'entraînement sur la région** :
 - Pertinence
 - Durabilité
 - Impact
 - Efficacité
 - Efficience
- ✓ Le **degré de maturité des projets**

Il est également proposé d'ajouter à ces critères des **dimensions transversales** telles que :

- ✓ L'environnement ;
- ✓ L'Aspect genre ;
- ✓ La création d'emplois.

De plus, il y a lieu de mettre en place un minimum de conditions de gouvernance pour avoir accès au CPER notamment :

- ✓ Avoir les instruments de planification du développement régional à jour (STRAT, PSDR, PDSEC) ;
- ✓ Avoir le minimum d'Administration requis par la DGCT en termes de capacités techniques.

Enfin il est recommandé de limiter le nombre de projets, objet de CPER pour la phase de démarrage et de restreindre les domaines éligibles afin de concentrer les efforts de renforcement des capacités des CT.

Contenu

Les engagements de l'Etat :

- ✓ définition des grandes orientations nationales par le Gouvernement, portées par le Gouverneur et le Préfet pour une prise en compte dans les priorités régionales ;
- ✓ financement des CPER, via une inscription dans le Programme triennal d'investissement et la tranche annuelle du Budget Spécial d'Investissement ; prise en charge d'une partie du financement incombant aux régions lors de la conclusion des premiers CPER ;
- ✓ mobilisation et l'accompagnement des services techniques dans la mise en œuvre des activités inscrites au CPER ;
- ✓ la mise à disposition voire le transfert pur et simple des personnels fonctionnaires aux CT dans le cadre de la réalisation de projets inscrits au CPER.

Les engagements des Régions :

- ✓ financement des CPER : les modalités de financement par les régions évoluera en fonction de l'augmentation de leurs ressources propres ;
- ✓ objectifs de gouvernance locale : bonne gestion dans la réalisation, entretien et appropriation des investissements réalisés ;
- ✓ l'organisation interne des CR.

Durée

La durée retenue est de 5 ans pour assurer une cohérence avec les documents de planification et notamment les PDSEC.

Révision et résiliation

Les CPER comportent des clauses de révision et peuvent également faire l'objet d'avenants.

La résiliation est possible mais elle doit être justifiée. Les litiges sont réglés en premier ressort à l'amiable et devant le tribunal administratif si nécessaire.

La substitution de l'Etat peut être envisagée lorsque la région ne respecte pas ses obligations dans la mise en œuvre des CPER.

2. Le cadre juridique et institutionnel du CPER

2.1. Le cadre juridique

Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006, qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali, énumère le contrat plan parmi les modalités de coopération entre les CT. Mais il n'existe pas de texte spécifique régissant les CPER au Mali. Toutefois il doit s'exécuter dans le respect des lois et règlements qui régissent la politique de Décentralisation.

La légitimité pour la collectivité région à conduire les CPER au nom des autres niveaux de CT

La loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 ainsi que la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des CT donnent un rôle central à la Collectivité Région dans le développement régional, et lui fournit ainsi la légitimité nécessaire pour assurer l'interface entre l'Etat et les Collectivités territoriales (cercles et communes), dans la conduite du développement régional, dans le respect de la subsidiarité.

Le volet territorial du CPER

La conclusion d'un contrat Plan Etat Région s'exerce toujours dans un espace territorial sauf cas de renforcement de capacité ou d'organisation propre au CR.

La loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, la loi n°93-008 du 11 février 1993, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales et surtout le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali prévoit explicitement le contrat plan parmi les modalités de coopération entre les CT, ce qui voudrait dire clairement que la région peut conclure des CPER avec les autres niveaux de CT.

Cependant l'acceptation par les autres niveaux de CT du rôle de chef de file de la région en matière de Développement régional n'a rien d'évident dans le contexte malien. Il faut une vraie campagne d'explication des enjeux du Développement régional et la mise en place dans chaque région, d'un cadre de concertation formalisé entre les Régions, cercles, et communes.

Dans le cadre d'un CPER à volet territorial, on peut confier la maîtrise déléguée d'ouvrage au niveau adéquat, même si la compétence relève d'une autre collectivité.

La possibilité doit être aussi donnée aux CT qui le souhaitent de contractualiser avec les autres niveaux de CT de leur ressort à travers des conventions séparées mais avec la signature du représentant de l'Etat. Les ministères peuvent également contractualiser directement avec les autres niveaux de CT sur des projets d'envergure qui les concernent en impliquant les régions.



Les niveaux Cercles- Communes pour s'inscrire dans un Contrat Plan Etat Région doivent satisfaire à un certain nombre d'exigences.

La prise en compte des matières qui ne relèvent pas de la compétence des CT dans les CPER

Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali dispose en son article 2 que la coopération entre collectivités territoriales doit s'inscrire dans les domaines de compétences des collectivités partenaires.

Quand il s'agit de CPER conclus avec l'Etat, et portant sur des matières relevant de celui-ci, mais dont il décide de confier la gestion pour des raisons qui lui sont propres aux CT partenaires, il n'y a pas d'obstacles juridiques.

La question de l'approbation du CPER par l'autorité de tutelle

Les CPER sont des conventions conclues avec l'Etat, on peut penser que cette approbation est superfétatoire, car l'autorité de tutelle ne va pas approuver ses propres décisions.

La nécessité d'un texte cadre pour encadrer le CPER

Il y a des questions qui ne sont aujourd'hui réglées par aucun texte, il conviendrait donc de prendre un texte pour déterminer le périmètre des CPER.

Au Mali, l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 dispose qu' « un décret pris en Conseil des Ministres détermine les mécanismes de programmation et de mise en cohérence des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local. » Il peut s'agir là d'une porte d'entrée pour adopter un décret déterminant le cadre et les modalités de préparation et de mise en œuvre du CPER.

Les conditions de signature du CPER

Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali indique qu'une délibération des organes délibérants des communes, cercles et régions est nécessaire pour autoriser les maires, Présidents des CC, et Présidents de CR à procéder à la signature des CPER.

En ce qui concerne l'Etat central, partie au CPER, en application du principe de déconcentration administrative, il sera nécessaire de procéder à des délégations de signature en faveur du Gouverneur de Région et du District, ainsi que du Préfet et du Sous-préfet, si leurs niveaux de collectivité sont concernés.



2.2. Le cadre institutionnel

La situation au niveau des collectivités territoriales

✓ Les conseils régionaux

La problématique du Développement économique régional (DER) exige la mobilisation de capacités fortes des différents acteurs et notamment des CR pour la mise en synergie d'une diversité d'acteurs autour d'objectifs partagés afin d'articuler les stratégies et les ressources, en vue de parvenir à une cohérence d'ensemble des investissements aux niveaux des différentes collectivités et des filières économiques.

Il ressort de nos entretiens avec les CR, que le renforcement des services propres des CT est préféré à la mise en place d'Agences régionales de développement auprès des CR, telle que recommandée par les Etats généraux de la Décentralisation. Mais ceci suppose une grande vigilance quant à la qualité du recrutement du personnel de ces services propres, et de sa neutralité politique.

La mise à disposition de fonctionnaires au profit des CT demeure toujours une solution d'appoint pour renforcer leurs capacités, et ce mécanisme doit être utilisé pleinement.

La recommandation des Etats généraux relative au transfert des services régionaux intervenant dans les domaines transférés auprès des CR, nous semble en revanche difficilement conciliable avec l'esprit de l'article 17 de la loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire.

Au-delà de ces solutions, il s'agit pour l'ensemble des acteurs et parties prenantes du DER d'inventer également des formules innovantes afin de tirer le meilleur parti des ressources disponibles, dispersées entre les CT, les services techniques déconcentrés (STD) de l'Etat, et le secteur privé pour développer les synergies nécessaires.

La recommandation des Etats généraux relative à l'adoption d'un mode de scrutin direct pour l'élection des CR et des Conseils de cercle (CC) serait aussi un levier supplémentaire pour renforcer la régionalisation, la stratégie DER et par voie de conséquences la dynamique CPER.

✓ Les conseils de Cercle et les conseils communaux

Les autres niveaux de collectivités (cercles et communes) jouent un rôle important dans le développement économique régional dans la mesure où toute action entreprise au niveau régional concerne le territoire d'un cercle ou d'une commune. Le CR doit donc travailler en étroite collaboration avec eux mais cela suppose que ces derniers disposent de services techniques propres capables de réfléchir au niveau de leurs échelons respectifs sur les projets économiques d'intérêt régional ou local.

La coopération entre Collectivités Territoriales se fonde sur la volonté de celles-ci de mettre en commun leurs moyens humains, matériels et financiers pour réaliser des projets de grande envergure qui dépassent le champ et les capacités d'une seule collectivité. Elle permet donc de réaliser des économies d'échelle et constitue une opportunité à saisir dans le cadre de la promotion de développement économique régional. Il appartient aux élus locaux de mesurer toutes les menaces et les opportunités de leur environnement



économique tant interne qu'externe et d'envisager des solutions, fondées sur la complémentarité entre leurs collectivités respectives.

✓ Les autres acteurs

Il s'agit ici surtout du secteur privé et des ONG, qui doivent être des partenaires des CT dans le cadre du DER.

Cela suppose l'élargissement du cadre institutionnel aux chambres consulaires et des réformes notables de la réglementation des banques et d'institutions de micro finance pour permettre au secteur privé malien de s'impliquer dans le financement du développement économique régional.

La situation au niveau des administrations nationales, régionales et subrégionales

✓ Les administrations nationales

Malgré la réforme des services centraux et déconcentrés engagée depuis plusieurs années, les services de l'Etat restent encore peu préparés à l'accompagnement du processus de décentralisation. La réforme reste encore cantonnée à une approche administrative et peu orientée vers les objectifs de développement territorial.

Dans ce contexte, la stratégie DER, à laquelle est adossé le CPER, manque d'ancrage institutionnel au niveau national : trois directions ont des missions qui touchent plus ou moins au Développement régional, sans que la loi ait confié la responsabilité de la coordination à une structure particulière. Il s'agit de la Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire (DNAT), la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT), la Direction Nationale de la Planification du Développement (D.N.P.D).

C'est cette dernière qui exerce des missions le plus en lien avec le Développement économique régional et qui peuvent aider à la préparation et au suivi des CPER, notamment à travers la Division Planification Régionale et Locale et la Division Evaluation, Programmation et Suivi des Investissements.

✓ Les administrations régionales et subrégionales

Au niveaux régional et subrégional, l'ancrage institutionnel du développement régional et donc du CPER est essentiellement lié à la capacité des services de l'Etat à appuyer les gouverneurs de région, et éventuellement les préfets et sous-préfets dans leur dialogue avec les CT dans l'identification des domaines et projets prioritaires devant faire l'objet de contractualisation, et dans les modalités de leur mise en œuvre sur le terrain, en tenant compte des priorités nationales traduites dans les politiques sectorielles.

La dynamique DER ne peut s'accommoder d'un repli des administrations d'Etat mais doit au contraire, se traduire par leur redéploiement et leur dynamisation. La réorganisation des Gouvernorats de région et des services des préfets autour de pôles techniques renforcés, apparait comme prioritaire pour renforcer leurs capacités à conduire le processus.

De plus, il conviendra parallèlement de renforcer les services techniques régionaux en moyens humains et matériels, par une politique de déconcentration plus volontariste, notamment au niveau de la DRPSIAP qui joue déjà un rôle clé dans l'animation du DER (coordination technique des SRAT et des PSDR, secrétariat technique des CROCSAD).



Cette direction est également bien placée pour recevoir du CR les dossiers de projets à soumettre dans le cadre du CPER, faire les premières analyses avant de les soumettre aux CROCSAD, qui pourraient être érigées en instances formelles de finalisation/validation.

3. Le cadre budgétaire et financier

3.1. Rappel du dispositif de financement des CT

Les sources de financement des collectivités territoriales

Le cadre juridique de financement des collectivités territoriales repose sur la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales qui consacre sa deuxième partie aux finances des collectivités territoriales. L'article 227 détaille les ressources des collectivités territoriales.

De plus la loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, cercles et régions précise la typologie des impôts et taxes, leur taux et leur répartition entre les trois niveaux de collectivités.

Les mécanismes de financement des collectivités territoriales

✓ ANICT & FNACT

La loi n°00-42 du 7 juillet 2000 portant création de l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT) a ainsi créé un Etablissement Public National à caractère administratif afin de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et de garantir les prêts contractés par elles.

Le décret n°00-386/P-RM du 10 août 2000 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'ANICT précise dans son article 3 les attributions spécifiques du Conseil d'Administration de l'ANICT.

Le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) est ensuite créé par la loi n°07-072 du 25 décembre 2007. Il est composé de cinq guichets alimentés financièrement de manière différenciée selon leur nature, comme détaillé dans le tableau ci-dessous :

LES GUICHETS DU FNACT			
Dispositions légales	Intitulé du guichet	Sources de financement	Vocation
Articles 5 et 6	Dotation d'investissement des CT (DIN)	-allocations de ressources générales ou sectorielles de l'Etat ; -contributions des PTF ; -subventions spéciales de l'Etat destinées à l'investissement/équipement des CT ; -dons et legs	Financement des investissements sous maîtrise d'ouvrage des CT
Articles 7 et 8	Dotation pour la Garantie des Emprunts des CT	-ressources financières mises en place par l'Etat et d'autres partenaires ; -contributions d'adhésion des CT bénéficiaires de prêts ; -produits financiers générés par les dépôts à terme	Couverture des risques liés aux emprunts consentis par les CT pour financer des projets d'investissements
Articles 9 et 10	Dotation pour les appuis techniques	-dotations budgétaires de l'Etat ; -contributions financières des PTF	Financement des actions de renforcement des capacités techniques des CT et de la prise en charge des frais d'animation et de coordination de ces actions
Articles 11 et 12	Dotation pour l'appui au fonctionnement des CT	-allocations de ressources transférées par l'Etat en compensation des charges induites par le transfert de compétences de l'Etat aux CT ; -les contributions des PTF ; -dotations et subventions spéciales de l'Etat	Amélioration du fonctionnement courant des CT et de leurs organes délibérants
Articles 13 et 14	Dotation pour l'inter-collectivité	-contributions des CT -dotations budgétaires de l'Etat -concours des PTF ; -dons et legs	Financement des activités menées dans le cadre de l'Inter-collectivité

En 2010, l'ANICT s'est doté d'un manuel de procédures qui régit notamment ces différents guichets parmi lesquels la Dotation aux Investissements (DIN) dont ses ressources peuvent être spécialement affectées au DER, à travers la DIN-DER.

Le manuel de procédures détaille également les modalités de gestion des ressources du FNACT. Les Collectivités Territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage des actions financées par le FNACT. Les ressources du FNACT sont des ressources publiques, qu'elles proviennent d'appuis budgétaires, généraux ou sectoriels, ou de dotations spécifiques directement mises



à la disposition de l'ANICT. Elles sont inscrites dans la loi de finances et au budget de l'ANICT en ressources et en emplois. Les allocations des ressources du FNACT sont notifiées aux collectivités territoriales par une décision de l'ordonnateur de l'ANICT portant ouverture de droits de tirage sur chaque guichet du FNACT. Ces droits de tirage ouverts sont inscrits au budget des collectivités territoriales.

Ces fonds sont des deniers publics et gérés comme tels dans le respect de la législation et de la réglementation en vigueur.

✓ Financements extérieurs

Le financement de la décentralisation par les ressources extérieures des partenaires techniques et financiers prend aujourd'hui plusieurs formes :

- L'appui budgétaire (général ou sectoriel, direct, ciblé ou non)
- L'approche programme
- L'approche projet
- La coopération décentralisée

✓ Ressources propres

Les collectivités territoriales disposent de ressources propres très limitées ce qui pose la question de leur viabilité économique. Sur cette base, les collectivités territoriales éprouvent des difficultés à assurer leur fonctionnement quotidien et elles ne peuvent pas dans ces conditions mener une véritable politique d'investissement aux bénéfices de la communauté toute entière.

Les raisons de la faible mobilisation des ressources sont diverses :

- Le contexte socio-économique
- L'inadaptation de la structure de la fiscalité locale
- Le dysfonctionnement de la chaîne fiscale
- La qualité de la gouvernance locale

Le bilan du financement des collectivités territoriales

Même s'il a évolué, le cadre actuel de financement des collectivités territoriales s'inscrit dans le contexte de création et de mise en place des collectivités territoriales. Il est déterminant aujourd'hui de mener une réflexion d'ensemble pour réformer ce cadre et prendre en compte les enjeux et les exigences du développement économique, facteur de stabilisation et de paix.

Les contraintes pesant sur le financement des collectivités territoriales sont de différentes natures :

- La faiblesse des ressources propres des collectivités territoriales ;
- L'insuffisance du volume des ressources consacrées à la décentralisation ;
- L'inadaptation, la lourdeur et les échecs de certaines procédures du dispositif FNACT/ANICT.



Les Recommandations des Etats Généraux :

- Elargir l'assiette fiscale des collectivités et améliorer le recouvrement des impôts ;
- Lever tous les obstacles affectant le transfert effectif des ressources financières liées aux compétences transférées ;
- Accroître significativement les dotations budgétaires aux collectivités territoriales ;
- Rendre plus fongibles et plus accessibles les ressources financières destinées aux collectivités territoriales.

3.2. Le financement des CPER

Les termes de référence de l'étude ont posé comme postulat de l'intégration du CPER au dispositif FNACT/ANICT afin d'opérationnaliser rapidement ce mécanisme.

Cette solution doit être transitoire avant la mise en place du Fonds National CPER et elle suppose, pour donner toutes les chances de succès au CPER, la réalisation de plusieurs actions préalables parmi lesquelles :

- Analyse du dispositif d'ensemble du financement des collectivités territoriales
- Relecture des textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'ANICT et du FNACT, y compris le manuel de procédures
- Réflexion sur la politique fiscale dans son ensemble
- Amélioration de l'harmonisation de l'aide au niveau local

L'intégration du CPER au dispositif FNACT :

- ✓ Les sources de financement :

Compte tenu de l'insuffisance des financements actuels pour faire face aux besoins des collectivités, nous suggérons de financer les CPER par des ressources additionnelles et non de puiser dans les ressources disponibles auprès des différents guichets FNACT. Cette position vaut aussi bien pour l'Etat que pour la Région.

Ces ressources additionnelles peuvent être :

- Le produit de la fiscalité centrale ou locale : affectation d'un pourcentage de la fiscalité centrale, création de nouveaux impôts nationaux/locaux....
- Les contributions financières extérieures (ABG, ABS, appui budgétaire direct ciblé ou non)
- Les financements communautaires
- Les financements apportés par le secteur privé (DSP-PPP)

Principe d'une contribution progressive des Régions sur leurs ressources propres.

✓ Les modalités de gestion :

Sous réserve des recommandations précédentes, le guichet le mieux indiqué, de par sa nature, pour accueillir les financements destinés au CPER est la Dotation aux Investissements (DIN). A l'instar de la DIN-DER, il pourrait être envisagé d'affecter spécialement les ressources additionnelles au financement des CPER, on parlerait alors de DIN-CPER.

Cette DIN-CPER pourrait également être composée de deux enveloppes :

- une enveloppe destinée à accueillir les financements étatiques du Budget Spécial d'Investissements (ressources additionnelles étatiques et contributions extérieures) pour ce concerne les engagements financiers de l'Etat ;
- une enveloppe destinée aux financements extérieurs pour ce qui concerne la contribution aux engagements financiers des régions.

Une réflexion devra être menée sur la pertinence de l'indice synthétique de péréquation qui ne peut pas s'appliquer en tant que tel dans ce cas de figure.

Il sera nécessaire de prévoir également un abondement plus conséquent des guichets destinés au renforcement des capacités des collectivités pour leur permettre de développer des compétences en matière de gestion des CPER.

Les procédures de gestion des fonds DIN-CPER sont décrites dans le manuel de procédures du FNACT qui devra être adapté pour privilégier la simplicité, la rapidité et la sécurité des procédures. Les grands principes de la gestion des deniers publics restent inchangés.

Les évolutions possibles :

La **mutation de la DIN-CPER en Fonds National CPER** avec deux lignes (appui technique, investissements) et dont les sources de financement seraient similaires à la DIN-CPER.

L'amélioration des conditions d'accès à l'emprunt des collectivités territoriales (abondement plus conséquent du guichet FNACT relatif à la garantie des emprunts, amélioration de la mobilisation des ressources propres, amélioration gouvernance locale....).

4. Le cadre de mise en œuvre et de suivi

4.1. Rappel du cadre de planification du CPER

Les principes de base du CPER:

- ✓ La cohérence : avec l'ensemble des documents de politique nationale et des différents documents locaux de planification locale et régionale, sachant que c'est essentiellement la stratégie DER des régions qui garantit cette mise en cohérence.
- ✓ La subsidiarité : principe de délégation verticale de pouvoirs au niveau des circonscriptions et collectivités dans les domaines où une action locale est préférable à l'intervention du niveau national. S'il revient à l'Etat de définir le cadre global de développement national, il appartient à chaque collectivité région, de définir et



mettre en œuvre sa propre stratégie de développement régional en concertation avec les autres niveaux de collectivités.

- ✓ La complémentarité et la solidarité : La nécessité d'inscrire la stratégie de développement économique régional dans une démarche volontariste d'aménagement et de développement durable des territoires ne doit pas occulter la solidarité garant de l'unité nationale.
- ✓ L'efficacité économique : La stratégie DER doit privilégier des investissements suffisamment importants de nature à provoquer des effets induits indispensables au développement de la Région.

La planification du CPER :

- ✓ Le cadre institutionnel de concertation en matière de planification participative multi niveaux :

Les problématiques du développement régional doivent être traitées à plusieurs niveaux avec la contribution de tous les acteurs. La mise en œuvre de la programmation suppose la définition de structures formelles de concertation consacrés par les textes comme la loi n°2012-007 portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CROCSAD, CLOCSAD, COCSAD).

Bien qu'il n'y ait pas de hiérarchie entre les niveaux de collectivité territoriale, la loi à travers les dispositions fait obligation, aux trois niveaux de collectivité territoriale ainsi qu'à l'Etat, de se concerter, de façon responsable pour la conception et la mise en œuvre du programme de développement économique sociale et culturel de la Région.

- ✓ Les instruments et outils de l'aménagement du territoire et de la planification du développement régional

L'échelon national

- L'étude Nationale Perspectives 2025 ;
- Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction ;
- Les Objectifs du Millénaire pour le Développement ;
- Le Schéma National d'Aménagement du territoire (SNAT) ;
- Les Schémas Directeurs sectoriels et spatiaux ;
- Le Programme Triennal d'Investissement et sa tranche annuelle (BSI) ;
- Les plans nationaux sectoriels.

L'échelon Régional

- Le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) ;
- Les Schémas Directeurs sectoriels et spatiaux ;
- Les Plans de Développement Sectoriel, Economique et Culturel (PDSEC),
- Les Espaces Economiques Partagés



L'échelon local

- Le Schéma Local d'Aménagement du territoire (SLAT) ;
- Les Schémas Directeurs sectoriels et spatiaux ;
- Les Plans de Développement Sectoriel, Economique et Culturel (PDSEC), etc.

L'échelon communal

- Le Schéma Communal d'Aménagement du territoire (SCAT) ;
- Les Schémas Directeurs sectoriels et spatiaux ;
- Les Plans de Développement Sectoriel, Economique et Culturel (PDSEC).

Il revient à l'Etat en tant que garant du processus de décentralisation, d'inscrire la stratégie de développement économique régional dans le cadre d'une politique territoriale de développement économique.

En structurant les initiatives et les projets de territoires, les Contrats Plan Etat-région (CPER) constituent donc un cadre de cohérence spatiale qui permet de mieux identifier et localiser les programmes prioritaires d'investissement sur le territoire de la région, et de résoudre ainsi le problème de l'émiettement communal, et des découpages politiques qui ne correspondent pas toujours à une rationalité économique.

En cela, le CPER permet de rompre avec l'unilatéralisme qui a toujours caractérisé les actions de l'Etat en matière de développement, ce qui pourrait aussi être vrai pour les CT, si on ne trouve pas le moyen de créer un mécanisme de dialogue entre elles.

4.2. Le cadre de mise en œuvre du CPER

Le cadre institutionnel du CPER

- Elaboration et conclusion du CPER

Etapes	Acteurs	Objectifs
Concertations régionales	Région, autres collectivités, acteurs régionaux	Validation des choix prioritaires, formulation et structuration des idées de projet
Analyse préliminaire des idées de projets	DRSIAP	Vérification cohérence entre les différents niveaux de planification
Analyse	Groupe Economie du CROCSAD	Pré-sélection des idées de projets par le CROCSAD
Elaboration du projet de CPER pour transmission au Ministère de la Prospective et du Plan	Gouverneur, services techniques du CR	Transfert au secrétariat technique du comité de suivi des projets et programmes (CSPP)
Analyse	Secrétariat technique du CSPP	Avis technique en vue d'autoriser le CPER proposé
Finalisation du dossier	CR, Gouverneur	Validation par le CROCSAD et transmission au CSPP
Examen du CPER	CSPP	Autorisation et octroi des



		ressources
Signature du CPER	CR, Gouverneur	Démarrage de la mise en œuvre du CPER

- Pilotage du CPER

Il est assuré au niveau régional par un comité de pilotage regroupant certains membres du CROCSAD et les structures techniques du CR tandis que le Comité national de Suivi des Programmes et projets en a la charge au niveau national.

Suivi, évaluation, révision du CPER

- Exécution du contrat

La bonne exécution du CPER et donc l'atteinte de ses objectifs suppose la mise en œuvre de mesures d'accompagnement à destination des différents acteurs. En fonction des CPER, il s'agira :

- Des mesures d'informations générales,
- Des mesures d'informations spécifiques,
- Des mesures incitatives,
- Des mesures d'autorité légale et positive,
- Des mesures d'assistance.

- Suivi de l'exécution

Le suivi d'exécution a pour but de mesurer à travers les opérations distinctes si les réalisations sont conformes aux prévisions. Il doit :

- aboutir à la mesure des écarts entre réalisations et prévisions ainsi qu'à l'analyse approfondie des causes des écarts pour procéder aux ajustements nécessaires ;
- se faire de façon périodique et rapide

Les ajustements résultent du contrôle d'exécution et les instances de pilotage analyseront toutes les composantes pour voir ce qu'il faut corriger et intégrer au fur et à mesure dans les actions.

- Le suivi-évaluation

Un dispositif de suivi évaluation même sommaire aura une fonction pédagogique importante auprès des collectivités territoriales en terme de responsabilisation et de formation des acteurs locaux sur la base des leçons tirées de leurs propres actions de développement. Le suivi évaluation va permettre aux acteurs d'identifier à temps les blocages et les défaillances dans la mise en œuvre des projets, actions et mesures d'accompagnements.

Le dispositif de suivi évaluation doit permettre aux différents acteurs d'identifier, d'expliquer, d'apprécier en temps opportun :

- L'état d'avancement d'un projet ou d'un programme ;
- L'opérationnalité des stratégies et moyens déployés ;



- Les sources de difficultés voire de blocage des opérations ;
- Les résultats et leurs effets prévisibles ;
- Les décisions d'adaptation pour une meilleure exécution des projets et programmes.

Plusieurs méthodes de suivi-évaluation pourront être utilisées : auto-évaluation, suivi évaluation interne, suivi évaluation conjoint. Des indicateurs seront définis et des outils élaborés dans ce cadre.

Elle a lieu au démarrage du CPER, pendant la réalisation des activités, et au terme du CPER

5. Conclusions et recommandations

Les entretiens avec l'ensemble des acteurs ont permis à la mission de toucher du doigt la pertinence même de mettre en œuvre le processus CPER pour donner un contenu au développement régional et à la politique de régionalisation voulue par les nouvelles autorités du pays.

Pour cela au moins trois conditions doivent être réunies:

- ✓ Le CPER est conditionné aux efforts communs de tous les acteurs concernés
- ✓ Le système de responsabilisation et de reddition de comptes doit être opérationnel
- ✓ Le renforcement des capacités de gestion des CT doit être continuellement assuré

En attendant d'adopter l'ensemble des mesures préconisées dans ce rapport, notamment, l'adoption d'un décret portant conditions de mise en œuvre du CPER, rien ne s'oppose au lancement de projets pilotes, qui auront l'avantage d'éclairer la voie et de permettre d'améliorer les conditions de généralisation de l'outil.

2. CONTEXTE, JUSTIFICATION ET ATTENTES DE L'ETUDE

La gestion décentralisée des affaires publiques est une très vieille tradition que partagent toutes les communautés du Mali. La colonisation française puis l'indépendance ont favorisé la mise en place d'un mode de gestion centralisée que ce soit au niveau administratif, politique ou économique. La révolution démocratique de 1991 et les débats de la Conférence Nationale qui s'en sont suivis ont replacé la décentralisation au cœur de la réforme du système politique et institutionnel de gestion publique. Les objectifs recherchés étaient alors d'enraciner le processus de démocratisation et de promouvoir le développement économique local.

A partir de 1993, le Mali s'est donc engagé dans une Politique ambitieuse de décentralisation qui a permis de :

1. Adopter un arsenal juridique et réglementaire solide ;
2. Créer et rendre fonctionnelles 761 Collectivités Territoriales ;
3. Mettre en place des dispositifs de coordination, d'orientation, d'appui, financier et de suivi-évaluation des CT;
4. Elaborer des instruments de mise en œuvre de la politique de décentralisation (DCPND et PNACT)
5. Amorcer l'approche de développement économique régional ;
6. Engager le processus de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales ;
7. Développer la démocratie locale.

Malgré ces avancées, le processus de décentralisation est confronté à des difficultés essentiellement liées aux capacités techniques et financières des différents acteurs locaux et aux transferts limités des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales. Ces difficultés entravent aujourd'hui l'essor du développement économique local au cœur duquel se situent les Régions.

Le Gouvernement du Mali a décidé en effet de positionner les Collectivités Territoriales comme porteuses du développement économique régional et local en favorisant l'émergence d'initiatives porteuses au niveau des différents acteurs du développement régional et la mise en place d'un nouveau cadre du développement à partir des préoccupations, des ressources, des potentialités et des savoir-faire des populations locales.

Le renforcement du rôle économique des Collectivités Territoriales et notamment des Régions a donc été prévu dans le code des collectivités territoriales mais également dans le Cadre Stratégique de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (CSCR) où il figure comme une priorité.

L'objectif est alors de conforter le leadership des Conseils Régionaux et de renforcer leurs capacités à impulser et à mettre en œuvre des actions concourant au développement économique territorial.



Même si des investissements importants ont été réalisés au niveau des communes dans les domaines de la fourniture des services de base aux populations (éducation, santé, eau potable, équipements marchands, etc...), la dynamique du développement économique régional est dans une phase préparatoire.

Il figure certes en bonne place dans le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) notamment pour ce qui concerne le principe 4 portant sur la maîtrise d'ouvrage du développement régional et local par les collectivités territoriales et dans le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT 3) qui en est l'instrument opérationnel de mise en œuvre.

Le PNACT 3 stipule en effet que le rôle de la région dans le développement économique territorial doit être renforcé en prenant mieux en compte sa position d'interface Etat / Collectivités Territoriales, notamment par une meilleure articulation entre les Stratégies de Développement Régional (SDER) et les Plans de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC) et par la mise en place de contrats-plans ou programmes Etat/Régions.

Dans ce cadre, un des résultats attendus du PNACT 3 consiste en ce que les Conseils Régionaux contribuent mieux au développement économique de leurs territoires à travers :

- ✓ La consolidation des planifications et des programmations régionales en matière de développement économique, en concertation avec l'Etat, les autres collectivités territoriales et les acteurs économiques ;
- ✓ Le renforcement des capacités des conseils régionaux en matière de veille et d'analyse de l'économie territoriale à travers leurs services techniques ;
- ✓ Le soutien de l'Etat aux interventions des Régions dans le domaine économique à travers notamment la mise en place d'un dispositif dédié au financement des projets d'intérêt économique dans le cadre de Contrats-Programmes Etat / Régions.

Ainsi, les Collectivités Régions ont mis en œuvre un processus de planification de leur développement, via lequel ont été réalisés, selon le cas, des Schémas d'aménagement du territoire (SRAT), des Programmes de développement économique, social et culturels (PDESC), des Stratégies de Développement Economique Régional (DER) assorties de plans d'investissement.

Dans cette dynamique, un travail considérable a déjà été réalisé sur le terrain. Le PACT/GIZ dans les régions de Ségou et Mopti, ADERE Nord dans les régions de Kidal, Tombouctou et Gao, la coopération suisse dans la région de Sikasso, la coopération Belge dans la région de Koulikoro, et l'AFD dans la région de Kayes, ont soutenu un travail important de préparation de la stratégie Développement économique régional (DER), et de renforcement des capacités des CR .

Aujourd'hui, la plupart des régions est dotée d'une stratégie DER, construite et partagée par l'ensemble des acteurs autour d'enjeux communs. Dans certaines régions, notamment à Ségou et Mopti, une plateforme d'acteurs a été mise en place, ce qui a permis l'identification de projets structurants pouvant faire l'objet d'un Contrat de Projet/Etat-Région. Cette plateforme s'est avérée être un réseau efficace pour permettre aux acteurs de s'accorder sur les choix de Projets structurants dans le cadre du DER avant qu'elles ne soient portées dans le cadre plus formel des CROCSAD.



Par ailleurs, pratiquement toutes les régions ont pu mettre en place des cellules techniques auprès des CR, et renforcé les capacités des acteurs à travers non seulement des rencontres d'échanges et des formations, mais aussi à travers l'accompagnement dans l'exercice pratique des fonctions qu'ils doivent assumer dans la mise en œuvre de la stratégie DER. Si l'occupation des régions du Nord a entraîné un coup d'arrêt au processus dans ces CR, en revanche des avancées significatives ont été enregistrées dans les régions de Ségou, Mopti (avec l'accompagnement du PACT-GIZ) et Sikasso (avec l'accompagnement de la coopération suisse).

On peut donc dire qu'il y a aujourd'hui une relative unanimité sur le fait que l'échelle régionale doit devenir celle de la programmation et de la mise en cohérence du développement.

Cette dynamique a été politiquement renforcée par les Etats généraux de la Décentralisation organisés les 21, 22, et 23 octobre 2013 qui ont proposé des orientations allant dans le sens d'une régionalisation plus poussée et d'un transfert franc des compétences aux CT afin de donner un nouveau souffle à notre Politique de Décentralisation.

Dans cet esprit, la régionalisation devrait permettre la mise en place d'un cadre de gouvernance propice à la libération des énergies et des initiatives locales pour dynamiser les économies locales, en faisant de chaque collectivité un espace d'initiatives et de valorisation des ressources et des savoirs faire locaux. On considère ainsi que seule une véritable régionalisation, dont l'instrument principal est la contractualisation, pourra assurer les équilibres nécessaires entre les territoires par la création de pôles de développement valorisant les ressources et potentialités locales. Cette contractualisation pourra aussi permettre de résoudre la question de la lenteur dans le transfert des compétences qui demeure la principale critique des élus à l'égard du processus de décentralisation. En effet pour les élus, la véritable contrainte qui bloque le processus de décentralisation est liée au non transfert concomitant des ressources humaines et financières pour prendre en charge les domaines transférés.

Mais pour que la régionalisation puisse atteindre ses objectifs, il faut donner une forme concrète à la contractualisation entre l'Etat et les régions, à travers un cadre juridique, institutionnel et financier approprié.

C'est l'objet de cette étude de faisabilité du Contrat Plan ou Contrat de Projets/Etat-région qui constitue une conditionnalité dans le cadre de certains accords de financement notamment avec la Banque Mondiale et l'Union européenne.

De façon spécifique, il s'agit de proposer les supports permettant d'établir au Mali, dans le cadre institutionnel existant, des contrats plans ou contrats de projets entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Régions (CPER), pour la réalisation d'objectifs communs de développement. Ces CPER doivent s'inscrire dans la logique de la Politique de Gestion axée sur les résultats et dans la perspective d'une augmentation significative de la part des ressources publiques gérées par les collectivités territoriales.

3. LES CONTOURS DU CPER

Une définition claire du CPER est indispensable pour la compréhension des rôles de chacun des acteurs (3.1). Dans ce chapitre seront également examinés les points suivants : les domaines d'intervention du CPER (3.2), son contenu (3.3.), sa durée (3.4), les modalités de révision (3.5) et les modalités de résiliation (3.6).

3.1. DEFINITION DU CPER

3.1.1. L'évolution des CPER en France

Les Contrats de plan Etat-région (CPER) ont été créés par la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, dans le but d'assurer, grâce au cofinancement Etat-Région, la cohérence entre le plan national et celui de chaque région. Les premières générations de CPER s'inscrivaient donc dans une logique planificatrice qui s'est diluée progressivement pour laisser place à une logique de territorialisation.

Du point de vue des domaines couverts, les premiers CPER (1984-1988) étaient fortement orientés vers les programmes routiers et autoroutiers, l'accompagnement des restructurations industrielles, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur.

Par la suite, les générations de CPER (1989-1993 / 1994-1999 / 2000-2006) ont connu une diversification des domaines éligibles (la politique de la ville, la culture, le développement rural, la justice), tout en gardant un focus important sur l'enseignement supérieur et la recherche.

Au fur et à mesure des générations de Contrats Plan, le volume des montants contractualisés n'a cessé de croître tout comme la part des Régions qui représentait 52% des financements dans le cadre des Contrats Plan 2007-2013 contre 40% lors de la première génération.

Un bilan des quatre premières générations de Contrats de plan a été réalisé en 2004. Le tableau ci-dessous synthétise les principales conclusions :

Avancées permises	Les critiques
Affirmation du rôle des régions dans le développement économique et l'aménagement du territoire	Périmètre trop étendu occasionnant une trop grande complexité et un éparpillement des financements étatiques
Effet de levier généré par la synergie des financements permettant la réalisation de grands projets	Manque de lisibilité et une dilution des responsabilités
Développement d'un savoir faire local entre les différents acteurs locaux (élus, services déconcentrés....)	Partenariat déséquilibré au profit de l'Etat compte tenu de l'importance des domaines relevant de l'Etat
Meilleure prise en compte des attentes des citoyens	Mise en œuvre aléatoire en raison de la nature propre des CPER et de la faiblesse des dispositifs d'évaluation
	Non respect des engagements financiers de l'Etat

Suite à ce bilan et pour résoudre certaines difficultés, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires a défini plusieurs principes pour la contractualisation 2007-2013 : partenariat élargi aux autres collectivités territoriales, limitation des thèmes de contractualisation, concentration sur des projets limités et prêts à démarrer et intégration de critères transversaux.

C'est donc à cette période que la notion de contrat de projets a remplacé celle de contrat de plan. Il s'agit désormais de programmer, sur la période de contractualisation, la mise en œuvre des projets limités, identifiés, étudiés et financés pour garantir de meilleurs résultats.

En France, le contrat de projets Etat-Région est un document dans lequel l'Etat et la Région s'accordent sur un programme pluriannuel d'actions en matière d'aménagement et de développement du territoire régional, pour lesquelles les compétences de l'Etat et des régions sont partagées. Ce contrat permet de financer les programmes et les projets qui nécessitent une visibilité à moyen terme et un engagement financier pluriannuel.

3.1.2. Le CPER au Mali

Les articles 146 et 164 de la Loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales, ont conféré à la Région un rôle important en matière de développement régional et d'aménagement du territoire. Elle doit en effet assurer la mise en cohérence des logiques ascendantes et descendantes de la programmation du développement, en jouant un rôle de relai entre les niveaux national et local. Ce relai constitue l'élément indispensable de croisement des stratégies horizontales territoriales avec les politiques sectorielles nationales.

Donner vie à la Région sur la base d'objectifs partagés entre l'Etat, et les CT constitue donc un enjeu important de la phase actuelle de notre Politique de Décentralisation, ce qui suppose une clarification du rôle de chacun des acteurs nationaux, régionaux et locaux pour permettre un dialogue ouvert.

Le CPER peut être la base d'un tel dialogue. Toutefois le contexte du Mali est particulier. Le contenu du CPER, ses modalités de mise en œuvre et son accompagnement doivent tenir compte des réalités de notre processus de décentralisation, et de réforme de l'Etat dans son ensemble.

On peut penser que dans le contexte malien le CPER permettra un engagement plus fort des parties, une plus grande traçabilité des actions, une meilleure responsabilisation des acteurs, en particulier pour le suivi des actions et l'entretien des infrastructures, et une plus grande capitalisation des expériences.

Avec les conditions de préparation qui lui sont inhérentes, notamment les consultations préalables, les objectifs, les indicateurs, les obligations des parties, et le mécanisme de suivi, le CPER peut permettre une meilleure appropriation des actions par les acteurs et offrir plus de garanties de succès. L'intérêt du CPER en effet est qu'il permet de garantir la cohérence dans les investissements, et de créer les conditions de leur suivi, à cause notamment de l'implication de l'Etat, qui peut fédérer ses efforts avec ceux des CT.

C'est d'ailleurs une des faiblesses notées sur le terrain dans le cadre des investissements réalisés par les CT sur le fonds SOTELMA qui n'ont pas fait l'objet d'une contractualisation réelle. C'est aussi une des faiblesses des partenariats conclus directement entre les CT et certains PTF, sans la participation de l'Etat.

C'est pourquoi, il est proposé d'écarter la notion de contrat de Projet qui est apparue ambiguë à la plupart des interlocuteurs, et de maintenir le concept de Contrat Plan Etat/région (CPER), qui a l'avantage d'être mieux compris des acteurs, mais qui correspond aussi aux engagements entre l'Etat et ses partenaires.

Au vu de ses objectifs, des principes de base du développement régional, et de ses instruments de planification, on peut définir le contrat plan-Etat-région (CPER), comme un document par lequel l'Etat et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuel de projets structurants dans le cadre de la mise en œuvre du programme de développement économique régional, domaine d'intervention du CPER.

Mais même si les domaines de compétences de la région en matière de DER sont le cœur du CPER, il pourrait également inclure des projets relevant de la compétence de l'Etat dans la mesure où celui-ci et le CR en conviendraient dans le cadre d'objectifs communs.

3.2. LES DOMAINES D'INTERVENTION DU CPER.

Conformément aux dispositions de la loi n°2012-007 du 07 février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales (CCT), la région dispose de compétences importantes en tant que collectivité territoriale.

Dans ce cadre, le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la Région et notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel. Elle délibère entre autres, sur¹ :

1. le schéma d'aménagement du territoire régional, en cohérence avec le schéma national ;
2. les plans et programmes de développement économique, social et culturel ;
3. la création et la gestion des équipements collectifs dans les domaines suivants :
 - ✓ l'enseignement technique, professionnel, l'éducation spécialisée, l'apprentissage ;
 - ✓ la formation professionnelle ;
 - ✓ la santé ;
 - ✓ les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine régional ;
 - ✓ l'énergie ;
4. l'organisation des activités de promotion et de protection sociale ;
5. la gestion du domaine d'intérêt régional, notamment :
 - ✓ la lutte contre les pollutions et les nuisances ;
 - ✓ l'organisation des activités agricoles et de santé animale ;
 - ✓ la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ;
 - ✓ l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine.
6. la création et le mode de gestion des services publics de la Région ;
7. l'organisation des interventions dans le domaine économique ;
8. la fixation des taux des impôts et taxes de la Région dans le cadre des bases et maxima fixés par la loi ;
9. l'institution des redevances ;
10. l'acceptation et le refus des dons, subventions et legs ;
11. les budgets et le compte administratif de l'ordonnateur ;

¹Code des Collectivités Territoriales (CCT) : Art. 164



12. les marchés de travaux et de fournitures, les baux et autres conventions ;
13. les emprunts pour les dépenses d'investissement, les garanties d'emprunts ou avals
14. l'octroi par la Région de subventions et d'allocations ;
15. les prises de participation ;
16. les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités maliennes ou étrangères ;
17. les modalités de gestion du personnel ;
18. le règlement intérieur prévoyant, entre autres, le fonctionnement des commissions de travail ;
19. la réglementation en matière de police administrative.

En outre, le Conseil Régional doit être consulté pour la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat et les organismes publics ou privés sur le territoire de la Région.

C'est dans ce cadre qu'il faut situer les domaines d'intervention du CPER. A cet égard, les outils pour opérer le choix des domaines prioritaires sont tout d'abord les documents de planification aux niveaux national, régional, et local (PDSEC, SDER et STRAT). En principe, ces documents sont eux-mêmes alignés sur les priorités nationales, car en cohérence avec le CSCRP.

Mais, assurément, ce sont les PDSEC et la stratégie de développement régional qui constituent les documents de base pour identifier les domaines prioritaires devant faire l'objet de contractualisation dans le cadre du DER.

A cet égard, de l'analyse des différents documents de planification au niveau des CT, les mêmes secteurs sont retenus comme prioritaires (agriculture, élevage, pêche, artisanat, culture, tourisme auxquels on peut ajouter la formation professionnelle), et des problématiques similaires apparaissent :

- ✓ Faible productivité de l'agriculture, élevage, pêche
- ✓ Faibles revenus des producteurs
- ✓ Sous exploitation des potentialités culturelles
- ✓ Faiblesse de la qualité et de la quantité des produits artisanaux

En cohérence avec ces préoccupations ressenties dans les diagnostics établis dans les PSDR, les mêmes réponses sont proposées dans les stratégies DER et dans les choix de projets retenus pour contractualisation :

- ✓ Réalisation d'infrastructures routières et d'équipements marchands ;
- ✓ Aménagement de terres agricoles et d'espaces pastoraux pour augmenter la production et la productivité ;
- ✓ Renforcement des capacités des acteurs économiques par la formation, le financement, l'équipement et l'organisation ;

- ✓ Protection et valorisation du patrimoine culturel et du potentiel touristique

Si l'on prend par exemple le cas de la région de Ségou, les projets retenus concernent tous les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et du tourisme-artisanat-culture :

- ✓ Projet de Réalisation de pistes d'accès aux sites culturels dans le cercle de Baraouéli ;
- ✓ Projet d'aménagement de sites pastoraux ;
- ✓ Projet de Réalisation d'abattoirs dans les différents chefs-lieux de cercle.

Ainsi, à partir d'un paquet de 37 projets retenus dans le Programme de développement régional, le CR a choisi 15 projets pour en faire l'étude de faisabilité avant de les adresser à la commission économique du CROCSAD qui les examine, avant de les soumettre formellement à cette instance.

On constate des démarches similaires dans la région de Sikasso qui s'oriente vers l'appui aux filières agricoles (mangue, pomme de terre, notamment), dans la région de Tombouctou avec l'aménagement des lacs, ou encore la région de Kayes avec l'appui à la filière gomme arabique.

On peut remarquer par exemple qu'une démarche similaire a été utilisée par les CT dans le choix des projets pour l'utilisation du fonds SOTELMA.

A cet égard, le choix des projets à financer par les communes du cercle de Koutiala à travers le syndicat Myankala Kafo s'est passé de la manière suivante :

Chaque commune a choisi 3 priorités tirées de son PDSEC. A partir de ce paquet de projets prioritaires, le syndicat a monté un programme pour le cercle.

Pour les projets soumis par les communes, voire même par le CC, il y a eu un premier arbitrage au niveau local. L'expérience de Koutiala a montré que si l'ensemble des communes dégagent un consensus autour de certains projets, ils peuvent accepter de libérer solidairement les contreparties exigées, quitte à en demander davantage à la collectivité bénéficiaire.

Au vu des contraintes et expériences en cours au Mali et des expériences étrangères, les critères et sous-critères de sélection des projets constitutifs des contrats de plan sont les suivants :

- ✓ Les investissements visés doivent être d'une **envergure ayant un haut effet d'entraînement sur la région** ; cela reprend les critères du PARADDER selon lesquels les projets retenus doivent être les plus importants, les plus profonds, les plus durables. Les critères de la dotation aux investissements (DIN-DER) du FNACT sont relatifs à l'utilité pour la Région aux plans social, économique et environnemental et à la durabilité de leurs activités au plan commercial, technique, organisationnel et financier;

Les sous-critères suivants peuvent être retenus :

- Pertinence
- Durabilité
- Impact
- Efficacité



- Efficience

- ✓ Le **degré de maturité des projets** : pour faciliter l’amorce et l’appropriation du processus de contractualisation CPER dans son ensemble d’une part et la mobilisation des financements d’autre part, il est conseillé de programmer en priorité des projets identifiés et analysés. Là encore, ce critère s’inscrit dans la même logique que le PARADDER qui donne priorité aux projets les plus directs. La DIN-DER renvoie quant à elle à « leur possibilité de réalisation et de mise en activité ». Cela n’exclut toutefois pas les projets en cours d’élaboration.

Il est également proposé d’ajouter à ces critères des **dimensions transversales** telles que :

- ✓ L’environnement ;
- ✓ L’Aspect genre ;
- ✓ La création d’emplois.

Le PARADDER évoque quant à lui des critères environnementaux et sociaux.

De plus, il y a lieu de mettre en place un minimum de conditions de gouvernance pour avoir accès au CPER notamment :

- ✓ Avoir les instruments de planification du développement régional à jour (STRAT, PSDR, PDSEC) ;
- ✓ Avoir le minimum d’Administration requis par la DGCT en termes de capacités techniques.

En tout état de cause, étant donné l’absence d’expérience en matière de CPER, et la capacité somme toute limitée des CR, et des services techniques régionaux en personnels qualifiés, il serait judicieux de limiter le nombre de projets , objet de CPER pour la phase de démarrage pour garantir les chances de succès, et ne pas condamner l’expérience dès le début.

Dans cet ordre d’idées, le fait de limiter les domaines éligibles permet de concentrer les efforts de renforcement des capacités des CT autour de ces thématiques pour cette première génération de CPER, ce qui facilitera grandement les conditions de préparation et de maîtrise d’ouvrage, et donc va garantir le succès des projets. Cette concentration permet également une meilleure mobilisation et un rendement accru des financements.

3.3. LE CONTENU DU CPER

Le contenu du CPER se ramène essentiellement aux engagements des parties, en l’occurrence l’Etat, à travers le Gouverneur de région et les services régionaux d’une part et le CR d’autre part.

3.3.1. Les engagements de l'Etat

Le rôle du Gouvernement, à travers les ministères compétents est d'abord de faire le cadrage macroéconomique et budgétaire des CPER (Finances, Plan), et de donner les grandes orientations pour les infrastructures à réaliser.

Le rôle du Gouverneur de région et de ses services techniques régionaux est de traduire auprès du Conseil régional ces grandes orientations politiques du Gouvernement pour qu'elles soient prises en compte dans les stratégies régionales. Dans ce cadre ils sont chargés de conduire une phase de concertation avec les Conseils régionaux afin de définir les priorités régionales à financer dans les CPER, dans les limites des enveloppes budgétaires arrêtées.

Actuellement ce sont les représentants de l'Etat (Gouverneurs de région, et préfets) qui approuvent les conventions de prestations avec les organisations privées conclues avec les CT dans le cadre de projets financés directement par les PTF. C'est notamment le cas dans les cercles de Bougouni et Koutiala et dans la région de Sikasso avec la coopération suisse.

Mais les engagements du Gouvernement dans le cadre du CPER sont surtout relatifs au financement du CPER. Dans ce cadre, l'Etat doit inscrire les montants dédiés au financement des projets concernés dans le Programme Triennal d'Investissement (régions, cercles et communes) et sa tranche annuelle (BSI).

Dans le contexte du démarrage de cette expérience, l'Etat doit prendre en charge l'essentiel du financement des CPER, quitte à en rechercher une partie auprès des PTF. Mais la prise en charge du financement du développement régional relèvera d'abord de l'engagement de l'Etat, même si le CPER peut être un cadre de mobilisation des PTF et autres acteurs, notamment le secteur privé, et les ONG qui voudront participer à la réalisation de certains projets.

La mobilisation et l'accompagnement des services techniques dans la mise en œuvre des activités inscrites au CPER, doivent également être inscrits au titre des engagements de l'Etat.

Entreront dans ce cadre les conditions de mise à disposition des personnels fonctionnaires aux CT dans le cadre de la réalisation de projets inscrits au CPER, voire les conditions du transfert pur et simple de certains fonctionnaires au CR (avec les garanties et incitations statutaires) pour renforcer ses services propres, tout cela dans le cadre d'une négociation ouverte avec l'Etat. Cette hypothèse doit être sérieusement envisagée pour les CR qui ont pris accusé du retard, voire un recul dans la mise en place des cellules techniques pour des faits de force majeure.

3.3.2. Les engagements du CR

Ces engagements sont relatifs avant tout à la part financière budgétaire qu'il devra supporter dans le financement du CPER. Il est certain que dans le contexte actuel de modicité des ressources des CT, cette part ne pourrait être que symbolique. Mais quitte à trouver une formule d'apport des CT (les différentes CT de la région pourraient apporter leurs concours, y compris à travers un tirage sur les dotations non affectées qui sont réclamées par elles), c'est un levier important qui permettra aux CT d'être à la table de négociation.



Les autres engagements de l'Etat relèvent des objectifs de gouvernance locale liés aux critères de bonne gestion dans le cadre de la réalisation et du suivi des équipements ainsi que de leur appropriation et entretien.

Entrent aussi dans cette catégorie d'engagement, des mesures relatives à l'organisation interne des CR qui sera mise en place pour permettre de prendre en charge de manière adéquate les projets.

Bien entendu, la durée, les dispositifs de suivi, ainsi que les modalités de révision des CPER sont aussi des éléments importants de leur contenu.

3.4. LA DUREE DU CPER

En ce qui concerne la durée du CPER, trois options sont possibles.

D'abord, l'indexer sur la durée des mandats des élus. Cette option n'est globalement pas jugée satisfaisante par les différents acteurs, d'autant que les vicissitudes des échéances électorales dans nos pays sont telles qu'il serait très hasardeux de vouloir faire coïncider.

La 2^{ème} option serait de caller les CPER sur la planification budgétaire (CDMT, PTI) qui est de trois ans. Cette option est logique d'autant qu'elle permet une prévisibilité budgétaire. Mais l'expérience des Contrats plans au Mali (Office du Niger, CMDT, etc.) montre que le temps de préparation et de mise en œuvre de ces outils est long.

En France, la durée des CPER, qui était de 5 ans, a été portée à 7 ans pour les mêmes raisons.

Pour ces raisons, nous proposons de caller la durée des CPER sur celle des instruments de planification, en l'occurrence les PDSEC qui sont de 5 ans.

3.5. LA REVISION DU CPER

Les CPER projets doivent comporter des clauses de révision. Ils pourront aussi faire l'objet d'avenants en fonction de l'avancement des opérations et des nouveaux enjeux.

3.6. LA RESILIATION DU CPER

La résiliation du CPER peut être demandée par l'une des parties. Cette demande accompagnée de l'exposé des motifs sera soumise à la délibération en séance plénière de chacune de la ou les CT signataires, et fera l'objet d'une saisine du comité de suivi des projets et programmes transmise par le Gouverneur de région par le canal de la direction nationale de la planification du développement, qui en assure le secrétariat.

Les litiges portant sur les conditions de mise en œuvre du CPER seront réglés à l'amiable ou le cas échéant portés par la partie la plus diligente devant le tribunal administratif territorialement compétent.

Lorsque l'Etat constate que le CR ne remplit pas ses engagements, il pourra se substituer à la CT pour achever les travaux prévus au contrat sous maîtrise déléguée à un partenaire.



4. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DU CPER

4.1. LE CADRE JURIDIQUE DU CPER

Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali énumère le contrat plan parmi les modalités de coopération entre les CT. Mais il n'existe pas de texte spécifique régissant les CPER au Mali. Cependant, dans la mesure où il fixe les engagements pluriannuels de l'Etat et de la ou les Collectivités Territoriales partenaires autour d'une stratégie commune, on peut logiquement estimer qu'il doit s'exécuter dans le respect des lois et règlements qui régissent la politique de Décentralisation, principalement les textes ci-dessous cités:

- La Constitution du 2 juin 1992 ;
- La loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales ;
- La loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 ;
- La loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire;
- La loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions ;
- La loi n°2006-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales ;
- La loi n°2011-049 du 28 juillet 2011 portant principes fondamentaux de la création de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services des Collectivités territoriales ;
- La loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances ;
- - Loi n°96-025 du 21/02/1995 portant statut particulier du District de Bamako ;
- Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali ;
- Le décret n°02-313/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation ;
- Le décret n°02-314/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière de santé ;
- Le décret n°02-315/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine ;

Mais plusieurs questions d'ordre juridique se posent en l'état actuel de notre législation, notamment la légitimité de la Collectivité Région à conduire les CPER au nom des autres niveaux de CT (4.1.1), la possibilité d'un volet territorial du CPER (4.1.2), la possibilité ou non de conclure des CPER dans des matières ne relevant pas de la compétence des CT (4.1.3),



l'opportunité de l'approbation ou non par l'autorité de tutelle (4.1.4), la nécessité ou non d'adopter un texte cadre pour régir les CPER (4.1.5), et enfin la question relative aux personnes signataires (4.1.6).

4.1.1. La légitimité pour la collectivité région à conduire les CPER au nom des autres niveaux de CT

La loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 dispose en son article 3 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, local et communal.

Un décret pris en Conseil des Ministres détermine les mécanismes de programmation et de mise en cohérence des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local. »

Pour accomplir cette mission, la loi les a dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière (art.1 de la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des CT), et en cela leur responsabilité relève des mêmes règles que celles de l'Etat, c'est-à-dire principalement le droit public.²

Ce même code dispose en son article 146 que la Région constitue « un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des collectivités qui la composent et l'Etat ».

Dans ce sens, « Le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région notamment celles relatives aux programmes de développement économique, social et culturel » (article 164, alinéa1).

Ainsi, il délibère entre autres sur « le Schéma d'Aménagement du Territoire régional en cohérence avec le schéma national, les plans et programmes de développement économique, social et culturel, les projets de jumelage et les actions de coopération avec les collectivités et institutions maliennes ou étrangères, ou encore les emprunts et les garanties d'emprunts et aval et l'octroi par la région de subventions ou allocations » (article 164, alinéa2).

Par ailleurs, « le Conseil régional doit être consulté pour la réalisation des projets de développement décidés par l'Etat et les organisations publiques ou privées sur le territoire de la région » (article 167).

C'est dire que la loi donne un rôle central à la Collectivité Région dans le développement régional, et lui fournit ainsi la légitimité nécessaire pour assurer l'interface entre l'Etat et les Collectivités territoriales (cercles et communes), dans la conduite du développement régional, dans le respect de la subsidiarité.

²Toutefois, les règles du droit privé s'appliquent dans les cas suivants :

- les contrats ou quasi-contrats conclus dans les formes et conditions de droit privé,
- les litiges concernant son domaine privé,
- l'emprise sur la propriété immobilière,
- l'atteinte aux libertés individuelles et dans les cas particuliers expressément prévus par les lois et règlements (art. 14 de la loi n°93-08 du 11 février 1993 déterminant la libre administration).



4.1.2. Le volet territorial du CPER

La conclusion d'un contrat Plan Etat Région s'exerce toujours dans un espace territorial sauf cas de renforcement de capacité ou d'organisation propre au CR.

La loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales dispose respectivement en ses articles 22, 98 et 165 que le conseil communal, le conseil de cercle et le conseil régional « délibèrent sur les projets de jumelage et les actions de coopération avec d'autres collectivités maliennes et étrangères ».

Dans le même sens, la loi n°93-008 du 11 février 1993, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, dispose en son article 21 que « les collectivités territoriales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création de syndicat regroupant deux ou plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques sous le contrôle de l'Etat »

Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali apporte plus de précisions en son article 2 qui dispose que « La coopération entre collectivités territoriales se fonde sur la volonté librement exprimée des collectivités territoriales concernées de réaliser en partenariat des actions de développement.

Elle doit :

- ✓ s'inscrire dans les domaines de compétences des collectivités partenaires ;
- ✓ -être l'expression d'une volonté librement exprimée de l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale partenaire ;
- ✓ -être fondée sur une ou plusieurs actions d'intérêt commun, un ou des projets ou programmes de développement. »

Le même décret est encore plus explicite dans les modalités de mise en œuvre de la coopération entre CT en son article 31 qui dispose que « Les collectivités territoriales peuvent également conclure entre elles des conventions conduisant à la mise en place d'un cadre de partenariat souple qui peut prendre la forme :

- de jumelage ;
- de contrat plan de gestion de services publics ;
- de chartes inter-collectivités territoriales ;
- d'une organisation ad hoc ;
- d'associations d'intérêt commun ;
- d'un groupement ;
- d'un partenariat avec une ou des associations.

La convention de partenariat précise les objectifs, les domaines d'intervention, la composition, les obligations des parties et les mécanismes de suivi. »

C'est dire que le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 prévoit explicitement le contrat plan parmi les modalités de coopération entre les CT, ce qui voudrait dire clairement que la région peut conclure des CPER avec les autres niveaux de CT.

Cependant, malgré cet arsenal législatif et réglementaire, l'acceptation par les autres niveaux de CT du rôle de chef de file de la région en matière de Développement régional n'a rien d'évident dans le contexte malien. Il faut y travailler à travers une vraie campagne d'explication des enjeux du Développement régional. Ceci doit aussi passer par la mise en place dans chaque région, d'un cadre de concertation formalisé entre les Régions, cercles, et communes afin de définir des objectifs communs pour mettre en place un Programme pluriannuel d'actions et d'investissements.

Un tel cadre formel doit s'appuyer sur un travail de fond au niveau des organisations professionnelles, des producteurs, et autres professionnels qui ont un intérêt dans le développement régional et local. Des concertations permanentes au plus près des réalités économiques et sociales des CT de chaque région sont indispensables pour préparer le terrain à l'identification concertée et consensuelle des priorités éligibles au CPER par les instances officielles. A cet égard, il y a lieu de capitaliser les expériences accumulées au niveau des différents projets conduits en matière de Développement régional dans nos différentes régions.

Dans le cadre du fonds SOTELMA, le CR de Sikasso a monté une opération avec le CC de Bougouni qui s'apparente à un CPER à volet territorial. En effet, la route d'intérêt local Miéna-Mpésoba, qui avait été identifiée par les Communes de Koutiala, comme un projet prioritaire, a été financée par le CR de Sikasso, mais l'étude de faisabilité a été réalisée par le CR de Sikasso qui n'a pas délégué la maîtrise d'ouvrage.

On a vu sur le terrain, la nécessité dans ce cas précis de procéder par un CPER, à volet territorial, car en l'absence d'un Contrat plan formel, aucun mécanisme de suivi n'a été mis en place pour s'assurer de l'entretien de la route.

En application de l'article 31 du décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali qui dispose que « Les collectivités territoriales peuvent également conclure entre elles des conventions conduisant à la mise en place d'un cadre de partenariat souple » qui peut prendre la forme notamment de contrat plan de gestion de services publics, la convention de partenariat précisant « les objectifs, les domaines d'intervention, la composition, les obligations des parties et les mécanismes de suivi », dans le cadre d'un CPER à volet territorial, il est possible de confier la maîtrise d'ouvrage déléguée au niveau adéquat, même si la compétence relève d'une autre collectivité.

Par exemple, dans le cas ci-dessus qui concerne la construction d'une route, même si elle est d'intérêt local, on pourrait regrouper la maîtrise d'ouvrage au niveau du CR, si cette collectivité dispose d'une équipe technique compétente dans le domaine.

La possibilité doit être aussi donnée aux CT qui le souhaitent de contractualiser avec les autres niveaux de CT de leur ressort à travers des conventions séparées, mais avec la signature du représentant de l'Etat, toujours dans un souci d'implication de l'Etat, qui seul peut garantir aussi l'engagement des services techniques et le suivi adéquat des actions de développement.



Par ailleurs, les ministères peuvent aussi contractualiser directement avec les autres niveaux de CT sur des projets d'envergure qui les concernent, mais dans ce cas aussi, dans un souci de cohérence et de suivi, il est nécessaire d'impliquer d'une manière ou d'une autre la région, même à titre d'information.

Pour s'inscrire dans un Contrat Plan Etat Région, les niveaux Cercles et Communes doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- 1°) S'approprier le contenu du contrat plan qui doit être en cohérence avec leur PDSEC;
- 2°) S'engager de manière formelle à travers une délibération du conseil (communal ou de cercle) ;
- 3°) Disposer d'une structure d'exécution dont les compétences en la matière sont avérées ou d'un mandataire pour agir en son nom;
- 5°) Mettre en place une plateforme composée des différents acteurs locaux (faitières, Conseils CT et secteur privé) ;
- 6°) Identifier dans une feuille de route les actions à réaliser dans le cadre du CPER ;
- 7) Faire adopter le plan d'actions par les différents organes (conseils locaux et CR).

4.1.3. La prise en compte des matières qui ne relèvent pas de la compétence des CT dans les CPER

Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali dispose en son article 2 que la coopération entre collectivités territoriales doit s'inscrire dans les domaines de compétences des collectivités partenaires.

Il apparait donc clairement que des CT ne peuvent pas conclure entre elles-mêmes des CPER ayant pour objet la mise en œuvre d'activités ne relevant pas de leurs propres compétences.

En revanche, dès lors qu'il s'agit de CPER conclus avec l'Etat, et portant sur des matières relevant de celui-ci, mais dont il décide de confier la gestion pour des raisons qui lui sont propres aux CT partenaires, il n'y a pas d'obstacles juridiques. Car, par divers instruments juridiques (concession de services publics, affermage, etc...), l'Etat peut confier la gestion d'un service public même à une entreprise privée, à fortiori à une CT qui n'est qu'un démembrement de l'Etat. C'est du reste ce qui se passe dans des pays étrangers comme la France où des CPER portent sur des domaines relevant de la compétence de l'Etat.

Par ailleurs, des expériences en cours au Mali, notamment dans le cercle de Koutiala décident ensemble de confier au Conseil de cercle la gestion d'intérêts communs ne relevant pas nécessairement de la compétence de la Collectivité Cercle. De telles formules ne doivent-elles pas être admises dans le cadre d'un CPER ? Si oui, faudrait-il apporter un amendement au Code des CT par rapport aux compétences des différents niveaux de CT, ou devrait-on simplement admettre que si des CT décident souverainement de confier la gestion d'une mission relevant de leur compétence à une CT partenaire dans le cadre d'une convention de partenariat, leur volonté clairement affirmée valait loi en cette matière ?

4.1.4. La question de l'approbation du CPER par l'autorité de tutelle

Le code des CT détermine un certain nombre de matières pour lesquelles les délibérations du Conseil régional, du Conseil de cercle et du Conseil communal sont obligatoirement soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle.

Dans la mesure où les CPER sont des conventions conclues avec l'Etat, on peut penser que cette approbation est superfétatoire, car l'autorité de tutelle, ne va pas approuver ses propres décisions. Au surplus, on pourrait envisager la modification du code des CT par un article qui disposera que par dérogation aux articles 23, 98, et 165 du code des CT, les conventions passées par les CT sous forme de CPER ne sont pas soumises à la formalité d'approbation de l'autorité de tutelle. Pour notre part, nous ne pensons pas que cela soit nécessaire.

4.1.5. La nécessité d'un texte cadre pour encadrer le CPER

Il y a des questions qui ne sont aujourd'hui réglées par aucun texte. C'est notamment le cas pour les domaines éligibles au CPER, les sources et modalités de financement, la durée, les rôles et obligations des parties, les sanctions éventuelles en cas de défaillance d'une des parties, les modalités d'amendement, de suivi et de contrôle.

Certes toutes ces questions pourraient faire l'objet de négociations entre les parties dans le cadre du CPER, mais il serait plus judicieux de définir un cadre juridique formalisé pour encadrer ces négociations entre l'Etat, les CT et éventuellement d'autres acteurs intéressés.

Il conviendrait donc de prendre un texte pour déterminer le périmètre des CPER (les domaines éligibles au financement), les modalités de financement, la durée des CPER, le rôle et les obligations des parties (Etat/Région et autres CT, secteur privé, société civile), notamment en cas de défaillance d'une des parties, les procédures de révision et d'amendement, les procédures de préparation, de mise en œuvre et de suivi, etc.

En France, les contrats de plan Etat-régions ont été instaurés par l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, afin de favoriser l'articulation du plan national avec les plans régionaux créés par cette même loi.

Au Mali, l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 dispose qu' « un décret pris en Conseil des Ministres détermine les mécanismes de programmation et de mise en cohérence des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional ou local. »

De notre point de vue, il peut s'agir là d'une porte d'entrée pour adopter un décret déterminant le cadre et les modalités de préparation et de mise en œuvre du CPER.

Toutes les questions fondamentales liées à la politique de Décentralisation, notamment les compétences des CT, la fiscalité locale, l'intercommunalité, ayant été réglées pour l'essentiel par voie légale, un décret peut prendre en charge les questions liées au cadre organisationnel des CPER. Cette formule aura aussi l'avantage d'être plus souple et de permettre des évolutions rapides que permet la voie réglementaire.



4.1.6. LES CONDITIONS DE SIGNATURE DU CPER

Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali indique de façon claire en son article 2 que la coopération entre collectivités territoriales doit se fonder sur « la volonté librement exprimée des collectivités territoriales concernées de réaliser en partenariat des actions de développement », et « être l'expression d'une volonté librement exprimée de l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale partenaire ».

On peut en déduire qu'une délibération des organes délibérants des communes, cercles et régions est nécessaire pour autoriser les maires, Présidents des CC, et Présidents de CR à procéder à la signature des CPER. Conformément aux articles 62, 135, et 203, relatifs respectivement à leurs attributions, les maires, Présidents des CC, et Présidents de CR représentent leur collectivité en justice et dans les actes de la vie civile.

En ce qui concerne l'Etat central, partie au CPER, en application du principe de déconcentration administrative, ses représentants aux niveaux régional et subrégional, en l'occurrence le Gouverneur de Région et le Gouverneur du District, ainsi que le Préfet et le Sous-préfet, si leurs niveaux de collectivité sont concernées doivent être les signataires du CPER.

Ceci nécessitera de procéder à des délégations de signature en faveur de ces autorités administratives.

Ainsi la délégation de signature implique une responsabilité de l'autorité régionale en terme de capacité des ressources humaines et financières à mettre à disposition du Gouverneur et du Préfet d'une part et l'accord pour l'affectation de ressources techniques au niveau local (ce qui entraîne la mise en place des services propres) d'autre part.

4.2. LE CADRE INSTITUTIONNEL NECESSAIRE A LA MISE EN ŒUVRE DU CPER

La mise en œuvre des CPER suppose l'existence d'un cadre institutionnel robuste tant au niveau des CT (4.2.1) que des services de l'Etat (4.2.2.).

4.2.1. La situation au niveau des collectivités territoriales

La situation se présente de manière sensiblement différente selon qu'il s'agisse des conseils régionaux (4.2.1.1.), des autres niveaux de collectivités (4.2.1.2.), ou des acteurs non étatiques (4.2.1.3.).

4.2.1.1. Les conseils régionaux

La problématique du Développement économique régional (DER) dont les CPER ne sont qu'une des modalités de mise en œuvre, exige la mobilisation de capacités fortes des différents acteurs, en premier lieu les CT, et d'abord les CR, dans la définition des enjeux régionaux, l'élaboration des stratégies de développement économique régional et leur opérationnalisation. Elle demande en effet des capacités de mise en synergie d'une diversité d'acteurs autour d'objectifs partagés afin d'articuler les stratégies et les ressources, pour parvenir à une cohérence d'ensemble des investissements aux niveaux des différentes collectivités et des filières économiques.



Dans ce contexte, même si des défis importants demeurent, en particulier au niveau des autres niveaux des CT, il serait cependant erroné de croire qu'il n'y a encore aucune capacité d'action au niveau des CR. De ce point de vue, il faut reconnaître que depuis la mise en route du processus DER, leur situation a notablement changé. Certes, des efforts restent encore à faire, notamment en matière de pilotage de processus complexes, de planification de projets, de gestion budgétaire et comptable, de plaidoyer, de communication et de négociation.

Mais, la dynamique est bien engagée dans plusieurs CR, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de renforcement des capacités des CR élaborée par la DGCT, qui prévoit qu'au moins 5 postes techniques devraient être pourvus sur une période allant de 2010 à 2012 :

- ✓ Un spécialiste en Aménagement du territoire et planification régionale ;
- ✓ Un spécialiste Programmation, études de faisabilité et gestion des projets ;
- ✓ Un Conseiller technique "Economie" ;
- ✓ Un Conseiller technique "Environnement" ;
- ✓ Un Conseiller technique "Culture et Social".

Compte tenu des domaines ciblés par la plupart des CR pour les projets à soumettre à CPER, le secteur du développement rural (agriculture, élevage et pêche), devrait être retenu parmi ceux où il y'a lieu de procéder très rapidement à des recrutements de personnels. Par ailleurs, pour stabiliser ces personnels prioritaires, la mise à disposition des CR de ressources nécessaires pour le paiement régulier de leurs salaires devient une question stratégique.

Dans ce cadre, il ressort également des entretiens avec les CR, que pour des questions de coûts, d'efficacité, et surtout d'appropriation, le renforcement des services propres des CT est préférée à la mise en place d'Agences régionales de développement, avec statut d'établissement public local, auprès des CR, telle que recommandée par les Etats généraux de la Décentralisation. Mais ceci suppose bien entendu une grande vigilance quant à la qualité du recrutement du personnel de ces services propres, et de sa neutralité politique.

L'appui des services propres doit porter en particulier sur les actions suivantes :

- ✓ L'élaboration et l'utilisation des outils de suivi-évaluation des plans et projets (SDER, SRAT, PDESC et Plan annuel) du CR ;
- ✓ La préparation à la formulation des programmes annuels de développement ;
- ✓ La préparation et la réalisation des études de faisabilité et montage des documents de projets (techniques et financiers) ;
- ✓ La préparation et la gestion des procédures d'appels d'offres et de passation des marchés et le suivi des contrats, des travaux et investissements;
- ✓ La gestion et l'entretien des infrastructures et équipements ;
- ✓ L'appui à la recherche de financements et de partenariats ;
- ✓ La définition d'une politique/ stratégie de communication et de lobbying pour le développement régional ;

- ✓ La collaboration et le dialogue avec la tutelle et les services déconcentrés dans le cadre de l'appui conseil ;
- ✓ L'appui pour la mise à jour du SRAT (schéma régional d'Aménagement du Territoire) ;

Dans cet ordre d'idées, même si le positionnement stratégique du CR dans sa fonction d'animateur du développement économique régional, passe par le renforcement des capacités et aptitudes des élus en général et spécifiquement des membres du Bureau et des commissions de travail, il ne faut guère perdre de vue le fait que le renforcement du cadre de gestion des CT nécessitera des actions structurelles allant bien au-delà de la formation, notamment :

- ✓ L'amélioration de la planification et de l'organisation du travail au sein des organes et commissions de travail avec des mandats précis sous forme de plans d'action ;
- ✓ L'amélioration de la communication et de la circulation de l'information entre les acteurs en dehors des rencontres statutaires avec des supports appropriés et des rencontres périodiques élargies ;
- ✓ La mise en place d'un cadre de concertations réunissant les élus, la société civile, les opérateurs économiques, les projets de développement, les services techniques en vue de préparer les dossiers relatifs aux préoccupations de développement économique de la région, dans le cadre des commissions spécialisées des CROCSAD.

Ces cadres de concertation/ négociation des parties prenantes permettront d'identifier des actions de développement économique régional, de sensibiliser le secteur privé et de dynamiser le dialogue entre les chambres consulaires et les élus.

En tout état de cause, la mise à disposition de fonctionnaires au profit des CT demeure toujours une solution d'appoint pour renforcer leurs capacités, et ce mécanisme doit être utilisé pleinement.

Dans cet ordre d'idées, la recommandation des Etats généraux relative au transfert des services régionaux intervenant dans les domaines transférés auprès des CR, nous semble en revanche difficilement conciliable avec l'esprit de l'article 17 de la loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire dispose que « Les services déconcentrés de l'Etat peuvent concourir à la réalisation des missions des collectivités territoriales à travers des conventions passées entre le représentant de l'Etat et les présidents des organes exécutifs des collectivités territoriales concernées. »

Pour mettre en œuvre cette recommandation, il sera probablement nécessaire de procéder à une révision de cette loi.

De plus, il ne faut pas perdre de vue le fait que les services régionaux exercent aussi des missions de contrôle de légalité et de normes, difficilement transférables aux CT dans notre contexte institutionnel, ce qui rend encore plus problématique la mise en œuvre de cette recommandation en l'état.

Au-delà de ces solutions, il s'agit pour l'ensemble des acteurs et parties prenantes du DER d'inventer également des formules innovantes afin de tirer le meilleur parti des ressources

disponibles, dispersées entre les CT, les services techniques déconcentrés (STD) de l'Etat, et le secteur privé pour développer les synergies nécessaires.

Dans ce cadre, les CT peuvent dans le cadre de partenariats faire appel ponctuellement à des ressources pointues venant du secteur privé pour des activités d'envergure, sans nécessairement recourir aux formules classiques coûteuses de la consultance.

Enfin, si elle était mise en œuvre avant les prochaines élections communales, la recommandation des Etats généraux relative à l'adoption d'un mode de scrutin direct pour l'élection des CR et des Conseils de cercle (CC) serait aussi un levier supplémentaire pour renforcer la régionalisation, la stratégie DER et par voie de conséquences la dynamique CPER. En effet, en permettant aux citoyens d'élire directement ceux qui auront en charge la gestion du développement régional et local, on crée une nouvelle dynamique de responsabilisation des élus, et on attire vers les CT des personnalités d'envergure capables de porter le développement régional et local, et à même de discuter en position de force avec les autorités nationales et leurs représentants sur le terrain.

4.2.1.2. Les conseils de Cercle et les conseils communaux

Les autres niveaux de collectivités (cercles et communes) jouent un rôle important dans le développement économique régional dans la mesure où toute action entreprise au niveau régional concerne le territoire d'un cercle ou d'une commune.

Il en résulte que le CR doit travailler en étroite collaboration avec les autres niveaux de collectivité qui peuvent être aussi porteurs de projets d'intérêt économique. Pour cette raison, il s'avère nécessaire de considérer leurs capacités institutionnelles dans la dynamique CPER.

Sur le plan institutionnel, le cercle et la commune doivent disposer de services techniques propres capables de réfléchir au niveau de leurs échelons respectifs sur les projets économiques d'intérêt régional ou local. Ils doivent également appuyer les élus des cercles et communes afin qu'ils soient des interlocuteurs valables d'autres collectivités territoriales maliennes ou étrangères pour des projets régionaux, et transfrontaliers.

Or, ce point de vue, il apparaît clairement que dans la dynamique du processus DER, les CR ont bénéficié davantage de renforcement de capacités que les niveaux cercles et communes, en particulier avec la mise en place des cellules techniques.

Aussi, tout comme pour les CR, il conviendrait de renforcer les capacités d'analyse et de contribution des membres du Bureau et des Commissions de travail par la formation et l'apprentissage en vue de leur permettre de mieux participer aux actions de développement économique régional.

Au niveau des conseils de cercle, l'expérience des communes des cercles de Koutiala et Bougouni, qui ont mis en place des syndicats de communes (Myankala Kafo et Blomba) avec l'appui de la coopération suisse pour renforcer leur capacité institutionnelle, a donné des résultats intéressants qu'il convient de partager avec d'autres CT.

Dans le même ordre d'idées, le dispositif d'appui au développement local de Kayes (DADL) concerne quatre intercommunalités, quatre intercollectivités, et un conseil de cercle. A l'image du CR de Sikasso, les syndicats de communes de Koutiala et Bougouni ont mis en place une cellule technique qui met des compétences à la disposition des communes en fonction de leurs besoins. Le syndicat procède également à la préparation technique de



certaines dossiers, notamment d'appel d'offre, et à la recherche de financement pour le compte des communes. En fait, ce syndicat fonctionne comme une véritable agence de développement au service des Communes membres.

La coopération entre Collectivités Territoriales se fonde sur la volonté de celles-ci de mettre en commun leurs moyens humains, matériels et financiers pour réaliser des projets de grande envergure qui dépassent le champ et les capacités d'une seule collectivité. Elle permet donc de réaliser des économies d'échelle et constitue une opportunité à saisir dans le cadre de la promotion de développement économique régional. Il appartient aux élus locaux de mesurer toutes les menaces et les opportunités de leur environnement économique tant interne qu'externe et d'envisager des solutions, fondées sur la complémentarité entre leurs collectivités respectives.

4.2.1.3. Les autres acteurs

Il s'agit ici surtout du secteur privé et des ONG, qui doivent être des partenaires des CT dans le cadre du DER.

Le rôle que doit jouer le secteur privé et ses institutions représentatives dans la dynamique de développement économique régional, doit se traduire par l'élargissement du cadre institutionnel aux chambres consulaires, pour s'arrimer à la dynamique du développement régional.

En effet le patronat Malien, les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Chambres d'Agriculture, ainsi que les Chambres de métier qui ont pour mission de veiller à la bonne organisation des acteurs du secteur privé doivent être mieux représentés au niveau régional et surtout au niveau des Cercles et Communes dont ils sont quasiment absents.

Dans les régions où ils sont représentés, ils ne disposent d'aucun mécanisme de financement propre leur permettant d'initier et de mettre en œuvre des actions de renforcement des capacités de leurs acteurs.

Au niveau des CT, le secteur privé doit être présent dans la conception et à la mise en œuvre des actions de développement économique régional, ce qui implique des réformes notables de la réglementation des banques et d'institutions de micro finance pour permettre le secteur privé malien à s'impliquer dans le financement du développement économique régional.

4.2.2. La situation au niveau des administrations nationales, régionales et subrégionales

4.2.2.1. Les Administrations nationales

Les services de l'Etat restent encore peu préparés à l'accompagnement du processus de décentralisation, notamment en ce qui concerne la redéfinition de leur rôle, leur nécessaire réorganisation, leurs modalités d'intervention, et ce malgré les audits institutionnels réalisés par le CDI.



En effet, les structures centrales ne jouent pas encore leur rôle de pilotage de la réforme de manière suffisamment visible, notamment en matière de travail conceptuel des stratégies et des outils nécessaires, ni en matière de mise en relation des acteurs.

De manière générale la réforme reste encore cantonnée à une approche administrative et peu orientée vers les objectifs de développement territorial.

Dans ce contexte, la stratégie DER, à laquelle est adossé le CPER, manque d'ancrage institutionnel au niveau national.

Au niveau national, trois directions ont des missions qui touchent plus ou moins au Développement régional, sans que la loi ait confié la responsabilité de coordination à une structure particulière. Il s'agit de la Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire (DNAT), la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT), la Direction Nationale de la Planification du Développement (D.N.P.D).

La Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire, a pour mission l'élaboration des éléments de la politique nationale d'aménagement du territoire et d'en assurer l'exécution.

Cette mission se décline en quatre (4) grandes fonctions:

- ✓ L'élaboration et la mise en œuvre du schéma national d'aménagement du territoire ;
- ✓ La coordination et l'harmonisation des schémas d'Aménagement du territoire aux niveaux national, régional et local ;
- ✓ La définition au niveau national, en relation avec les autres acteurs, des grands pôles d'activités propres à assurer le développement et les équilibres territoriaux sur les plans démographique, économique et environnemental ;
- ✓ La mise en place et la gestion d'un système d'information sur l'aménagement du territoire.

La Direction Générale des Collectivités Territoriales a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale de décentralisation et de participer à sa mise en œuvre, d'assurer la coordination et le contrôle de l'action des autorités administratives, des services et des organismes publics impliqués dans la mise en œuvre de cette politique.

A cet effet, elle est chargée de :

- ✓ élaborer, contrôler et appliquer la réglementation relative aux collectivités territoriales ;
- ✓ réaliser des études pour l'amélioration et le renforcement de la décentralisation ;
- ✓ préparer les actes de tutelle du ministre chargé des collectivités territoriales et veiller à la régularité juridique des actes de tutelle pris par les représentants de l'Etat ;
- ✓ impulser et organiser l'appui aux collectivités territoriales dans le domaine de l'administration et du développement ;
- ✓ veiller à l'application du statut du personnel des collectivités territoriales ;
- ✓ impulser et organiser la coopération entre les collectivités territoriales et entre celles-ci et les partenaires.

C'est sans doute la Direction Nationale de la Planification du Développement (D.N.P.D) qui exerce des missions encore plus en lien avec le Développement économique régional.

En effet, elle a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de planification et de gestion du développement et de veiller à leur application. Cette mission se décline en quatre (4) grands domaines d'activités :

- ✓ l'élaboration des grandes orientations de développement économique, social et culturel de la Nation à moyen et long termes ;
- ✓ la coordination des stratégies sectorielles de développement économique, social et culturel aux niveaux national, régional et local ;
- ✓ l'élaboration et le suivi des politiques, stratégies, plans et programmes de développement, y compris le Programme d'Investissements Publics ;
- ✓ l'élaboration des prévisions macro-économiques et suivi de l'environnement économique.

Parmi les divisions qui composent cette direction, deux ont des attributions qui concourent directement au développement régional et peuvent aider à la préparation et au suivi des CPER. Il s'agit en l'occurrence de la Division Planification Régionale et Locale, et celle chargée de l'Evaluation, la Programmation et le Suivi des Investissements.

La Division Planification Régionale et Locale est chargée de :

- ✓ veiller à la cohérence des politiques et stratégies de développement régional et local avec celles définies au niveau national ;
- ✓ appuyer l'élaboration des outils et instruments de planification régionale et local et veiller à leur mise en œuvre ;
- ✓ promouvoir et coordonner le développement régional et local dans le contexte de la décentralisation.

La Division Evaluation, Programmation et Suivi des Investissements est chargée de :

- ✓ élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer le programme d'Investissements publics et le budget spécial d'investissement et d'équipements de l'Etat ;
- ✓ appuyer l'identification, la préparation, le suivi et l'évaluation des projets ;
- ✓ suivre la mise en place des contreparties nationales des projets financés sur ressources extérieures ;
- ✓ participer à la coordination et au suivi de la gestion des aides extérieures ;
- ✓ participer à la coordination de l'étude et du traitement des requêtes relatives à la coopération économique et financière ;
- ✓ participer à l'exploitation des possibilités d'élargissement et d'intensification de la coopération économique et financière entre le Mali et ses partenaires extérieurs ;
- ✓ appuyer la gestion et le suivi systématique de tous les accords et conventions de coopération économique et financière suivant les priorités dégagées par la planification du développement ;

- ✓ élaborer un rapport annuel sur la coopération économique et financière avec les partenaires extérieurs.

Il semble donc évident que la DNPD est la structure la mieux appropriée pour piloter le processus CPER au niveau national, surtout qu'elle assure le secrétariat technique du comité de suivi des projets.

4.2.2.2. Les administrations régionales et subrégionales

Au niveaux régional et subrégional, l'ancrage institutionnel du développement régional et donc du CPER est essentiellement lié à la capacité des services de l'Etat à appuyer les gouverneurs de région, et éventuellement les préfets et sous-préfets dans leur dialogue avec les CT dans l'identification des domaines et projets prioritaires devant faire l'objet de contractualisation, et dans les modalités de leur mise en œuvre sur le terrain, en tenant compte des priorités nationales traduites dans les politiques sectorielles.

Cette nouvelle dynamique doit être soutenue par des services techniques qui devront appuyer et accompagner les collectivités territoriales dans leurs actions de promotion économique. Elle ne peut s'accommoder d'un repli des administrations d'Etat mais doit au contraire, se traduire par leur redéploiement et leur dynamisation.

A cet égard, la réorganisation des Gouvernorats de région et des services des préfets autour de pôles techniques renforcés, apparaît comme prioritaire pour renforcer leurs capacités à conduire le processus.

Aujourd'hui, les Gouverneurs de région travaillent avec seulement 2 conseillers (affaires administratives et juridiques, et affaires économiques) qui ne sont appuyés que par des agents de catégorie B. Il est nécessaire de renforcer les services propres du Gouverneur par une réorganisation conséquente impliquant l'affectation de cadres A capables d'animer la problématique du DER. Ceci suppose l'institution de primes et indemnités de nature à attirer du personnel de ce niveau, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

De plus, il conviendra parallèlement de renforcer les services techniques régionaux en moyens humains et matériels, par une politique de déconcentration plus volontariste.

Dans ce contexte, il faut renforcer le rôle de la Direction Régionale de la Planification, de la Statistique, de l'Informatique, de l'Aménagement du Territoire et de la Population (DRPSIAP) qui joue un rôle clé dans l'animation du DER.

En effet, elle est chargée de :

- ✓ appuyer l'élaboration des stratégies, schémas d'aménagement, plans et programmes de développement et de population de la Région et du District et assurer leur mise en cohérence avec les orientations et politiques définies par le niveau national ;
- ✓ appuyer, coordonner et contrôler la mise en œuvre des politiques et stratégies régionales de développement, d'aménagement du territoire et de population ;
- ✓ participer au suivi et à l'évaluation des plans et programmes de développement et de population au niveau de la région et du District ;
- ✓ appuyer la mise en œuvre du schéma directeur statistique au niveau régional ;



- ✓ veiller à l'application au niveau régional du schéma directeur national de l'informatique ;
- ✓ appuyer les collectivités territoriales dans la préparation, l'exécution, le suivi et l'évaluation de leur Plan de développement et en assurer la coordination ;
- ✓ collecter, centraliser, interpréter, traiter et diffuser les données économiques, démographiques et sociales ;
- ✓ procéder aux projections nécessaires aux besoins de la planification ;
- ✓ contribuer à la promotion de l'informatique au sein des services publics et du secteur privé ;
- ✓ apporter un appui-conseil aux Collectivités Territoriales, aux entreprises et aux projets industriels en matière d'équipements et de logiciels informatiques ;
- ✓ organiser et animer les travaux de tout organe chargé de la coordination en matière de Planification du Développement au niveau de la Région et du District ;
- ✓ aider les Collectivités Territoriales à mettre en place leurs propres services de Planification, de la Statistique et de l'Informatique, de l'Aménagement du Territoire et de Population.

C'est cette direction (DRPSIAP) qui assure la coordination technique des SRAT et des SDER, de même que le secrétariat technique des CROCSAD.

Ses attributions devraient être confortées dans ce sens, notamment dans l'arbitrage technique du BSI entre les CT, qu'il conviendrait à terme de déléguer aux gouverneurs de région dans le cadre d'une régionalisation poussée, de même que le suivi de son exécution.

Cette direction est également bien placée pour recevoir du CR les dossiers de projets à soumettre dans le cadre du CPER, faire les premières analyses avant de les soumettre aux CROCSAD, qui pourraient être érigées en instances formelles de finalisation/validation.

Actuellement, ce sont les CLOCSAD qui valident les projets préparés par les CT avant leur soumission à l'ANICT pour financement.

Dans ce cadre, des lignes budgétaires devraient être créées au niveau du budget régional pour financer leurs activités, qui souffrent aujourd'hui d'un manque criard de ressources.

Ainsi, les groupes thématiques des CROCSAD devraient jouer un rôle actif dans le suivi des CPER sur le terrain.

5. LE CADRE BUDGETAIRE ET FINANCIER

5.1. RAPPEL DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL

5.1.1. Les sources de financement des collectivités territoriales

Le cadre juridique de financement des collectivités territoriales repose sur la **loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales** qui consacre sa deuxième partie aux finances des collectivités territoriales.

L'**article 227** détaille les ressources des collectivités territoriales que sont :

- ✓ Les **ressources fiscales** :
 - Les impôts d'Etat transférés aux collectivités territoriales ;
 - Les impôts et taxes locaux directs ;
 - Les impôts et taxes locaux indirects.
- ✓ Les **produits par nature** :
 - Les produits d'exploitation ;
 - Les produits financiers ;
 - Les revenus du domaine ;
 - Les redevances.
- ✓ Les **ressources budgétaires** qui sont constituées des dotations et subventions spéciales de l'Etat aux collectivités Territoriales
- ✓ Les **produits et emprunts** autorisés qui sont exclusivement destinés au financement des investissements
- ✓ Les **dons et legs**
- ✓ Les **autres ressources**, notamment les subventions des partenaires extérieurs.

La **loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales** des communes, cercles et régions précise la typologie des impôts et taxes, leur taux et leur répartition entre les trois niveaux de collectivités.

Les ressources budgétaires de l'Etat sont constituées de :

- ✓ la dotation générale de la décentralisation instituée dans le cadre du transfert de compétences et reposant sur le principe que tout transfert de compétences de l'Etat aux collectivités s'accompagne d'un transfert de ressources ;
- ✓ des subventions spéciales destinées au fonctionnement ou à l'investissement via l'ANICT

Le concours financier de l'Etat aux Collectivités Territoriales se manifeste également à travers le fonds de péréquation et la dotation pour la garantie des emprunts qui sont deux



guichets (non opérationnels) du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT).

5.1.2. Les mécanismes de financement des collectivités territoriales

ANICT et FNACT

La loi n°00-42 du 7 juillet 2000 portant création de l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales (ANICT) a ainsi créé un Etablissement Public National à caractère administratif afin de gérer les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales et de garantir les prêts contractés par elles.

L'ANICT est donc chargée de :

- ✓ Recevoir et allouer aux collectivités territoriales les subventions destinées à la réalisation des investissements sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales en tenant compte de leur degré de développement ;
- ✓ Aide les collectivités territoriales à développer les services de proximité rendus à leur administrés pour la réalisation d'équipements ;
- ✓ Inciter les collectivités territoriales à développer la mobilisation de leurs ressources propres ;
- ✓ Garantir les prêts contractés par les collectivités territoriales pour le financement de leurs investissements ;
- ✓ Assurer la péréquation entre les budgets des différentes communes.

Le décret n°00-386/P-RM du 10 août 2000 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'ANICT précise dans son article 3 que le Conseil d'Administration exerce, dans les limites des lois et règlements en vigueur, les attributions spécifiques suivantes :

- ✓ Examiner et arrêter le budget annuel de l'ANICT ;
- ✓ Déterminer annuellement les axes prioritaires d'intervention de l'ANICT et veiller à leur respect par la Direction ;
- ✓ Délibérer sur les acquisitions, dispositions ou aliénations de biens meubles et immeubles de l'ANICT ;
- ✓ Fixer l'organisation interne, le cadre organique et les règles particulières au fonctionnement et à l'administration de l'ANICT ;
- ✓ Fixer les critères de détermination des droits de tirage des collectivités territoriales ;
- ✓ Statuer sur la répartition des fonds entre les régions et le District de Bamako ;
- ✓ Définir les critères d'éligibilité des différentes catégories de projets au financement de l'ANICT.

Le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) est ensuite créé par la loi n°07-072 du 25 décembre 2007.



Selon l'article 2, le FNACT est destiné à :

- ✓ Assurer la péréquation des ressources d'investissements entre les Collectivités Territoriales ;
- ✓ Assurer la compensation des charges induites par les transferts de compétences effectués par l'Etat au profit des Collectivités Territoriales ;
- ✓ Soutenir la réalisation d'investissements locaux et régionaux sous maîtrise d'ouvrage des Collectivités Territoriales ;
- ✓ Assurer la garantie des emprunts autorisés des Collectivités Territoriales ;
- ✓ Contribuer au financement de l'appui technique aux Collectivités Territoriales ;
- ✓ Contribuer au renforcement de la solidarité entre les Collectivités Territoriales dans le cadre de l'inter-collectivité ;
- ✓ Contribuer au renforcement du fonctionnement des Collectivités Territoriales

Le FNACT est composé de cinq guichets alimentés financièrement de manière différenciée selon leur nature. Le tableau ci-dessous détaille ces guichets :

LES GUICHETS DU FNACT

Dispositions légales	Intitulé du guichet	Sources de financement	Vocation
Articles 5 et 6	Dotation d'investissement des CT (DIN)	-allocations de ressources générales ou sectorielles de l'Etat ; -contributions des PTF ; -subventions spéciales de l'Etat destinées à l'investissement/équipement des CT ; -dons et legs	Financement des investissements sous maîtrise d'ouvrage des CT
Articles 7 et 8	Dotation pour la Garantie des Emprunts des CT	-ressources financières mises en place par l'Etat et d'autres partenaires ; -contributions d'adhésion des CT bénéficiaires de prêts ; -produits financiers générés par les dépôts à terme	Couverture des risques liés aux emprunts consentis par les CT pour financer des projets d'investissements
Articles 9 et 10	Dotation pour les appuis techniques	-dotations budgétaires de l'Etat ; -contributions financières des PTF	Financement des actions de renforcement des capacités techniques des CT et de la prise en charge des frais d'animation et de coordination de ces actions
Articles 11 et 12	Dotation pour l'appui au fonctionnement des CT	-allocations de ressources transférées par l'Etat en compensation des charges induites par le transfert de compétences de l'Etat aux CT ; -les contributions des PTF ; -dotations et subventions spéciales de l'Etat	Amélioration du fonctionnement courant des CT et de leurs organes délibérants
Articles 13 et 14	Dotation pour l'inter-collectivité	-contributions des CT -dotations budgétaires de l'Etat -concours des PTF ; -dons et legs	Financement des activités menées dans le cadre de l'Inter-collectivité



En 2010, l'ANICT s'est doté d'un manuel de procédures dont le deuxième tome est entièrement consacré aux procédures applicables au FNACT. Les premiers chapitres concernent notamment les dispositions communes relatives à la constitution et à la gestion des ressources du FNACT. Les chapitres suivants régissent les différentes dotations et notamment la Dotation aux Investissements (DIN) dont le tableau suivant précise les principales caractéristiques.

PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA DOTATION AUX INVESTISSEMENTS (DIN)		
Champ d'application	Critères d'éligibilité	Modalités et critères d'allocation des ressources
<p>La DIN est destinée au financement des travaux, fournitures et services liés aux investissements réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales.</p> <p>La DIN peut financer des :</p> <ul style="list-style-type: none"> - projets d'intérêt économique (PIE) au travers des ressources affectées au développement économique régional (DER). - des projets d'initiative communautaire (PIC) portés par les collectivités territoriales et réalisés sous leur maîtrise d'ouvrage. - la contrepartie attendue de la collectivité pour la réalisation d'un équipement figurant dans son programme de développement. <p>La DIN des collectivités territoriales a vocation à :</p> <ul style="list-style-type: none"> · Améliorer l'accès des populations aux services sociaux de base ; · Réaliser des équipements structurants pour les collectivités territoriales ; · Réaliser des équipements producteurs de revenus au profit des collectivités territoriales et des communautés de base. 	<p>Les réalisations financées par la dotation d'investissement relèvent des domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Economie, ✓ Environnement, ✓ Social. <p>Chaque domaine est composé de secteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ L'équipement ; ✓ L'aménagement du territoire ; ✓ Gestion des ressources naturelles ; ✓ L'assainissement ✓ Le cadre de vie ✓ L'hydraulique ✓ L'Education ✓ La Santé ✓ La Culture ✓ Les sports <p>Chaque secteur est composé de dominantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ La Création de richesses ✓ L'Appui à la production ✓ Les Services aux populations ✓ Les Services à l'Administration des collectivités territoriales 	<p>Le volume de la subvention octroyée aux Collectivités Territoriales, pour réaliser des investissements sous leur maîtrise d'ouvrage, est déterminé par un indice synthétique de péréquation qui tient compte des critères suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> · la population de la collectivité territoriale, · la mobilisation des ressources fiscales calculée sur le taux de recouvrement de la TDRL pour les Communes, · l'éloignement de la collectivité des centres d'approvisionnement, · l'indice de pauvreté communale déterminé par l'Observatoire du Développement Humain Durable, · le nombre de sessions trimestrielles ordinaires tenues, · le nombre des procès verbaux de sessions trimestrielles ordinaires transmis à la tutelle, · la période de transmission des comptes administratifs de l'année N-2, par rapport au 31 mars de l'année N-1.

Les ressources de la DIN peuvent être affectées spécialement au financement du Développement Economique Régional, on parle alors de DIN-DER. Le tableau ci-dessous en présente les modalités.

LES MODALITES D'UTILISATION DE LA DIN-DER

Ressources	Destination des ressources	Caractéristiques et éligibilité du PIE
<p>Ce sont des aides financières allouées par le FNACT à la Collectivité Région, sous forme de subvention. Elles peuvent éventuellement être affectées et mobilisées dans le cadre d'arrangements spécifiques définis dans les conventions passées avec les PTFs concernés.</p> <p>Les ressources de la DIN-DER sont réparties en deux enveloppes A et B.</p> <p>L'enveloppe A est destinée au renforcement des capacités de la Collectivité Région pour l'instruction des PIE et à l'accompagnement des promoteurs et le suivi des PIE financés.</p> <p>L'enveloppe B est destinée au financement des PIE.</p>	<p><u>Enveloppe A :</u></p> <p>✓ 15% :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la production des supports techniques indispensables à la gestion par la Collectivité Région des procédures d'instruction. - la formation des agents et des élus membres du comité technique d'examen des PIE sur les procédures et les instruments d'instruction et de financement des PIE. - l'information des acteurs économiques de la région sur les procédures de mobilisation de la DIN-DER - l'organisation des appels à proposition <p>✓ 85% :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le financement des études de faisabilité pour les PIE présélectionnés ; - l'accompagnement des promoteurs et le suivi de la réalisation et de la mise en activité des PIE sélectionnés. 	<p>Sont considérés comme « d'intérêt économique » pour la région, les projets qui concourent au développement économique territorial.</p> <p>Ces projets doivent contribuer à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'accroissement du revenu territorial de la Région - augmenter les recettes d'exportations de biens et de services ; - améliorer l'accessibilité des biens et des services dans la région ; - diminuer les dépenses d'importations de biens et services ; - réduire le prélèvement et la destruction de ressources naturelles régionales.
	<p><u>Enveloppe B :</u></p> <p>✓ Pour 95%, au financement des PIE sélectionnés par la Collectivité Région pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les travaux, fournitures et prestations de services nécessaires à la réalisation et à la mise en service ; - les prestations de supervision et de contrôle de réalisation. <p>✓ Pour 5%, à la gestion de l'ANICT, conformément au décret N°609/PRM du 7 décembre 2000.</p>	<p>Les PIE éligibles au financement de la DIN-DER sont sélectionnés concurrentiellement par l'Assemblée régionale, en fonction des ressources de l'enveloppe B de la DIN-DER allouées et sur la base de l'évaluation comparative de :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. leur utilité pour la Région aux plans social, économique et environnemental ; 2. leur possibilité de réalisation et de mise en activité ; 3. la durabilité de leurs activités au plan commercial, technique, organisationnel et financier <p>Les dépenses éligibles au financement de la DIN-DER, sous réserve qu'elles aient été contractées dans le cadre du Protocole d'Etudes ou de la Convention de Réalisation et</p>

		<p>d'Exploitation, sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> · études de faisabilité, incluant les études techniques et les évaluations de l'utilité et de la durabilité des activités projetées ; · travaux de construction ou de réhabilitation d'infrastructures ; · acquisition, installation et mise en service de matériels et d'équipements ; · suivi, contrôle, audits ; · prestations d'accompagnement technique du promoteur (formation technique et commerciale, communication, assistance à la mise en service et à la maintenance des infrastructures et équipements).
--	--	--

Le manuel de procédures du FNACT précise ses modalités de gestion, rappelées ci-dessous.

Les Collectivités Territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage des actions financées par le FNACT. Elle passe les contrats et marchés, ordonne les paiements qui seront faits par un comptable public.

Les ressources du FNACT sont des ressources publiques, qu'elles proviennent d'appuis budgétaires, généraux ou sectoriels, ou de dotations spécifiques directement mises à la disposition de l'ANICT. Elles sont inscrites dans la loi de finances sur les unités fonctionnelles de l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales

Les ressources du FNACT sont inscrites au budget de l'ANICT en ressources et en emplois.

Les allocations des ressources du FNACT sont notifiées aux collectivités territoriales par une décision de l'ordonnateur de l'ANICT portant ouverture de droits de tirage sur chaque guichet du FNACT.

Les droits de tirage ouverts sont inscrits au budget des collectivités territoriales qui recevront ces ressources par transferts de l'ANICT vers des comptes mouvementés par les services compétents du Trésor.

Le comptable public des collectivités territoriales est un agent du service compétent du Trésor. Les pouvoirs de ce comptable public sont séparés de ceux de l'ordonnateur des Collectivités Territoriales.

Toute prestation de service apportée à l'Etat, à ses démembrements et à tout détenteur de puissance publique doit être payée conformément aux procédures législatives et réglementaires en vigueur régissant la manipulation et l'utilisation des ressources publiques.

Les financements extérieurs

Le financement de la décentralisation par les ressources extérieures des partenaires techniques et financiers prend aujourd'hui plusieurs formes :

- ✓ **L'appui budgétaire** (général ou sectoriel) : les ressources apportées par le Partenaire à l'Etat bénéficiaire sont versées au Trésor Public et gérées selon les mêmes principes et normes que les ressources nationales. L'appui budgétaire peut-être ciblé ou non ciblé. L'appui budgétaire est général (ABG), quand il porte sur l'ensemble du cadre macroéconomique et les politiques budgétaires de l'Etat bénéficiaire. L'appui budgétaire est sectoriel (ABS) quand il est effectué pour un secteur spécifiquement affectés aux dépenses du secteur concerné.
- ✓ **L'approche programme** : constitution d'un pool de bailleurs qui versent leurs contributions dans un compte spécial crée au Trésor ;
- ✓ **L'approche projet** : application des procédures de gestion des fonds des partenaires extérieurs ;
- ✓ La **coopération décentralisée** : appui direct d'une collectivité étrangère, contribution directe au budget de la collectivité bénéficiaire.

Les ressources propres

Les collectivités territoriales disposent de ressources propres très limitées ce qui pose la question de leur viabilité économique. Sur cette base, les collectivités territoriales éprouvent des difficultés à assurer leur fonctionnement quotidien et elles ne peuvent pas dans ces conditions mener une véritable politique d'investissement aux bénéfices de la communauté toute entière.

Les raisons de la faible mobilisation des ressources sont diverses :

- ✓ Le **contexte socio-économique** : population dispersée, essentiellement rurale, à faible revenu, problématique de l'adhésion à l'impôt ;
- ✓ **L'inadaptation de la structure de la fiscalité locale** : émiettement des impôts et taxes locales dont beaucoup n'ont pas d'assiette dans la plupart des communes ; impôts et taxes locales à faible revenu ce qui conduit à une dispersion des moyens déjà modestes pour le recouvrement d'impôts à potentiel limité ; répartition déséquilibrée des recettes d'impôts eu égard aux besoins.
- ✓ Le **dysfonctionnement de la chaîne fiscale** : l'insuffisance de moyens humains et matériels dont disposent les services de l'assiette et du recouvrement empêche un recensement annuel et exhaustif des contribuables ; l'état embryonnaire du cadastre ne permet pas aux services fiscaux de recenser l'ensemble des activités, notamment dans le secteur informel ce qui conduit à la sous-estimation de l'assiette et la sous-évaluation des bases imposables ; la mobilisation des ressources locales n'apparaît toujours pas prioritaire pour l'Etat central et les moyens administratifs disponibles pour les missions en matière de recouvrement de la fiscalité locale sont d'autant plus réduits que l'administration centrale, elle même est démunie ; la collaboration entre



les acteurs et responsables de la chaîne fiscale (impôts, Trésor et collectivité) ne fonctionne pas de manière satisfaisante en raison principalement de l'absence de règles claires définissant les procédures à appliquer et les rôles et responsabilités de chacun ;

- ✓ **La qualité de la gouvernance locale** : Les contributions financières demandées ne sont pas légitimées aux yeux des populations par des réalisations ou des services concrets ; La communication auprès des populations en matière fiscale est insuffisante ; L'opacité entretenue autour de la gestion des fonds donne le sentiment très répandu d'une mauvaise gestion, sinon d'un détournement des fonds ; Les faibles capacités de gestion de la plupart des collectivités génèrent le gaspillage du fait d'une utilisation peu efficiente des ressources mobilisées ; l'absence d'un système de sanctions et de récompenses tant au niveau central qu'au niveau des collectivités dilue d'autant plus le sentiment de responsabilité, que l'obligation de rendre compte trouve peu de relais institutionnel ; La réticence dans l'utilisation des outils de gestion par les élus, les considérations électoralistes, les pesanteurs sociologiques sont des facteurs aggravants.

5.1.3. Le bilan du financement des collectivités territoriales

Même s'il a évolué, le cadre actuel de financement des collectivités territoriales s'inscrit dans le contexte de création et de mise en place des collectivités territoriales. Ce cadre devait permettre aux collectivités de répondre aux besoins urgents des populations dans les secteurs sociaux, premiers domaines transférés, ce qui explique la logique équipementière des investissements réalisés.

Il est déterminant aujourd'hui de mener une réflexion d'ensemble pour réformer ce cadre et prendre en compte les enjeux et les exigences du développement économique, facteur de stabilisation et de paix.

Les contraintes pesant sur le financement des collectivités territoriales sont de différente nature :

- ✓ La faiblesse des ressources propres des collectivités territoriales (évoquée précédemment) et des ressources affectées par l'Etat a conduit à une très grande dépendance vis à vis des financements extérieurs ce qui engendre certaines difficultés : problème général de souveraineté, problème de prévisibilité et de pérennité des ressources, problème de synergies entre les différents partenaires altérant l'efficacité des actions et posant des difficultés de péréquation entre les collectivités, viabilité du processus de décentralisation lui même.
- ✓ L'insuffisance du volume des ressources consacrées à la décentralisation jusqu'à présent (9,5% du budget national) ne permet pas à l'ensemble des acteurs (élus, services techniques...) de se mobiliser et de jouer pleinement et efficacement leur rôles (impulsion, planification, réalisation, contrôle...) ; lors des Etats Généraux sur la décentralisation, les collectivités ont demandé qu'elles atteignent 30%.
- ✓ L'inadaptation, la lourdeur et les échecs de certaines procédures du dispositif FNACT/ANICT ont engendré une certaine hostilité vis-à-vis de ce mécanisme : les problèmes évoqués concernent notamment les critères d'éligibilité, la formule de

péréquation, l'exigence des contreparties, le prélèvement des 5% pour la gestion de l'ANICT au regard des services rendus, le retard dans la notification des droits de tirage, la complexité des procédures, la mauvaise qualité des investissements réalisés...

Les Recommandations des Etats Généraux en lien avec les difficultés mentionnées ci-dessus sont les suivantes :

1. Elargir l'assiette fiscale des collectivités et améliorer le recouvrement des impôts et taxes à travers une synergie d'actions entre les services déconcentrés et les collectivités.
2. Lever tous les obstacles affectant le transfert effectif des ressources financières liées aux compétences transférées de l'Etat aux collectivités ;
3. Accroître significativement les dotations budgétaires aux collectivités territoriales ;
4. Rendre plus fongibles et plus accessibles les ressources financières destinées aux collectivités territoriales ;

5.2. LE FINANCEMENT DES CPER

Les termes de référence de l'étude ont posé comme postulat de l'intégration du CPER au dispositif FNACT/ANICT.

Cette position est compréhensible dans la mesure où il y a une volonté de l'Etat et des bailleurs d'opérationnaliser rapidement ce mécanisme. De notre point de vue cette solution doit être transitoire avant la mise en place du Fonds National CPER et elle suppose, pour donner toutes les chances de succès au CPER, la réalisation de plusieurs actions préalables parmi lesquelles :

- ✓ **Analyse du dispositif d'ensemble du financement des collectivités territoriales** : l'objectif est de tirer les enseignements du fonctionnement du dispositif en cours en prenant en compte l'ensemble des points de vue (Etat, CT, bailleurs, évaluateurs indépendants...) et d'adapter ce dispositif en intégrant les enjeux, les problématiques et les exigences du Développement Economique Régional ; il s'agit également de prendre en compte les réformes des finances publiques en cours pour garantir une cohérence entre des différents mécanismes ;
- ✓ **Relecture des textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'ANICT et du FNACT, y compris le manuel de procédures** : l'objectif est de prendre en compte les insuffisances et les contraintes identifiées tout au long de ces années de pratique ainsi que l'impact de l'instauration des CPER-DER sur le fonctionnement et la gestion du FNACT par l'ANICT ;
- ✓ **Réflexion sur la politique fiscale** dans son ensemble que ce soit au niveau central ou local afin de mieux cibler les impôts à fort potentiel et d'identifier de nouvelles ressources fiscales en phase avec les réalités socio-économiques et les besoins actuels ; il s'agit également de rationaliser et d'optimiser la chaîne fiscale dans son ensemble et à tous les niveaux, central et local ;
- ✓ **Amélioration de l'harmonisation de l'aide au niveau local** afin d'améliorer la concentration et la prévisibilité des ressources qui sont nécessaires pour atteindre l'effet d'entraînement sur le développement économique des régions.



5.2.1. L'intégration du CPER dans le dispositif FNACT/ANICT

Sources de financement possible du CPER

Compte tenu de l'insuffisance des financements actuels pour faire face aux besoins des collectivités, nous suggérons de financer les CPER par des **ressources additionnelles** et non de puiser dans les ressources disponibles auprès des différents guichets FNACT. Cette position vaut aussi bien pour l'Etat que pour la Région.

Ces ressources additionnelles peuvent être le produit de **fiscalité centrale ou locale**. La réflexion sur la politique fiscale permettra de déterminer précisément quelles ressources fiscales peuvent contribuer au financement des CPER, sachant que l'accent doit être mis sur le fort potentiel, la stabilité et la prévisibilité de ces ressources fiscales. Il ne paraît pas opportun de compter sur l'augmentation immédiate des ressources fiscales locales au vu des considérations mentionnées plus haut. Cela demeure un objectif sur le moyen terme et des mesures doivent être prises dans ce sens. Avec l'avancée des systèmes d'adressage et du cadastre, il peut être envisagé la création d'un impôt foncier. Par ailleurs les Etats Généraux de la décentralisation ont recommandé l'instauration d'une taxe sur les consommations téléphoniques et/ou le prélèvement sur la TVA pour permettre aux Collectivités Territoriales de contribuer au financement des CPER.

Les ressources additionnelles peuvent être apportées par les **financements extérieurs** des Partenaires Techniques et Financiers, même si rappelons le cette option doit demeurer temporaire. Comme indiqué plus haut, des efforts doivent être réalisés pour une meilleure harmonisation de l'aide au niveau local. Le financement du CPER exige un volume important de ressources qui doivent être prévisibles sur plusieurs années.

Les ressources additionnelles pourraient également provenir des **financements communautaires** de l'UEMOA. En effet il existe plusieurs possibilités de financement au niveau de l'UEMOA :

- ✓ la subvention du mécanisme communautaire au niveau de l'UEMOA, peut être envisagée en particulier pour les régions transfrontalières ;
- ✓ le Fonds d'Appui à l'Intégration Régionale (FAIR) mis en place depuis 1998 ;
- ✓ le Fonds Régional de Développement Agricole qui a été créé en mars 2006
- ✓ le Projet de financement du développement local dans l'espace UEMOA institué en avril 2012 qui comporte deux mécanismes:
 - le mécanisme de subventions qui vise à développer le partenariat des communes transfrontalières et les jumelages entre communes de l'espace UEMOA ;
 - le mécanisme d'accès aux emprunts.

Ces mécanismes communautaires doivent être étudiés plus en détails car peu usités jusqu'à présent.

Les ressources additionnelles peuvent être apportées par le **secteur privé** via les différentes formes de partenariat Public-Privé (délégations de service public, contrat de partenariat) en fonction de la nature et du type de projet concerné.



Modalités de gestion du CPER dans le cadre du FNACT

Sous réserve des recommandations précédentes, le guichet le mieux indiqué, de par sa nature, pour accueillir les financements destinés au CPER est la Dotation aux Investissements (DIN). A l'instar de la DIN-DER, il pourrait être envisagé d'affecter spécialement les ressources additionnelles au financement des CPER, on parlerait alors de DIN-CPER. Cela éviterait d'empiéter sur le dispositif actuel DIN-DER trop restrictif pour prendre en compte les contraintes des CPER. Par ailleurs la DIN-DER permet aux collectivités de continuer à intervenir dans des domaines et auprès de bénéficiaires non concernés par les actions des CPER.

Cette DIN-CPER pourrait également être composée de deux enveloppes :

- une enveloppe destinée à accueillir les financements étatiques du Budget Spécial d'Investissements (ressources additionnelles étatiques et contributions extérieures) pour ce concerne les engagements financiers de l'Etat ;
- une enveloppe destinée aux financements extérieurs pour ce qui concerne la contribution aux engagements financiers des régions.

Une réflexion devra être menée sur la pertinence de l'indice synthétique de péréquation qui ne peut pas s'appliquer en tant que tel dans ce cas de figure.

Il sera nécessaire de prévoir également un abondement plus conséquent des guichets destinés au renforcement des capacités des collectivités pour leur permettre de développer des compétences en matière de gestion des CPER.

Les procédures de gestion des fonds DIN-CPER sont décrites dans le manuel de procédures du FNACT qui devra être adapté pour privilégier la simplicité, la rapidité et la sécurité des procédures. Les grands principes de la gestion des deniers publics restent inchangés :

Après approbation de la demande de financement, l'ANICT transfère, par tranches, le montant de son engagement financier au comptable public de la collectivité qui procédera au paiement des prestations commandées par la collectivité sur ordre de celle-ci. Les avances de trésorerie faites par les différents partenaires de l'ANICT sont justifiées à ceux-ci au fur et à mesure de leur consommation par les transferts opérés vers les collectivités territoriales. Elles sont renouvelées suivant le même mécanisme de mise à disposition des ressources. Les fonds alloués dans le cadre du contrat plan sont des deniers publics. Ils sont gérés, contrôlés et audités dans les mêmes formes que le budget régional.

Les ressources allouées dans le cadre du contrat plan sont exclusivement utilisées pour l'exécution des projets et missions auxquels elles sont destinées.

Le Président du Conseil régional est l'ordonnateur du budget du CPER et le Trésorier-payeur régional, le comptable public. Le Président du Conseil régional est maître d'ouvrage de tous les travaux à effectuer dans le cadre de l'exécution du CPER. Il peut déléguer une partie de ses compétences ou se faire assister dans cette tâche par un partenaire technique.

Dispositions diverses

Chaque CPER doit être accompagné d'un plan de financement qui doit prendre en compte les financements acquis au sein de chaque source sus indiquée.

Le CPER doit être un cadre d'engagements assez contraignant sur la base de ressources sûres pour permettre la réalisation des projets qui y sont inscrits dans un cycle de gestion contraint dans le temps.

C'est pourquoi, la planification et la programmation du CPER doivent assurer la conformité avec les autres documents budgétaires et financiers (budgets communaux, Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), etc.).

S'agissant des engagements pris par l'État dans le cadre du CPER, ils font l'objet d'une inscription de moyens financiers correspondants dans les budgets de l'État pendant toutes les années de réalisation du CPER. Dans ce cadre, l'Etat doit inscrire les montants dédiés au financement des projets concernés dans le Programme Triennal d'Investissement (régions, cercles et communes) et sa tranche annuelle (BSI).

Les engagements pris par la Région sont inscrits dans le budget régional pendant toute la durée d'exécution du CPER. Ils constituent des dépenses prioritaires et obligatoires.

Les engagements pris par les autres acteurs ou partenaires constituent des obligations à leur égard.

5.2.2. Evolutions possibles

La mutation de la DIN-CPER en **Fonds National CPER** est envisageable. Ce fonds pourrait être alimenté entre autres par des impôts et taxes nouveaux, la rétrocession d'une part des recettes fiscales, le BSI, les contributions extérieures.

Dans cette hypothèse, le fonds devrait comporter deux lignes :

- appui au renforcement institutionnel des Régions, destinée à financer des études techniques, des formations, des actions de communication et autres actions de renforcement de capacités des acteurs;
- investissements des CPER.

Une analyse plus fine devra être effectuée en temps opportun.

L'amélioration des conditions d'accès à l'emprunt (abondement plus conséquent du guichet FNACT relatif à la garantie des emprunts, amélioration de la mobilisation des ressources propres, amélioration gouvernance locale....)

6. LE CADRE DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

6.1. RAPPEL DU CADRE DE PLANIFICATION DU CPER

6.1.1. Les principes de base du CPER

Le CPER plan doit se référer à des principes de bonnes pratiques partagées qui sont à promouvoir et observer, notamment :

- le respect de l'identité de chacun des acteurs ;
- la transparence dans les relations entre partenaires ;
- le respect des engagements souscrits;
- la participation dans la prise de décision ;
- Le partage des approches et des risques.

Quatre principes de base doivent guider l'élaboration des CPER : la cohérence, la subsidiarité, la complémentarité et la solidarité, et enfin l'efficacité économique.

La cohérence

Pour que la territorialisation du développement que visent les CPER ne soit pas en contradiction avec les priorités nationales, ceux-ci doivent être cohérents avec les documents de politique de portée nationale, notamment le Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSCR), le Document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND) et son plan d'action le PNACT, ainsi que l'ensemble des politiques sectorielles.

Ils doivent aussi être en cohérence avec les autres outils locaux de planification (SRAT, PSDR et PDSEC).

Cette cohérence doit être assurée à travers la stratégie DER qui sous-tend le choix des projets soumis au CPER.

La subsidiarité

La subsidiarité peut se définir comme un principe de délégation verticale de pouvoirs au niveau des circonscriptions et collectivités dans les domaines où une action locale est préférable à l'intervention du niveau national.

La réussite de la politique de régionalisation dépendra de la compréhension partagée de tous les acteurs de la nécessité de cette articulation des stratégies nationales sectorielles (visant une certaine harmonisation des politiques publiques sur le territoire national) avec les stratégies horizontales portées par les CT dans le souci d'une meilleure prise en compte des spécificités, besoins et potentialités régionales et locales propres à chaque collectivité.



S'il revient à l'Etat de définir le cadre global de développement national, il appartient à chaque collectivité région, de définir et mettre en œuvre sa propre stratégie de développement régional.

Dans ce cadre, le CPER peut être le moyen de financer des projets d'envergure régional non seulement dans les domaines relevant de la compétence des régions, mais aussi de l'Etat, s'il juge cette forme de gestion plus efficace que son intervention en tant qu'acteur direct.

Ce principe de subsidiarité s'applique aussi aux autres niveaux de CT. En effet, par rapport aux cercles et aux communes, la région peut jouer le rôle de maître d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué dans le cadre d'un CPER qui intègre un volet relevant de la compétence d'autres niveaux de CT. Dans ce cas, la région joue le rôle de chef de file, impulsant, animant, coordonnant, et assurant le suivi évaluation des actions engagées dans le cadre CPER. Le rôle du Conseil régional sera d'impulser une politique de développement territorial basée sur une mise en synergie des politiques sectorielles et territoriales. Sur la base des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), des stratégies de développement régional (SDER), et des Plans de développement économique, social et culturel (PDSEC), il doit entrer dans un dialogue avec les autres niveaux de CT, pour identifier des projets prioritaires structurants, à proposer au gouvernement pour faire l'objet de CPER dans le cadre d'une vision stratégique partagée entre élus, société civile et secteur privé des trois niveaux de CT.

La complémentarité et la solidarité

La nécessité d'inscrire la stratégie de développement économique régional dans une démarche volontariste d'aménagement et de développement durable des territoires ne doit pas occulter la solidarité garant de l'unité nationale.

En effet, dans le cadre des CPER, l'Etat doit mettre en place les mécanismes financiers permettant d'assurer que les régions les plus démunies puissent se développer dans une stratégie intégrée de partage des richesses nationales.

C'est toute la problématique des modalités de prise en charge des différences de richesses entre régions dans le financement des CPER.

De même à l'intérieur d'une même région, le CPER doit permettre la solidarité, et la coopération entre les différentes CT (cercles et communes) dans le choix des projets et éviter les asymétries parfaites, dans la mesure où les projets pertinents peuvent rarement couvrir en même temps les territoires de tous les cercles.

L'efficacité économique

La stratégie DER doit privilégier des investissements suffisamment importants de nature à provoquer des effets induits indispensables au développement de la Région.

L'efficacité implique d'abord le choix de projets structurants à financer principalement par l'Etat et ses Partenaires pour mettre en place les conditions favorables pour l'installation de promoteurs privés. Bien entendu, l'amélioration des infrastructures (voies de communications, télécommunications, électrification, etc.), mais ces investissements entrent davantage dans le portefeuille de l'Etat pour un premier temps.



En outre, ces investissements structurants sont indispensables pour garantir les besoins locaux en termes d'amélioration de qualité de vie, de création d'économies externes pour les entreprises, de développement de services de proximité, de maintien de l'équilibre démographique et de lutte contre l'exode rural.

L'efficacité implique aussi le soutien de la région à des projets productifs s'adressant aux investisseurs nationaux et étrangers intéressés par les secteurs porteurs au niveau de chaque région.

6.1.2. La planification du CPER

La planification régionale et locale ne saurait être exclusive de la planification centrale car les choix stratégiques et le projet de société sont définis par l'État dépositaire de la souveraineté nationale.

Plusieurs textes reconnaissent le droit à plusieurs familles d'acteurs (institutionnels, associatifs et économique) à participer à la planification et à la mise en œuvre du développement.

- La constitution du 25 février 1992 dans ses dispositions relatives aux droits économiques et sociaux
- La loi n°93-008 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales
- La loi n°2012-007 portant code des Collectivités territoriales du Mali,
- Le décret n°08-095 du 21 février 2008, portant création des comités régionaux, locaux, et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement.

6.1.2.1. Le cadre institutionnel de concertation en matière de planification participative multi niveaux

Les problématiques du développement régional doivent être traitées à plusieurs niveaux avec la contribution de tous les acteurs pour que les actions de développement les investissements aient des effets positifs tangibles sur les conditions de vie des populations.

Au point de vue institutionnel, la mise en œuvre de la programmation suppose la définition de structures formelles de concertation consacrés par les textes comme la loi n°2012-007 portant création des comités régionaux, locaux et communaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CROCSAD, CLOCSAD, COCSAD) a trois niveaux.

- Comités communaux d'orientation, de coordination, et de suivi des actions de développement (CCOCSAD) qui s'élargissent en une entité de développement intégrant autour des élus, des techniciens des représentants de communautés de base, les associations diverses, des privés etc...

- Comités locaux d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement (CCLOCSAD) au niveau du Cercle qui regrouperont autour du Préfet (Président) et du Président du Conseil de cercle, l'ensemble des acteurs de développement local ;
- Comités régionaux d'orientation de coordination et de suivi actions de développement local (CROCSAD) regroupant autour du Gouverneur (Président) et du Président de l'Assemblée Régionale l'ensemble des acteurs de développement régional. Un cadre de concertation interrégionale d'harmonisation des projets du module 4 (projets d'envergure nationale) et des PDR pourrait être envisagé à ce niveau également.

Ainsi les structures de concertation ont pour rôle d'impliquer toutes les parties prenantes et de veiller à la réalisation des actions programmées en se conformant au principe de la subsidiarité.

Si la décentralisation exclut en principe l'exercice d'une tutelle hiérarchique par une collectivité sur une autre, elle requiert en revanche l'application rigoureuse du principe de subsidiarité et surtout une coordination étroite des rapports entre collectivités locales selon une approche systématique impliquant également l'Etat et ses démembrements tant au niveau national, régional que local.

Bien qu'il n'y ait pas de hiérarchie entre les niveaux de collectivité territoriale, la loi à travers les dispositions fait obligation, aux trois niveaux de collectivité territoriale ainsi qu'à l'Etat, de se concerter, de façon responsable pour la conception et la mise en œuvre du programme de développement économique sociale et culturel de la Région. Compte tenu des attributions de chaque niveau de collectivité territoriale, notamment en matière d'élaboration de son PDSEC, le programme Régional de Développement Economique, Social et Culturel (PRDESC) ne peut être que la synthèse mise en commun des PDESC des trois niveaux de Collectivité Territoriale.

Les documents de réalisation de projets de développement décidés par l'Etat sur le territoire de la région doivent être systématiquement communiqués, par les structures centrales, au niveau régional qui à son tour en informera le niveau local. Il reste bien entendu que les différentes collectivités territoriales devront toujours en tenir compte au moment de l'élaboration de leurs différentes programmations annuelles et pluriannuelles.

Pour faire face à cette préoccupation d'échanges d'informations avec le niveau central un certain nombre de recommandations / dispositions devront être imposées aux structures nationales concernées :

- Les projets de développement en question sont systématiquement communiqués à la Région ;
- Les tranches annuelles de réalisation sont communiquées chaque année bien avant les sessions budgétaires des collectivités territoriales (fin novembre au plus tard)
- Les collectivités concernées et les sites éventuels sont précisés en tenant compte des attributions spécifiques.

Les structures régionales sectorielles, avec l'appui des Autorités Régionales, seront chargées de gérer ces aspects de concertation avec leurs directions centrales.



Cette coordination pourra se faire également à travers le dispositif ci-dessous selon les besoins et le niveau de référence de la collectivité.

TABLEAU CADRE DE REFERENCE

Niveaux de planification	Cadre de concertation et de planification	Membres	Services techniques d'appui à la planification
Nation	Comité National de Planification Stratégique	Départements techniques, société civile, chambres consulaires, PTF, etc....	MPP/DNPD/DNAT/CPS départements, PTF, DGAT
Région	Comités Régionaux d'orientation de Coordination et suivi des Actions du Développement (CROCSAD)	Gouverneurs, Conseil Régionale, Préfets, Conseils de Cercles, AMM, DRPSIAP, Services techniques régionaux déconcentrés, ANICT, ACCRM, CCIM, APCAM, Chambres de Métiers, ONG et Associations, Projets d'appui, PTF, Privés	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernorat - Conseil Régionale - DRSIAP
Cercle	Comité Local d'orientation de Coordination et suivi des Actions du Développement (CLOCSAD)	Préfets, Sous-préfets, Conseil de Cercle, Maires des Communes, AMM SLPSIAP, services techniques déconcentrés, ANICT, ACCRM, CCIM, APCAM, Chambres de Métiers, ONG, Associations des Jeunes et Femmes, Projets d'appui, PTF, Privés	<ul style="list-style-type: none"> - Préfet - Conseil de Cercle - SLPSIAP
Commune	Comité Communal d'orientation de Coordination et suivi des Actions du Développement (CCOCSAD)	Sous-Préfets, Maires des Communes, AMM, DRSIAP, services techniques déconcentrés, ANICT, ACCRM, CCIM, APCAM, Chambres de Métiers, ONG, Associations, Projets d'appui, PTF, Privés	<ul style="list-style-type: none"> - Sous-Préfets - Maire - SLPSIAP - Secrétaire Général de la Commune

Le dispositif ainsi proposé vise davantage une harmonisation, une mise en cohérence concertée entre les différents collectivités territoriales qui tout en conservant leur autonomie et leur pouvoir de décision, ont pris conscience de la synergie, des effets multiplicateurs de certaines actions de développement.

Les cadres de concertation et de planification du développement ne doivent pas être considérés comme concurrents des organes des collectivités territoriales qui restent en dernière analyse, des centres de décision autonomes jouant un rôle premier dans le fonctionnement desdits cadres.



6.1.2.2. Les instruments et outils de l'aménagement du territoire et de la planification du développement régional

Ces instruments doivent être considérés aux quatre échelons de l'Etat : national, régional, local et communal.

L'échelon national

- L'étude Nationale Perspectives 2025 ;
- Le Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction ;
- Les Objectifs du Millénaire pour le Développement ;
- Le Schéma National d'Aménagement du territoire (SNAT) ;
- Les Schémas Directeurs sectoriels et spatiaux ;
- Le Programme Triennal d'Investissement et sa tranche annuelle (BSI) ;
- Les plans nationaux sectoriels.

L'échelon Régional

- Le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) ;
- Les Schémas Directeurs sectoriels et spatiaux ;
- Les Plans de Développement Sectoriel, Economique et Culturel (PDSEC) ;
- Les Espaces Economiques Partagés

L'échelon local

- Le Schéma Local d'Aménagement du territoire (SLAT) ;
- Les Schémas Directeurs sectoriels et spatiaux ;
- Les Plans de Développement Sectoriel, Economique et Culturel (PDSEC), etc.

L'échelon communal

- Le Schéma Communal d'Aménagement du territoire (SCAT) ;
- Les Schémas Directeurs sectoriels et spatiaux ;
- Les Plans de Développement Sectoriel, Economique et Culturel (PDSEC).

Il revient à l'Etat en tant que garant du processus de décentralisation, d'inscrire la stratégie de développement économique régional dans le cadre d'une politique territoriale de développement économique dont il lui revient de fixer les objectifs, les lignes directrices, les orientations stratégiques, les conditions et les modalités de mise en œuvre, ainsi que les modalités de suivi et de contrôle d'exécution, les modalités d'évaluation.

Le développement économique régional doit être mis en cohérence avec le Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSCR) qui demeure la stratégie nationale de développement. Pour ce faire il s'avère nécessaire de veiller à l'articulation entre les programmes de développement des CT d'une part et entre eux et les programmes



sectoriels d'autre part. Cette mise en cohérence doit se faire au niveau régional à partir du Plan Stratégique de Développement Economique Régional qui prend en compte les préoccupations de toutes les collectivités qui composent la Région, en cohérence avec le CSCR.

A cet égard, la principale difficulté réside dans le fait que la Région qui doit être le pilote de du Développement régional ne dispose pas de moyens juridiques de cette mise en cohérence, ce qui à certains égards est vu par les acteurs, y compris par les autres niveaux de CT comme un handicap. En effet la loi sur la libre administration des CT, laisse à la seule appréciation de chaque niveau de collectivités les Programmes de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC).

En tant que document de planification spatiale visant à assurer une répartition des équipements/ infrastructures, le SNAT doit être le cadre de référence pour chaque Région dans la mise en œuvre de son programme de développement économique régional.

Mais, le processus de planification du développement souffre de l'absence de cet instrument national et de mécanismes clairs d'articulation et d'arbitrage entre les programmes de Développement Economique, Social et Culturel (PDSEC) et les autres instruments de planification (STRAT, PSDR).

Cette absence préoccupante est prise en compte par la loi n°93-008 du 11 février 1993 modifiée déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales qui indique qu'un décret pris en conseil des Ministres détermine les mécanismes de programmation et de mise en cohérence des actions développement économique régional, social et culturel d'intérêt régional ou local. A cet égard, l'accélération de la procédure d'adoption de ce décret apparaît comme une urgence.

Les Comités d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement aux différents niveaux des CT, ainsi que les dispositions de la loi n°2012-07 du 10 février 2012 portant code des collectivités territoriales qui dans ses articles 16, 17, 72, 86 et 133, instituent des mécanismes de concertations entre l'Etat, les Collectivités Territoriales et les Communautés pour la réalisation des projets de développement constituent également des outils à cet égard.

C'est dire que les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), les Plans stratégiques de développement régional (PSDR), et les Plans de développement économique, social et culturel (PDSEC) ne doivent pas être des additions de projets initiés par les trois niveaux de CT, mais le résultat d'une vision stratégique partagée entre élus, société civile et secteur privé des trois niveaux de CT.

Il s'agit donc de sortir de l'approche classique de développement communautaire basée sur l'autosuffisance pour aller vers une vision stratégique adossée sur une analyse de flux et de promotion des initiatives porteuses de richesses réparties sur le territoire. Seule cette approche territoriale du développement économique peut permettre de mettre en valeur les potentialités du territoire au niveau régional, en articulant les bassins de production avec les unités de transformation, et développer une vue d'ensemble de l'économie.

En structurant les initiatives et les projets de territoires, les Contrats Plan Etat-région (CPER) constituent donc un cadre de cohérence spatiale qui permettent de mieux identifier et localiser les programmes prioritaires d'investissement sur le territoire de la région, et de



résoudre ainsi le problème de l'émiettement communal, et des découpages politiques qui ne correspondent pas toujours à une rationalité économique.

En cela, le CPER permet de rompre avec l'unilatéralisme qui a toujours caractérisé les actions de l'Etat en matière de développement, ce qui pourrait aussi être vrai pour les CT, si on ne trouve pas le moyen de créer un mécanisme de dialogue entre elles.

6.2. LE CADRE DE MISE EN ŒUVRE DU CPER

La mission préconise la mise en place d'un dispositif national et des dispositifs régionaux de mise en œuvre des CPER. Ce dispositif doit être simple et efficace. Pour ne pas démultiplier les structures, et dans un souci de cohérence, de coût et d'efficacité, il convient d'utiliser autant que possible les structures existantes, quitte à les réaménager si nécessaire.

6.2.1. Le cadre institutionnel de mise en œuvre

Elaboration et conclusion des CPER

Le processus CPER débute par des concertations aux différents niveaux de la Région entre les collectivités territoriales et les autres acteurs régionaux, locaux pour assurer la cohérence entre les choix prioritaires des objectifs de développement de la Région et les différents PDESC.

Cette démarche de concertation devra aboutir au niveau régional, à une première validation des choix prioritaires identifiés par le CR en vue de son analyse par les groupes thématiques du CROCSAD.

Les idées de projets sont formulées et structurées par les services techniques de la collectivité Région.

La DRSIAP qui assure la coordination technique des STRAT et des PSDR, de même que le Secrétariat Technique du CROCSAD, fait une première analyse des idées de projets élaborés.

Les projets conçus sont transmis à la commission économique du CROCSAD qui apporte au dossier les amendements nécessaires avant son admission au CROCSAD qui procédera à une présélection des projets»

Après validation des choix prioritaires et des idées de projets, les projets sont élaborés par les structures propres de la Région données et soumis à l'approbation du Conseil Régional car découlant des objectifs du SRAT, des données prioritaires du PSDR et des actions inscrites dans le PDESC.

Le dossier sera composé des pièces suivantes :

- ✓ Une demande motivée comportant la liste des projets proposés au CPER ;
- ✓ Les études de faisabilité de chacun des projets soumis à financement ;



- ✓ Le dispositif institutionnel et organisationnel du CR et le cas échéant des autres CT impliqués, comportant notamment les cadres organiques renseignés, et s'il y'a lieu le plan de renforcement des capacités qui sera mis en œuvre pour la conduite du CPER ;
- ✓ La délibération du CR, et le cas échéant celles des autres CT autorisant la signature du CPER demandé ;
- ✓ Le plan de financement du CPER, avec la mention des financements acquis, les financements à rechercher ;
- ✓ Le dispositif spécifique mis en place pour la mise en œuvre du CPER, notamment les autres acteurs impliqués autres que les services techniques de l'Etat.

Cette étape préalable s'inscrit dans le dispositif de planification décentralisé tel que conçu et exécuté dans le contexte actuel.

Toute la démarche préalable exécutée à partir des critères de choix et des priorités du PDESC du Conseil Régional est validée par le CROCSAD et transmis au plus tard par les soins du Représentant de l'Etat (le Gouverneur de la Région) au Ministre en Charge du Plan et de la Prospective.

Ce département transmet les documents reçus du CR au Secrétariat technique du comité de suivi des projets et programmes pour analyser les projets de programmes qui peuvent faire l'objet de contrats plans.

Cet examen préalable se fait conjointement avec le Gouverneur de Région et le Président du CR assisté du Secrétariat technique du CROCSAD.

L'examen des programmes ou projets proposés doivent pour être éligibles doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- S'inscrire dans les objectifs prioritaires du CSCR de la période ;
- S'inscrire dans les objectifs et programmes prioritaires des Départements Ministériels Sectoriels ;
- Contribuer à la croissance et au développement de la Région à travers les effets et les impacts attendus.

A l'issue des échanges sur la pertinence des projets et programmes soumis, le Secrétariat technique prononce un avis technique d'accord pour autoriser ou non la conclusion d'un contrat Plan entre l'Etat et la Région.

Ainsi le CR en rapport avec le Gouverneur de Région élabore les éléments du contrat sur la base des recommandations du Secrétariat technique du Comité National de Suivi des Projets et Programmes.

Ainsi les parties devront finaliser sur la base des coûts envisagés :

- ✓ Formuler les propositions financières que l'Etat devra mettre à disposition du CR ;
- ✓ Les documents techniques relatifs au programme d'investissement sur la période en devis annuels ;
- ✓ Le montant de l'autofinancement ;



- ✓ Le plan de renforcement des capacités et des structures pour l'exécution des contrats aussi bien au niveau du CR que de l'Administration Déconcentrée.

Ces documents validés par le CROCSAD sont transmis au Ministre du Plan pour approbation et conclusion du Contrat plan.

Le Comité de suivi des projets et programmes de développement créé par le décret n°2013-778/PM-RM du 2 octobre 2013 présidé par le Premier ministre, et techniquement rattaché au Ministère chargé de la planification, nous paraît le cadre idéal pour porter le processus CPER au niveau national pour au moins deux raisons :

- Il permet de mieux afficher la volonté politique du gouvernement en matière d'aménagement et de développement durable du territoire national et partant de développement économique régional ;
- Il permet de mobiliser tous les départements ministériels dans la mesure où chacun d'entre eux impliqué dans des questions relevant de la planification du développement et de l'aménagement du territoire.

Dans cette hypothèse, il sera nécessaire de relire le décret pour y apporter les amendements suivants :

1. Elargir les missions du Comité de suivi des projets pour lui donner la compétence de procéder à la sélection finale des projets qui doivent être retenus dans le cadre des CPER et autoriser un financement du comité de suivi des projets et programmes ;
2. Elargir le secrétariat permanent (actuellement composé de la DNPD et des CPS des départements ministériels), aux services techniques suivants :
 - La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire ;
 - La Direction Générale des Collectivités Territoriales ;
 - La Direction Générale de l'Agence Nationale d'Investissements des Collectivités Territoriales ;
 - La Direction Générale du Budget.
3. Elargir le Secrétariat Technique du Comité de suivi aux Gouverneurs de Régions et les Présidents des Conseils Régionaux selon les sessions et les Projets les concernant.

Dans le cas d'approbation du document au plan technique et financier, le comité technique du CSPP soumet à l'approbation du comité de suivi des projets et programmes de développement les conclusions de son analyse.

Le comité de suivi des programmes décide de l'octroi des ressources financières à affecter à la réalisation de programmes et de projets soumis.

Cet accord ouvre la voie à la signature du contrat plan entre le Gouverneur de Région et le Président du Conseil Régional sous la supervision du Comité Technique du CNSPP composé des Ministres :

- ✓ Ministre du Plan ;
- ✓ Ministre Chargé de l'Economie et des Finances ;
- ✓ Ministre en Charge des Collectivités Territoriale ;

- ✓ Ministre Chargé du ou des Politiques Sectorielles.

La signature du contrat plan enclenche à la mise en place du dispositif de réalisation des différentes phases du contrat à travers les rôles et responsabilités des différents acteurs intervenants dans l'exécution des tâches.

Pilotage des CPER :

- ✓ Au niveau de la Région :

Il est mis en place un comité de pilotage du contrat plan qui va regrouper les membres du CROCSAD concernés par le contrat plan élargi aux structures techniques du Conseil Régional.

La structure technique du CR est l'organe en charge du Secrétariat du Contrat Plan.

Ce comité de pilotage dont la composition est déterminée par les parties assure :

- Le suivi de la mise en œuvre du contrat ;
- La coordination des réunions, des études et travaux avec les structures impliquées ;
- Arrête les programmes, les financements de tranches annuelles ;
- Analyse et apprécie les rapports, l'exécution trimestriel des rapports ;
- Formule les recommandations en vue d'améliorer la mise en œuvre des contrats.

Le Comité de Pilotage se réunit trimestriellement en vue de faire un rapport au CROCSAD. Les recommandations issues de ces réunions sont examinées par le CROCSAD.

- ✓ Au niveau national

Le dispositif de mise en œuvre du contrat plan doit être simple et efficace. Dans la démarche engagée avec la création du Comité de Suivi des Programmes et projets, il n'est pas nécessaire de multiplier les instances.

Ainsi le Comité National de Suivi des programmes restructuré et remembré dans son secrétariat technique constitue l'instance de pilotage au niveau national.

Il devra œuvrer de manière à ce que les politiques publiques de l'Etat définies dans les documents cadre et les objectifs prioritaires fixés soient en harmonie construite avec les plans et programmes stratégiques des Régions.

Ainsi le Comité National de Suivi de Programme se réunit chaque semestre pour évaluer les actions engagées dans le cadre de contrat plan d'une part et examine les projets de contrat plan soumis par les différents Conseils Régionaux d'autre part.

En tant qu'organe national de pilotage et de suivi des actions de développement régional, le CNSPP arrête les financements de chaque contrat plan. Il examine les modifications, suspensions ou résiliations des contrats en vigueur. Pour ce faire, le Secrétariat technique peut être élargi aux directions centrales impliquées dans les contrats plans.



6.2.2. Suivi, évaluation et révision du CPER

Phase d'exécution du contrat plan

La bonne ou mauvaise exécution du Contrat Plan peut dépendre de la rationalité et de la clarté qui ont guidé son élaboration dans ses différentes phases. Mais ce qui est déterminant pour l'atteinte des objectifs, c'est le comportement, les attitudes et la motivation des agents économiques internes vis-à-vis de ses objectifs d'une part et d'autre part les situations conjoncturelle et structurelle interne et externe qui peuvent influencer fondamentalement l'action des agents économiques internes. C'est là que l'on voit l'importance qu'il faut accorder aux mesures d'exécution du plan et la souplesse dont elles doivent faire l'objet pour s'adapter aux situations changeantes.

- Les mesures d'exécution ou d'accompagnement du CPER

Une fois les buts et objectifs du CPER déterminés, la stratégie élaborée, les projets sélectionnés et les programmes établis, il rentre dans sa phase d'exécution.

Cette exécution ne se fait pas de façon automatique, il importe que diverses mesures soient prises pour amener les exécutants vers la réalisation des objectifs assignés au contrat plan.

Ces mesures sont dites d'accompagnement ou d'exécution. Il n'existe pas d'approche systématique pour la définition des mesures d'accompagnement, celles-ci doivent être conformes à la réalité socioéconomique et culturelle de chaque collectivité territoriale et de chaque programme.

De façon générale, la réalisation d'une action suppose que les acteurs en cause connaissent son existence et ses objectifs, sachent qu'elle est réalisable par eux, veuillent bien la réaliser et disposent de moyens permettant sa réalisation. C'est pourquoi les premiers types de mesures seront :

- Des mesures d'informations générales ayant pour but de présenter le programme du CPER pour que tous les acteurs s'approprient le plan ;
- Des mesures d'informations spécifiques qui auront pour but de définir pour chaque type d'agents impliqués sa situation de départ, de lui montrer la voie à suivre, les facteurs favorables, et les obstacles à son action pour arriver à la situation souhaitée ou envisagée par le programme ;
- Des mesures incitatives pour susciter l'intérêt des agents (primes et indemnités) ;
- Des mesures d'autorité légale et positive pour assurer la cohérence des actions ;
- Et enfin des mesures d'assistance pour la mobilisation des ressources afin de mettre à la disposition des acteurs les moyens complémentaires nécessaires à la réalisation des actions particulièrement en termes de formation et de renforcements des capacités de l'ensemble des acteurs et pas seulement des élus et des populations.

- Les supports des mesures d'accompagnement

Ces mesures d'accompagnement sont le suivi évaluation.



Le suivi d'exécution

Le suivi d'exécution a pour but de mesurer à travers les opérations distinctes (projets, programmes sectoriels et zonaux) si les réalisations sont conformes aux prévisions, le suivi d'exécution doit :

- aboutir à la mesure des écarts entre réalisations et prévisions et l'analyse approfondie des causes des écarts pour procéder aux ajustements nécessaires ;
- se faire de façon périodique et rapide (généralement tous les 3 mois et à la fin de chaque année du programme)

Les services concernés aux différents niveaux pour assurer ce suivi et élaborent des fiches sur l'état d'avancement de l'exécution des projets et programmes qui sont remplies par les organes en charge de l'exécution du programme (structures et agents des collectivités territoriales) en collaboration avec les agents d'appui conseil et des visites sur les chantiers des projets.

Le suivi exécution est un rouage fondamental du processus de planification mais c'est également l'étape la plus délicate et la plus difficile. Le suivi d'exécution dans un contexte d'apprentissage et de planification doit avoir une fonction pédagogique importante et se fixer comme finalité l'amélioration continue des capacités des nouveaux acteurs de la décentralisation.

Les Ajustements

Les ajustements résultent du contrôle d'exécution qui aura permis de calculer les écarts entre réalisations et prévisions et l'analyse de leurs causes.

Compte tenu de l'importance de ces écarts, de l'objectivité des causes qui les ont engendrées, les instances de pilotage du contrat analyseront toutes les composantes du programme pour voir ce qu'il faut corriger et intégrer au fur et à mesure dans les actions, faire les ajustements nécessaires.

Phase de suivi évaluation du contrat plan

- Suivi évaluation du programme

La planification conçue comme un processus cyclique en trois grandes phases (élaboration, exécution, suivi évaluation), trouvera en l'activité de suivi évaluation la source de son renouvellement, du renforcement de son efficacité, de son efficience et de son bien-fondé.

Le suivi fournit les informations de base à l'évaluation qui en retour fournit au suivi les éléments d'explication et l'appréciation des phénomènes observés sur le terrain pour améliorer l'exécution des projets et programmes. Un dispositif de suivi évaluation même sommaire aura une fonction pédagogique, importante auprès des collectivités territoriales en terme de responsabilisation et de formation des acteurs locaux sur la base des leçons tirées de leurs propres actions de développement. Le suivi évaluation va permettre aux acteurs d'identifier à temps les blocages et les défaillances dans la mise en œuvre des projets actions et mesures d'accompagnements.



- Le dispositif de suivi évaluation

Le dispositif de suivi évaluation doit permettre aux différents acteurs (collectivités territoriales, partenaires administratifs et techniques, structures d'appui conseil, organes exécution des actions etc..) :

D'identifier, expliquer, apprécier en temps opportun :

- L'état d'avancement d'un projet ou d'un programme ;
- L'opérationnalité des stratégies et moyens déployés ;
- Les sources de difficultés voire de blocage des opérations ;
- Les résultats et leurs effets prévisibles ;
- Prendre des décisions d'adaptation pour une meilleure exécution des projets et programmes en vue d'une meilleure atteinte des objectifs fixés dans le contrat.

Object du dispositif de suivi évaluation

Dans le cadre du contrat plan on peut utiliser les méthodes suivantes :

- L'auto évaluation est le processus par lequel la collectivité organise et procède à l'appréciation / jugement des résultats atteints avec comme finalité de s'améliorer et d'améliorer la mise en œuvre des actions futures. Elle peut se réaliser avec ou sans assistance d'acteurs extérieurs aux services régionaux, si elle dispose de ressources propres et se fonde sur la participation responsable des acteurs directs. Les techniques et outils doivent être sélectionnés en adéquation avec le niveau des acteurs impliqués.
- Le suivi évaluation interne concerne essentiellement la structure responsable du projet ou du programme de développement issu du contrat plan afin de pouvoir en assurer une gestion stratégique. Elle est considérée comme une fonction interne importante à intégrer dans le cadre organique de la structure de gestion de la collectivité.
- Le suivi évaluation conjoint dans le cadre du contrat plan nécessite une démarche d'évaluation impliquant plusieurs niveaux d'intervention sous la responsabilité et la coordination au niveau du Gouvernorat. Elle se fonde sur les résultats des niveaux d'auto évaluation et de suivi évaluation interne et croise les différents résultats pour des synthèses dynamiques.

L'élaboration des outils de suivi évaluation, en tenant compte des objectifs, objets, niveaux et méthodes d'évaluation, relève des acteurs directs impliqués dans la conception, le pilotage et l'évaluation du contrat. Leur contenu doit être adapté aux capacités régionales et locales. Il importe de définir au préalable une batterie d'indicateurs objectivement vérifiables et mesurables.

Ces indicateurs doivent être définis en rapport avec les populations et les autres acteurs du développement intervenant dans la collectivité. Toutefois en matière de programmation les indicateurs peuvent être élaborés autour des préoccupations majeures suivantes :



- Indicateurs liées à l'efficacité : par exemple, degré d'atteinte des objectifs
- Indicateurs liées à l'efficacité : par exemple, degré d'utilisation des ressources/ moyens;
- Indicateurs liés au degré d'implication des participants aux différentes phases de la démarche de programmation.

Le suivi évaluation se fera également à des moments privilégiés à savoir au démarrage, en cours d'exécution et à la fin de l'action.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les entretiens avec l'ensemble des acteurs ont permis à la mission de toucher du doigt la pertinence et même de mettre en œuvre le processus CPER pour donner un contenu au développement régional et à la politique de régionalisation voulue par les nouvelles autorités du pays.

Pour cela au moins trois conditions doivent être réunies:

1°) Le CPER est conditionné aux efforts communs de tous les acteurs concernés, notamment une volonté politique des plus hautes autorités en matière du transfert de ressources sûres aux CT. Dans ce cadre, le CPER trouverait légitimité et force si le schéma proposé devenait partie intégrante du plan d'action de la DGCT.

2) Le système de responsabilisation et de reddition de comptes doit être opérationnel et propre à déduire le risque fiduciaire et à assurer la transparence nécessaire dans la gestion des Projets objet de CPER ;

3) Le renforcement des capacités de gestion des CT doit être continuellement assuré, de même que celui des représentants de l'État et des services techniques déconcentrés.

En attendant d'adopter l'ensemble des mesures préconisées dans ce rapport, notamment, l'adoption d'un décret portant conditions de mise en œuvre du CPER, rien ne s'oppose au lancement de projets pilotes, qui auront l'avantage d'éclairer la voie et de permettre d'améliorer les conditions de généralisation de l'outil.

Nos visites sur le terrain, nous permettent d'affirmer que des conditions existent, notamment à Ségou et Sikasso pour lancer une telle opération avec des un nombre limité de projets.

8. ANNEXES



Annexe 1. Projet de décret déterminant les modalités de mise en œuvre du CPER

PRIMATURE

Secrétariat général du Gouvernement

Un Peuple- Un but-Une Foi

PROJET DE DECRET N°2014- /PM-RM DU2014 DETERMINANT LES MODALITES DE MISE EN OEURE DU CONTRAT PLAN ETAT/REGION

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

- Vu la Constitution du 2 juin 1992 ;
- Vu la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales ;
- Vu la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 ;
- Vu la loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire;
- Vu la loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions ;
- Vu la loi n°2006-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales ;
- Vu la loi n°2011-049 de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services des Collectivités territoriales ; du 28 juillet 2011 portant principes fondamentaux de la création ;
- Vu la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances ;



- Vu le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali ;
- Vu le Décret n°02-313/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation ;
- Vu le Décret n°02-314/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière de santé ;
- Vu le Décret n°02-315/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine ;
- Vu le Décret n°portant nomination du Premier Ministre ;
- Vu le Décret n°portant nomination des membres du Gouvernement ;
- Vu le Décret n°fixant les attributions spécifiques des Membres du Gouvernements ;
- Vu l'Arrêté n°--- /MATCL/MEF-SG du--- portant délégation de signature aux représentants de l'état pour la signature de contrat plan avec les Collectivités Territoriales;
- Vu les délibérations du CR deen date duautorisant la signature du CPER avec l'Etat;

STATUANT EN CONSEIL DES MINISTRES,

DECRETE :



CHAPITRE I DES DISPOSITIONS GENERALES

Article 1 : Le présent décret détermine les modalités de mise en œuvre du Contrat Plan Etat/région (CPER).

Article 2 le Contrat Plan-État-région (CPER), est une convention par laquelle l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets structurants d'envergure régionale, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de développement économique régional.

Il peut également comporter un volet territorial relatif à des projets d'intérêt infra-régional, inter-régional ou urbain.

Article 3 Les clauses du Contrat Plan Etat/région (CPER) définissent les obligations réciproques de l'Etat et de la ou les collectivités territoriales signataires, ainsi que les moyens de leur réalisation.

Dans le cas où seul l'Etat et la région sont signataires du CPER, et que d'autres collectivités territoriales au niveau de la région sont partie prenantes dans la mise en œuvre des projets inscrits au CPER, des annexes ou des conventions particulières seront conclues entre le Conseil régional et les parties concernés non signataires pour spécifier les engagements propres à chacune d'elles.

Article 4 L'Etat est représenté au CPER, par le Gouverneur de région qui reçoit pour ce faire une délégation de signature des ministres chargés respectivement de l'Administration territoriale et des finances .

Article 5 La collectivité région est représentée par le président du Conseil régional, après délibération du Conseil régional, sauf disposition particulières justifiant une délégation de signature, dans les formes légales.

CHAPITRE II. DOMAINES D'INTERVENTION, DUREE, REVISION ET RESILIATION DU CPER

Article 6 : Le CPER peut intervenir dans des domaines relevant de la compétence des régions, de celle de l'Etat ou de compétences partagées.

Les domaines éligibles au financement du CPER sont les suivants :.....

Les critères sont utilisés pour choisir les projets à retenir dans le cadre des Projets soumis au CPER sont les suivants:



Article 7 : Le CPER est d'une durée de 5 ans.

Il doit comporter une clause de révision. Ils pourront aussi faire l'objet d'avenants en fonction de l'avancement des opérations et des nouveaux enjeux.

Article 8 : La résiliation du CPER peut être demandée par l'une des parties. Cette demande accompagnée de l'exposé des motifs sera soumise à la délibération en séance plénière de chacune de la ou les CT signataires, et fera l'objet d'une saisine du comité de suivi des projets et programmes transmise par le Gouverneur de région par le canal de la direction nationale de la planification du développement, qui en assure le secrétariat.

Les litiges portant sur les conditions de mise en œuvre du CPER seront réglés à l'amiable ou le cas échéant portés par la partie la plus diligente devant le tribunal administratif territorialement compétent.

CHAPITRE III DES RESSOURCES FINANCIERES DU CONTRAT-PLAN

Article 9 Les fonds destinés au financement du CPER proviennent des ressources propres à la région et éventuellement aux autres Collectivités territoriales partenaires, du Fonds National d'appui aux collectivités territoriales créé par la loi n 07-072 du 26 décembre 2007 ou d'autres fonds mis en place par l'Etat pour cette fin, des partenaires techniques et financiers et des ONG, des collectivités étrangères dans le cadre de la coopération décentralisée, du secteur privé, des ressources communautaires dans le cadre de l'intégration régionale et sous régionale, et des donations.

Article 10 Les ressources destinées au CPER sont des fonds publics soumis aux règles de la comptabilité publique.

Article 11 L'Etat détermine pour chaque région les montants réservés au financement des CPER dans le cadre du Programme Triennal d'Investissement.

Article 12 La loi de finance fixe annuellement pour chaque région les montants des ressources de l'Etat destinées au financement des CPER à travers le Budget spécial d'investissement (BSI).

Article 13 La région et éventuellement les collectivités territoriales, parties prenantes au CPER inscrivent annuellement dans leur budget le montant de leurs contributions au Financement du CPER.



Article 14 Les ressources de l'Etat destinées au financement du CPER sont gérées à travers le Fonds National d'appui aux collectivités territoriales.

Article 15 Les fonds alloués dans le cadre du contrat plan sont des deniers publics. Ils sont gérés, contrôlés et audités dans les mêmes formes que le budget régional.

Les ressources allouées dans le cadre du contrat plan sont exclusivement utilisées pour l'exécution des projets et missions auxquels elles sont destinées.

CHAPITRE IV DE LA PREPARATION, DE LA COORDINATION, DU SUIVI-EVALUATION ET DU CONTROLE DE L'EXECUTION DU CPER

Article 16 Le processus CPER commence par un processus de concertation au niveau régional entre les collectivités territoriales elles-mêmes et les autres acteurs régionaux et/ou locaux d'une part, et entre elles et les représentants de l'Etat, et les services techniques d'autre part.

Les dossiers soumis au CPER seront examinés en plusieurs étapes :.....

Article 17 Au niveau régional, le suivi du CPER est effectué par les parties signataires et le groupe thématique économie du CROCSAD.

Article 18 Un bilan annuel d'avancement des programmations et réalisations, et une prévision des opérations devant faire l'objet d'un engagement dans les deux années suivantes est réalisé annuellement au niveau régional et consolidé au niveau national.

Article 19 Au niveau national, le Comité de suivi des projets et programmes de développement créé par le décret n°2013-778/PM-RM du 2 octobre 2013 est l'organe de gestion, de suivi et d'évaluation du processus CPER.

Article 20 Chaque année, les opérations qui n'auraient pas été engagées à hauteur d'au moins 10% du montant prévu dans les 18 derniers mois, sont réexaminées. Cela pourrait entraîner le retrait de ces opérations du CPER au profit d'autres opérations, prêtes à démarrer.

CHAPITRE IV DES DISPOSITIONS FINALES

Article 22 Le présent décret abroge toutes dispositions antérieures contraires.



Annexe 2. Canevas de CPER

CANEVAS D'UN CONTRAT PLANETAT/REGON (CPER)

Conclu entre

L'Etat du Mali,

et

La collectivité Région de.....

Préambule

L'Etat du Mali, représenté par le Gouverneur de Région, qui a reçu délégation de signature du Ministre de l'Administration Territoriale et du Ministre de l'Economie et des Finances d'une part ;

et

La collectivité Région de....., représentée par le Président du Conseil Régional, qui a reçu mandat de la région par la délibération du conseil extraordinaire en sa séance du; agissant au nom et pour le compte des Collectivités Territoriales de ladite Région d'autre part ;



il est convenu ce qui suit :

- Vu la Constitution du 2 juin 1992 ;
- Vu la loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales ;
- Vu la loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 ;
- Vu la loi n° 2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire;
- Vu la loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions ;
- Vu la loi n°2006-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales ;
- Vu la loi n°2011-049 de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services des Collectivités territoriales ; du 28 juillet 2011 portant principes fondamentaux de la création ;
- Vu la loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances ;
- Vu le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali ;
- Vu le Décret n°02-313/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation ;
- Vu le Décret n°02-314/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière de santé ;
- Vu le Décret n°02-315/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine ;
- Vu le Décret n°portant nomination du Premier Ministre ;
- Vu le Décret n°portant nomination des membres du Gouvernement ;
- Vu le Décret n°fixant les attributions spécifiques des Membres du Gouvernements ;
- Vu l'Arrêté n°--- /MATCL/MEF-SG du--- portant délégation de signature aux représentants de l'état pour la signature de contrat plan avec les Collectivités Territoriales;
- Vu les délibérations du CR deen date duautorisant la signature du CPER avec l'Etat;



DISPOSITIONS GENERALES

Article 1 : L'Etat et la régionconviennent dans le cadre du présent CPER d'engager ensemble la mise en œuvre des projets ci-dessous.

- ✓ Projet1 relatif à ;
- ✓ Projet 2 relatif à ;
- ✓ Etc....

Article 2 : Le présent CPER comporte en outre les projets de niveau infra-régional ci-dessous qui concernent les Collectivités territoriales ci-dessous :

- ✓ Le Projet 1 relatif àimplique le cercle de ;
- ✓ Le projet 2 relatif àimplique le cercle de ;
- ✓ Etc.....

Les Projets visés dans cet article feront l'objet de conventions particulières entre la région et les CT concernées pour définir les modalités spécifiques de leur mise en œuvre.

NB : Cet article n'est valable que pour les CPER qui comportent un volet territorial.

Article 3 : Le présent CPER couvre la période allant du 1^{er} janvier 20....au 31 décembre 20....

ENGAGEMENTS DES PARTIES SIGNATAIRES

Article 4 : Dans le cadre du présent CPER, l'Etat s'engage à garantir :

- l'inscription des crédits prévus dans la loi de finances, dans le cadre de chacun des programmes concernés,
- l'ouverture des crédits à temps pour permettre la réalisation des objectifs prévus ;
- la disponibilité de la trésorerie pour le paiement réguliers des biens et services nécessaires à la réalisation des objectifs ;
- la déconcentration suffisante des services techniques ;
- le renforcement des capacités techniques et l'amélioration des conditions de travail des agents de l'Etat et de ceux des Collectivités Territoriales ;
- l'exercice des différents contrôles pour s'assurer de bonne utilisation des fonds ;



- l'application s'il y'a lieu des sanctions règlementaires à tous les niveaux.

Article 5 : La région et éventuellement les autres Collectivités Territoriales impliquées s'engagent à assurer :

- l'inscription des crédits dans le budget primitif de la collectivité,
- le respect des textes, des normes et des procédures (notamment les dispositions la version révisée du Manuel des Procédures de Gestion des Communes) ;
- la bonne utilisation des fonds ;
- la mobilisation de leurs propres ressources ;
- le devoir de rendre compte aux populations notamment en procédant à des séances obligatoires de restitution du compte administratif de l'ordonnateur de la collectivité ;
- la bonne tenue régulière de la comptabilité-matières.

DISPOSITIONS PARTICULIERES

Article 6 : Si des faits ou décisions non prévus au moment de l'élaboration du Contrat Plan rendaient certaines dispositions inapplicables, ou empêchaient d'atteindre les résultats escomptés, les parties signataires devraient se réunir, en tirer les conséquences et proposer les modifications nécessaires qui feront l'objet d'un avenant qui sera approuvé par leurs structures de tutelle respectives.

Article 7 : La résiliation du présent CPER peut être demandée par l'une des parties. Cette demande accompagnée de l'exposé des motifs sera soumise à la délibération en séance plénière de chacune de la ou les CT signataires, et fera l'objet d'une saisine du comité de suivi des projets et programmes transmise par le Gouverneur de région par le canal de la direction nationale de la planification du développement, qui en assure le secrétariat.

Lorsque l'Etat constate que le CR ne remplit pas ses engagements, il pourra utiliser les moyens légaux pour achever les travaux prévus au contrat sous maîtrise déléguée à un partenaire.

Article 8 : Les litiges qui surviendraient sur les conditions de mise en œuvre du présent CPER seront réglés à l'amiable ou le cas échéant portés par la partie la plus diligente devant le tribunal administratif territorialement compétent.



SUIVI EVALUATION

Article 9 : Aux niveau régional et national, le suivi –évaluation du présent CPER se fera à travers le dispositif prévu au décret n°.Portant conditions de mise en œuvre du CPER.

DISPOSITIONS FINALES

Article 10 Le présent CPER a été établi en quatre exemplaires originaux en français, dont un est détenu par chaque partie signataire, un par le Ministre chargé des Finances, un par le Ministre chargé de la Planification.

Il sera multiplié en autant de copies que de conseils de cercles, conseils communaux, de préfets et de sous-préfets de la Région, cosignataires des annexes.

Article 11 Le présent CPER entre en vigueur dès sa signature par les parties contractantes.

Fait àLe ...2014.

Pour le Gouvernement

Pour la région

Le Gouverneur de Région

Le Président du Conseil régional

Fiche1. Description détaillée des Projets

➤ **Projet1**

- ✓ Description générale du Projet (Contexte, justification, objectif général, objectifs spécifiques, résultats attendus, hypothèses et risques)
- ✓ Description détaillée des actions à entreprendre sur les 5 années du CPER (actions à entreprendre, principaux acteurs responsables)
- ✓ Evaluation des coûts sur les 5 années du CPER, et la répartition de leur prise en charge entre les acteurs ;

➤ **Projet2.**

idem

➤ Etc. ..



Fiche 2. Dispositif de pilotage, et de suivi-évaluation (indicateurs de réalisation et indicateurs d'impact) ;

Fiche 3. Conventions entre la région et les autres CT, et /ou d'autres partenaires dans le cadre de la mise en œuvre du CPER.

Annexe 3 : Projet d'arrêté portant délégation de signature

**Ministère de l'Administration
Territoriale**

**REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple – Un But – Une Foi**

**Ministère de l'Economie et des
Finances**

**Projet d'Arrêté N°...../MAT/MEF-SG portant délégation de signature aux
Représentants de l'Etat pour les signatures des contrats – Plans/Etat-région (CPEP)**

LE MINISTRE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

VU

La Constitution du 2 juin 1992 ;

La loi n°2012-007 du 7 février 2012 portant code des collectivités territoriales ;

La loi n°93-008 du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012-005 du 23 janvier 2012 ;

La loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire;



La loi n°2011-036 du 15 juillet 2011 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions ;

La loi n°2006-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales ;

La loi n°2011-049 du 28 juillet 2011 portant principes fondamentaux de la création de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services des Collectivités territoriales ; ;

La loi n°2013-028 du 11 juillet 2013 relative aux lois de finances ;

Loi n°96-025 du 21/02/1995 portant statut particulier du District de Bamako

Le décret n°06-436/P-RM du 16 octobre 2006 qui détermine les modalités de coopération entre les CT en République du Mali ;

Le décret n°02-313/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation ;

Le décret n°02-314/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière de santé ;

Le décret n°02-315/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine ;

Vu le Décret n° 95-210/P-RM du 30 Mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des Représentants de l'Etat au niveau des Collectivités Territoriales modifié par le Décret n° 01-555/P-RM du 21 Novembre 2001 ;

Vu le Décret n° 96-119/P-RM du 20 Mars 1996 déterminant les conditions de nomination et les attributions du Représentant de l'Etat au niveau du District de Bamako ;

Vu le Décret n° portant nomination du Premier Ministre ;

Vu le Décret n° portant nomination des membres du Gouvernement ;

Vu, les nécessités ;

ARRETENT

Article 1^{er} : Il est fait délégation de signature aux autorités administratives ci-après désignées pour la signature des contrats - plans Etat/Région (CPER):

Le Gouverneur de Région et le Gouverneur du District pour tous les CPER ;



Le Préfet pour le volet territorial du CPER concernant le cercle ;

Le Sous-préfet pour le volet territorial du CPER concernant la Commune.

Article 2 : Le présent arrêté qui prend effet à compter de sa date de signature sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Bamako, le

**Le Ministre de l'Administration Territoriale
finances**

Le Ministre de l'Economie et des



Annexe 4. Bibliographie

Dispositions juridiques relatives à la décentralisation

- Guide juridique, ressources naturelles, collectivités ter territoires, PACT 2007
- Recueil des textes de l'administration territoriale et de la décentralisation, 2009
- CLOCSAD de dissémination des lois sur la décentralisation, code des Collectivités Territoriales
- Constitution de la République du Mali du 25 février 1992
- Ordonnance n°00-043/P-RM du 21 septembre 2000 portant création de la mission d'aménagement du territoire
- Ordonnance n°00-027/P-RM du 22/03/2000 portant code domanial et foncier
- Loi n°93-008 AN-RM du 11/02/1993 relative à l'administration des collectivités territoriales modifiée par la Loi n°96-056 du 16/10/1996, - Loi n°99-037 du 10/08/1999 modifiant l'article 19 de la loi n° 93-008 du 11/02/1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°2012_005 du 23 janvier 2012 déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales
- Loi n°95-034 du 12/04/1995 portant code des Collectivités Territoriales en République du Mali modifiée par la Loi n°98-010 du 15/06/1998 modifiée par la Loi n°98-066 du 30/12/1988, modifiée et abrogée par la loi n°2012_007 du 07 février 2012 portant Code des Collectivités Territoriales
- Loi n°96-025 du 21/02/1995 portant statut particulier du District de Bamako
- Loin°96-050/ portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales
- Loi N°96-058/AN-RM Déterminant les ressources fiscales du District de Bamako et des Communes qui le composent
- Loi n°96-059 portant création des communes
- Loi n°2000-044 du 07/07/2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions, modifiée et abrogée par la loi n°2011_036 du 15 juillet 2011 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.
- Loi n°2000-042 du 07/07/2000 portant création de l'ANICT
- Loi n°2002-008 du 12/02/2002 portant modification et ratification de l'Ordonnance n°00-027 du 22/03/2000 portant code domanial et foncier
- Loi n°2006-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales



- Loi n°2007-072 du 26/12/2007 relative au Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
- Loi n°2011-049 du 28/07/2011 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services des collectivités
- Loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire
- Loi n°2012-017 du 02 mars 2012 portant création de circonscriptions administratives en République du Mali
- Loi n°2013-028 relative à la loi de finances
- Loi n°2013-031 portant code de transparence des finances publiques
- Décret n°95-210/P-RM du 30/05/1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des Collectivités Territoriales modifié par le Décret n°01-555/P-RM du 20/01/2001
- Décret n°96-119/P-RM du 20/03/1996 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau du District de Bamako
- Décret n°96-084/P-RM du 20/03/1996 déterminant les conditions et les modalités de mise à disposition des collectivités territoriales des services déconcentrés de l'Etat
- Décret n°00-386/P-RM du 10 août 2000 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'ANICT
- Décret n°00-541/P-RM du 01 novembre 2000 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la mission d'aménagement du territoire
- Décret n°02-313/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation
- Décret n°02-314/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière de santé
- Décret n°02-315/P-RM du 04/06/2002 fixant les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'hydraulique rurale et urbaine
- Décret n°02-602/P-RM du 30/12/2002 fixant nomenclature budgétaire et comptable des collectivités territoriales
- Décret n°06-346 fixant les modalités de coopération entre les collectivités territoriales du Mali
- Décret n°10-681/P-RM du 30 décembre 2010 portant réglementation de la comptabilité matières
- Instruction n°08-003/ PM-RM du 21 novembre 2008 sur le transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales



Documents de politiques nationales

- Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté 2012-2017
- Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation 2006-2014
- Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales III 2010-2014
- Programme de Développement Institutionnel 2010-2013
- Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (PAGAM/GFP II) 2011-2015
- PRED 2013-2014
- Synthèse des recommandations des Etats Généraux sur la décentralisation, 2013
- Conclusions Assises sur le Nord, 2013
- Synthèse des recommandations de la revue du PDI-Décentralisation, 2009, 2010, 2011
- Programme Décennal de Développement des Régions Nord du Mali 2007/2016
- Politique fiscale du Mali, cellule de politique fiscale, 2010
- Feuille de route du Groupe Thématique « décentralisation et développement institutionnel », SHA, 2011
- Cadrage budgétaire à moyen terme 2014-2016

Documents de projets et programmes liés à la décentralisation

- Programme d'Appui au Développement Régional, ADERE
- Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Economique Régional
- Rapport évaluation PADDER, OSGE 2007
- Dispositions Techniques et Administratives du Programme d'Appui à la Réforme Administrative, à la Décentralisation et au Développement Economique Régional (PARADDER)
- Dispositions techniques et administratives pour la mise en œuvre du volet développement économique régional (DER) du PARADDER
- Etudes ADERE Nord
- Rapport de préévaluation PIDRN, 2005
- Rapport final, Appui à la DGCT pour l'élaboration d'une politique DER, PROMAN/ARP/CENAFOD, 2013



- Rapport narratif sur l'appui institutionnel au DER auprès des régions de Ségou et Mopti, PACT 2012

Etudes sur la réforme de l'Etat et la décentralisation

- Etude « Bilan et perspectives de la décentralisation », CATEK Gouvernance & Développement, 2010
- Etude sur la révision du système de fiscalité locale, CDI, 2010
- Etude sur la fiscalité locale et sur l'identification des ressources transférables aux Collectivités Territoriales
- Etude sur la mobilisation des ressources des Collectivités Locales, SEAG, 2004
- Etude sur la relecture de la loi n°44 du 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, cercles et régions, SEAG, 2009
- Propositions de cadres opérationnels et recommandations politiques, Club du Sahel, 2010
- Etude sur la Stratégie de développement économique régional et sur la faisabilité d'un guichet DER, Transtec/ATC Consultants, 2009
- Rapport sur la consolidation de la démocratie au Mali, 2008
- Stratégie d'opérationnalisation des centres de gestion agréés, FAFPA 2011
- 2ème rapport, semestriel de la Mission de « Contrôle externe des investissements de Collectivités Territoriales au Mali », SOCOTEC/2AC, 2009
- Rapport d'étude diagnostique pour la mise en place d'un dispositif opérationnel de pools de services techniques auprès des autorités de tutelle, PACT 2012
- Rapport sur l'exercice de la tutelle, PACT 2011
- Etude sur le renforcement de la déconcentration des allocations budgétaires, SOFRECO/HND, 2006

Etudes en matière de contrat plan, exemples de contrats plan

- Etude de faisabilité de contrats plans ou de projets Etat-Collectivités Territoriales en matière de transfert effectif des ressources financières, DGB 2011
- Contrat plan 2008-2012 Office du Niger,
- Contrat plan CMDT
- Les contrats de projets 2007-2013, analyse, Forum gestion des villes, 2007



Documents de planification locale

- Renforcement des capacités des Assemblées Régionales pour la maîtrise d'ouvrage du DER, Région de Ségou et de Mopti, 2010, GIZ/PACT
- Stratégie de Développement Economique Régional de Ségou, 2011
- Schéma Régional d'Aménagement du Territoire de Ségou, 2011
- Plan Stratégique de Développement Régional de Sikasso 2011-2020
- Etude diagnostique des secteurs économiques porteurs et espaces économiques partagés dans la Région de Sikasso, 2012
- Plan Stratégique de Développement Régional de Koulikoro 2009-2018

Outils

- Manuel de procédures de l'ANICT
- Manuel de procédures de financement des projets d'intérêt économique pour la région de Koulikoro, 2009
- Guide méthodologique de mise en cohérence des différents niveaux de planification, 2005
- Manuel de procédures du FNACT, ANICT 2010

Etudes comparatives

- Etude de définition d'un mécanisme intégré de financement des collectivités territoriales, Mauritanie 2011
- Décentralisation fiscale en Afrique francophone, transferts intergouvernementaux, 2009

Annexe 5. Guide d'entretien

Etude de faisabilité de contrats plans ou de projets Etat-Région au Mali

Guide d'entretien

CIBLES :

- ✓ Autorités nationales, ministères, services techniques
- ✓ Collectivités territoriales
- ✓ Structures déconcentrées
- ✓ Partenaires Techniques et Financiers
- ✓ Société civile

1- Connaissance du « mécanisme » contrat plan ou de projet Etat-Région

a) Connaissez-vous le contrat de plan ou de projet, ses objectifs, ses particularités, ses modalités de mise en œuvre ?

b) Les principes généraux du contrat plan ou de projet Etat-Région sont-ils applicables dans le contexte actuel ?

c) Comment percevez-vous un contrat plan à l'image de l'ON-CMDT ? OHVN ? Dans ce cas quelle pourrait être votre responsabilité, votre appui ?

2- Les objectifs recherchés par l'instauration du contrat de plan ou de projet Etat-Région au Mali

a) Pourquoi envisager le recours au CPER alors que plusieurs mécanismes ont été mis en place dans le cadre du DER ?

b) Quel apport est attendu du CPER ? en mieux et en plus ?

c) Quelles difficultés doit-il permettre de surmonter ?

d) Quels objectifs veut-on atteindre en recourant au CPER ?

3- Le cadre institutionnel de la décentralisation

a) L'Etat a mis en œuvre une politique de régionalisation dont les éléments essentiels découlent des dispositions légales. Comment doit-on assurer la mise en synergie et les conditionnalités des interventions de l'Etat et des Collectivités ?

b) La réussite de la politique de régionalisation à travers le CPER dépendra d'abord de la compréhension partagée des acteurs du rôle de chacun.

Dans ce contexte comment voyez vous le rôle de :

Le conseil régional ?

Plus spécifiquement le Président du Conseil régional ?

Les autres niveaux de CT (conseils de cercle, et conseils communaux) ?

Le Gouverneur de région ?

Les services déconcentrés techniques et financiers ?

Le Gouvernement à travers les principaux ministres intéressés (Ministre des Finances, Ministre du Plan notamment) ?

c) Pour appuyer les Conseils régionaux dans la mise en œuvre du Développement régional, il est envisagé la création d'agences régionales de développement, avec un statut d'établissements publics locaux dépendant des Conseils régionaux. Quel rôle devraient-ils jouer dans la préparation et la mise en œuvre des CPER ?

d) Dans ce contexte, il est aussi question de la réorganisation des Gouvernorats de régions autour de pôles techniques, pour renforcer leurs capacités à conduire le processus. Qu'en pensez-vous ?

e) Au niveau national, quelle structure devrait piloter à titre principal le processus CPER ?

f) Quels devraient être les rôles respectifs des structures suivantes ?

- ✓ Le Comité national de planification stratégique (CNPS),
- ✓ La Direction nationale de l'Aménagement du territoire (DNAT),
- ✓ La Direction nationale de planification du développement (DNPd),
- ✓ La Direction générale des Collectivités territoriales (DGCT)
- ✓ L'Agence nationale des CT (ANICT)

g) Faudrait-il créer une structure dédiée ?

Si oui, quelles devraient être ses missions ?

h) Aux niveaux régional et subrégional, quels devraient être les rôles des CROCSAD, CLOCSAD et CCOCSAD ?

i) En raison de l'absence d'un dialogue inter département, quel cadre faut-il mettre en place pour identifier, négocier avec la Région pour conclure un CPER ? Délégation interministérielle, Comité interministériel, Equipe de mise en œuvre (EMO) ?

j) Quelle structure au niveau régional de l'Etat et du Conseil Régional ?

- k) Le CROCSAD et ses démembrements peuvent ils jouer un rôle dans le CPER et quelles sont les dispositions à prendre pour assurer les capacités d'analyse des programmes ?

4- Le cadre juridique de la décentralisation

- a) Le cadre actuel de relation (juridiques, financier, mécanisme) permet-il à une région de contractualiser avec l'Etat ?

- b) Dans le cas ou le cadre juridique n'est pas approprié pour contractualiser que faut il faire (une loi, un texte réglementaire) pour pouvoir élaborer le contrat ?

- c) Estimez-vous que le cadre juridique actuel permet de mettre en œuvre des contrats plans en dehors des compétences transférées ou en y intégrant les domaines non transférés ?

- d) Tenant compte des PSDR, comment les collectivités Cercles, Communes peuvent être parties prenantes au CPER au plan juridique et financier si l'on analyse les assiettes et les ressources dont elles bénéficient

Les syndicats ou ententes inter collectivités peuvent-elles adhérer à un contrat plan ?

Sur quelle base juridique et financière ?

Quels sont les engagements des parties prenantes ?

- e) Quelle doit être la nature du CPER : convention ou contrat ?

f) Si on doit prendre un texte relatif au CPER, quel doit en être le contenu ?

g) Quelles doivent être les procédures de préparation du CPER ?

h) Quelles devraient être les conditionnalités à remplir par une région pour bénéficier d'un CPER ?

i) Quelles devraient être les modalités pour que les autres CT (cercle, communes) puissent bénéficier d'un volet territorial du CPER ?

j) Quelle doit être la durée des CPER ?

k) Qui doivent être les signataires du CPER (Etat, Région, cercle et commune) ?

l) Quelles doivent être les obligations des parties dans le cadre de la mise en œuvre du CPER ?



m) Devrait-on prévoir des sanctions en cas de non exécution d'une obligation par une des parties ?

Si oui lesquelles ?

n) Quels doivent être les mécanismes de suivi et de contrôle du CPER ?

o) Devrait-on prévoir une possibilité d'amendement du CPER en cours d'exécution ?

Si oui, quelles devraient en être les procédures ?

5- Les problématiques relatives à la planification

a) Dans le contexte actuel de la décentralisation pour renforcer le processus malgré les transferts de compétences effectuées. Comment appréciez-vous le cadre actuel de planification des actions des CT à travers les PSDR, les PDSEC en termes de maîtrise d'ouvrage ? de ressources financières ? d'appui conseil ou de concertation ? Quels liens entre le programme triennal d'investissement (PTI) de l'Etat et les PSDER (Plan national et plan régional) et budget spécial d'investissement (BSI) qui est la traduction financière du PTI ? Et l'inscription des projets et programmes prioritaires régionaux ? (Préparation du budget de l'Etat et arbitrages budgétaires avec les Présidents des Conseils régionaux). Quel rôle et responsabilités des Directions régionales du plan et de la statistique (DRPS) dans l'élaboration des PSDER et PDESC (cohérence des instruments de planification nationale et planification régionale ?

b) Les PDESC et PSDR sont ils en cohérence avec les politiques sectorielles de l'Etat et quels sont les mécanismes de suivi et de mise en œuvre ?



c) Comment évaluer vous cette situation notamment avec les agences, les organismes personnalisés ?

d) En l'absence de schéma national d'aménagement du territoire, pour déterminer les objectifs et les domaines. Quelle option faut-il adopter pour la sélection de la Région ?

e) Au regard des dispositions relatives aux schémas régionaux d'aménagement du territoire, estimez vous qu'il faut un modèle ou des modèles de CPER avec des modalités de mises en œuvre particulières ?

f) Au cas où il ne peut être défini des objectifs précis, quelles actions peuvent être envisagées dans le cadre d'un CPER Etat-Région ?

p) Dans le cadre de l'exécution d'un plan de développement, quelle durée est à retenir pour contracter avec l'Etat ?

- En tenant compte du mandat des Elus ?
- Des budgets Programmes (BSI)
- Des calendriers budgétaires des PTF
- De l'Agenda de l'ANICT ?

6- Les mécanismes de financement et gestion budgétaire

a) Dans le cadre du financement d'un CPER, quel dispositif envisager ?

b) Le cadre actuel du FNACT présente t-il des garanties objectives ?

c) Que pensez-vous de l'ABS ?

d) Ne pensez vous pas qu'il faut utiliser un autre mode de financement comme à l'image des EPA et EPH eu égard aux domaines et objectifs fixés ?

e) Au regard des modes de financement de certains partenaires financiers, ne pensez vous pas qu'il faut opter pour une formule en vue d'assurer la pertinence des objectifs à atteindre ?

f) Les ressources locales actuelles des CT permettent elles d'assurer un financement des options de programmes identifiées dans le cadre d'un CPER ?

g) Quels sont à votre avis les ressources propres que la CT peut affecter au CPER avec la garantie de sa pérennité ?

- h) Processus de budgétisation et performance financière : Le cadre budgétaire et comptable actuel de la Collectivité/Région face au nouveau de partenariat CPER : la fiscalité locale et les taxes intérieures comme nouvelles sources de financement des CPER ? Production et disponibilité des états financiers de la collectivité dans les délais règlement, notamment les comptes administratifs ?

- i) L'autofinancement, c'est-à-dire la part du budget de la collectivité affectée aux investissements : mobilisation et affectation au CPER ?

- j) Rôle et responsabilités des services financiers déconcentrés dans la mobilisation des ressources de la collectivité et de l'amélioration de la fiscalité locale ?

- k) Passation des marchés publics locaux. Quel impact sur la réalisation des investissements à réaliser ?

7- Les contraintes et les solutions pour la mise en place du dispositif du CPER au Mali

- a) Quelles sont les contraintes juridiques, techniques, financières ? Et quelles propositions faites vous ?

- l) Quelles sont les conditions à satisfaire pour le CPER Etat-Région comparé aux autres CPER ?

Annexe 6. Liste des personnes rencontrées



REGION DE SIKASSO		
Nom et Prénom	Fonction	Contact/Tél
Cabinet du Gouverneur de Région		
M. Mahamadou DIABY	Gouverneur de Région	77 71 92 65
M. Sidi KONATE	Directeur de Cabinet	69 79 12 12
M. KamaFily SISSOKO	Conseiller aux Affaires Administratives	66 98 20 92
M. Flatié SANOGO	Conseiller aux Affaires Economiques	66 72 64 07
M. Banyould Mohamed CISSE	Préfet Cercle Sikasso	79 34 88 83
Services déconcentrés (SDE)		
M. Ousmane MBALLO	Directeur Régional :Fonction Publique	66 57 18 32
M. Bakary MALLE	Directeur Régional/Budget	66 71 55 12
M. Paul THERA	Directeur Régional/Contrôle Financier	66 79 75 21
M. Yamoussa BOIRE	DRPSIAP	66 93 41 72
M. Ousmane KOUYATE	Fondé de pouvoir/Trésor	60 85 60 60
M. Seydou KEÏTA	Directeur Régional Agriculture	66 79 46 17
M. Oumarou SANOGO	Coordonnateur Archives AOPP	76 05 96 83
Services techniques des Collectivités territoriales		
M. Yaya BAMBA	Président Conseil Régional	66 75 44 26
M. Soumaïla TRAORE	1 ^{er} Vice-Président-Conseil de Région	66 75 44 27
M. Moussa S. KONE	1 ^{er} Adjoint Maire Sikasso	69 84 50 68
M. Niara DIARRA	Secrétaire Général	66 72 49 95
M. Mamadou TANGARA	Maire de Sikasso	66 72 47 73
M. Zango TRAORE	Directeur Service Administratif/C. Région	66 52 27 84
M. Abdounhamane DIALLO	Conseiller CDE/Conseil régional	76 13 45 95
M. Saïfoulaye DEMBELE	Directeur SCF/Conseil régional	66 75 44 32
Chambres consulaires		
M. Bakary TRAORE	Chambre de Commerce et d'Industrie	66 94 40 67
M. Ouattissèké DIABATE	Chambre Régional d'Agriculture	76 11 37 91
Projets/Programmes		
M. Nahé-Vincent COULIBALY	Directeur CIEF	76 08 18 55/21 62 01 27
M. Mamadou BAMANI	Antenne PACR Sikasso	75 02 39 25
M. Alou Hamadoun CISSE	Coordonnateur PENF/HSI_CIEF	76 12 73 47
M. Cheick Kélétiogui BERTHE	SACRIM	66 57 29 55
M. IYIGOLY M. TIMBLY	Directeur STD-Consult Riz	75 15 58 78
Cercle de Koutiala Tutelle et services déconcentrés		
M. Sékou COULIBALY	Préfet Cercle Koutiala	66 72 64 08
M. Boureïma ONGOÏBA	Sous-Préfet Central	66 64 63 29
M. Aghamadoun KAÏNA	Directeur Académie Enseignement	76 08 22 88
Mme Maïmouna KANTE	Chef Section Académie	76 01 96 91
M. Koman DIARRA	Chef Centre Impôt	76 71 13 77
M. Aly K. MAÏGA	Perception	76 33 86 67
M. Souleymane DAO	Chef Section Pêche	75 26 46 09
M. Tiefing DIAKITE	Chef SLDTA	79 37 79 89
M. Hassimou FANE	Secteur Vétérinaire	66 86 20 85
M. Mohamed TOURE	Statistique	61 39 54 24
M. Oumar KEÏTA	Chef Service Urbanisme et Habitat	64 64 17 66
M. Dramane SANOGO	Chef S/S Agriculture	66 78 91 55
	Chef SLGR	
	Chef Service Assainissement	



M. Ncko TRAORE	Délégué Contrôle Financier	76 19 78 19
M. Amadou KEÏTA		76 17 52 14
M. Abdallah B. KOUNTA		76 01 32 53
Collectivités territoriales	Représentant Président Conseil Cercle	
M. Youssouf SANGARE	Maire Commune Urbaine Koutiala	
M. Dramane SOUNTOURA	Secrétaire Général Mairie Koutiala	66 94 48 58
M. Modibo COULIBALY	Directeur Syndicat « Miniankala Kafo »	66 81 61 15
M. Tiécoura SOUNTOURA	Agent_Conseil Cercle	76 37 60 70
M. Seydou SAMAKE	Chef Service_Mairie Koutiala	76 19 08 69
M. Gaoussou DEMBELE	Chef Service Développement_Mairie Kla	78 92 98 03
M. Modibo OUATTARA	Secrétaire Général Conseil Cercle	66 86 79 52
M. Mory SANOGO	Chef Protocole_Cercle Koutiala	65 82 49 07
M. Sinaly KOUYATE		76 37 63 85
		77 53 62 62

CONSEIL REGIONAL DE SIKASSO

Noms et Prénoms	Fonction	Contact
Niara Diarra	Secrétaire Général	66724995
Yaya Bamba	Président	66754426
Soumaila Traoré	1 ^{er} Vice Président	66754427
Zango Traoré	Directeur du Service Administratif et Juridique	66522784
Abdourhamane Diallo	Conseiller au CR Sikasso	76134595
Saïfoulaye Dembélé	Directeur CGF	66754432
Iyigoly Mamadou Timbely	Directeur STD –Conseil Régional	75155878
Cheick Keletigui Berthé	SACRIM	66572955
Alou Hamadoun Cissé	Coordinateur PENF/HSI-CIEF	76127347
Mamadou Bamani	Antenne PACR Sikasso	75023925
Nabé Vincent Coulibaly	Directeur Centre International d'Expertise et de Formation	21620127 76081855
Ouatisséké Diabaté	Conseiller Technique CRA	76113791
Abdoulaye Diawara	Consultant/CATEK	76450141
Ousmane O Sidibé	Consultant /CATEK	69006565
Yaya Bamba	Président Conseil Régional	66754426
Mamadou Seydou Traoré	Consultant /CATEK	66765013
Soumaila Traoré	1 ^{er} Vice Président du Conseil Régional de Sikasso	66754427
M'Bakary Traoré	Commerçant P/C Chambre de Commerce et d'Industrie Sikasso	66944067
Mamadou Tangara	Maire de Sikasso	66724773



REGION DE SEGOU

N°	Noms et Prénoms	Fonction	Contact	Email
1	Wari Diarra	Chargé Suivi Evaluation DRDSES	66 91 74 60	Waridiarra@yahoo.fr
2	Massa COULIBALY	Chef Division CI/DRCC	65 58 30 38	Massa.coulibaly28@yahoo.fr
3	Moussa Nougouem	Conseil Technique Principal Lux Développement	76082327	moussa.nougouem@lux développement
4	Diaidié Sissoko	CT/ATTDR-CR Ségou	66967043	sissokoolm@yahoo.fr
5	Oumarou Anne	Chargé Suivi Evaluation AE Ségou	66953969	anneoumarou@yahoo.fr
6	Aliou Guindo	Préfet Adjoint Cercle de Ségou	75020016	guindoaliou@yahoo.fr
7	Modibo Sidibé	Chef Division SGRE Hydraulique Ségou	66667267	modibomady@yahoo.fr
8	Richard Dakouo	Chargé de Communication DRAPCN Ségou	72775575	Richard.dakouo@yahoo.fr
9	Birema Tangara	DRDS CHP Ségou	66794859	laimat@yahoo.fr
10	Samba Dolo	Directeur-CMSS Ségou	66794858	sambadolo@yahoo.fr
11	Koumaré Maimouna	Directrice Artisanat Ségou	76087280	cvpasegou@yahoo.fr
12	Sounfountera Sidi Yéhia	Responsable Direction Route Ségou	66991949	
13	Yah Traoré	Direction Régionale du Budget	76484014/ 21320109	
14	Mamadou Cherif Coulibaly	Direction Régionale Agriculture	66215286	cmamadou@yahoo.fr
15	Fatoma Coulibaly	C.AAJ Ségou	79241779	fatcouly@yahoo.fr
16	Ousmane O Sidibé	Consultant/ CATEK		Ousmane_O_sidibe@yahoo.fr
17	Mamadou Seydou Traoré	Consultant /CATEK	66755013	babou_matcl@yahoo.fr
18	Abdoulaye Diawara	Consultant /CATEK		arddiawara@yahoo.fr

REGION DE KOULIKORO

Localisation/Structure	Nom & prénom	Fonction	Contact
Gouvernorat de Région & Services techniques et financiers déconcentrés			
Gouvernorat de Région	M. Bakari TRAORE	Conseiller Affaires Administratives et Juridiques	66 84 17 18
	M. Marc DARA	Préfet Cercle Koulikoro	66 71 62 12
Trésorerie Régionale	M. Lassana DOUMBIA	Chef Division Collectivités	76 38 34 62
Direction Régionale Budget	M. Lassana Sylla	Directeur	65 94 69 26
DRPSIAP	M. Amadou DIAWARA		76 43 27 75
CSLPSIAP	M. Sidi CISSE		75 06 16 27
Collectivités territoriales			
Conseil Régional	M. Mahamadou SOUMARE	1^{er} Vice-Président	66 72 83 18



	M. Laya DOLO	Secrétaire Général	76 37 87 50
Conseil de Cercle	M. Diakariyao MANGARA	Président	76 15 01 27
Commune Urbaine de Koulikoro	M. Youssouf Papa TRAORE	Maire	76 39 68 32
Chambres consulaires			
	M. Baba SANOGO	Président Chambre Commerce et d'Industrie du Mali	75 40 28 68
	M. Alassane DAFPE	Conseiller technique Chambre Agriculture	76 38 32 98
Projets/programmes			
PADK II	M. Younoussa HAMARA	Conseiller technique	76 08 29 22

INSTITUTIONS NATIONALES

	Nom & prénom	Fonction	Contact
Localisation/Structure			
Ministère de l'Éducation Nationale			
Cellule d'Appui Décentralisation – Déconcentration (CADD)	M. Sahaloum Ould YOUNBBA	Chef de la CADD_ Education	76 23 45 11 sahaloumouldyoubba@yahoo.fr
	Abdoulaye TOUNKARA	Chargé Renforcement Capacités	66 76 34 08 abtounkara@gmail.com
	M. Ckeickna KONARE	Membre	66 95 55 37
	M. Ibrahima SOUNFOUTERA	Chargé Communication	76 25 91 27 ibrahimasounfoutera@yahoo.fr
	Mme DIARIATOU BAMBA	Membre	76 4694 07 diaribamba@yahoo.fr
	Pr Kodio KOUNZARMA	Chargé Formation	76 03 75 93
	Mme BA Oumou DOUCOURE	Membre	73 05 31 69
	M. Almamy SAMAKE	Membre	66 79 22 09
	M. Niory KEÏTA	Membre	66 52 07 77 keitagnory@yahoo.fr



	Mme FOFANA Fily TRAORE	Chargée Finances	76 48 42 54 filynamaassi@yahoo.fr
	M. Moussa GORO	Membre	66 73 01 76
	M. Moussa SIBY	Membre	76 46 91 92 sibymous@yahoo.fr
Ministère de la Planification et de la Prospective			
Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire (DNAT)	M. Issa DIARRA	Division Aménagement	66 71 76 46
Ministère de l'Economie et des Finances			
Cabinet du Ministre Délégué en charge du Budget	M. Bakary COULIBALY	Chargé de Mission	74 03 51 80 bakcoul2005@yahoo.fr
Direction Nationale du Contrôle Financier	. Issa KEÏTA	Directeur National Adjoint	66 76 33 52 Isakeita73@yahoo.fr
Direction Générale des Impôts	. Bakary SARRE	Chargé de Législation	60 07 72 45 bakarysarre@yahoo.fr
Cellule d'Appui à la Réforme des Finances Publiques (CARFIP)	M. Boubacar BALAHIRA	Chargé de Fiscalité	76 31 84 76 balahira@yahoo.fr
Direction Générale du Budget	M. Diakaridia DEMBELE	Chargé des Etudes	66 86 93 86 gogoyodiak@yahoo.fr
Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique	M. Aly Boubacar CISSE	Chef Division Collectivités	76 08 33 62 alibcisse@yahoo.fr
Ministère de la Planification et de la Prospective			
Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire (DNAT)	M. Issa DIARRA	Division Aménagement	66 71 76 46
Direction Nationale de la Planification du Développement (DNPd)	M. Bamoussa KONE	Chef Division Evaluation, Suivi et Investissement	66 72 10 61 bamoussakone@yahoo.fr
	M. Bréhima DIABATE	Chef Section Méthodes, Etudes Recherche/DPRL	76 02 82 64 dridiabaw@yahoo.fr
	M. Mahamadou ALIMAM	Chargé Dossiers/ Section DPRL	69 79 58 80 Mahamdra61@yahoo.fr

Ministère de l'Administration Territoriale		
Youssouf Sega Konaté	Conseiller Technique	
Kissima Tandjigora	Directeur Général Adjoint de l'Administration du Territoire	
Moussa Katilé	Directeur des Ressources Humaines	
Drissa Traore	Chargé de Programme DFM	
Le Représentant de la CADD du Ministère de l'Administration du Territoire	CADD/MAT	
Direction Générale des Collectivités Territoriales		
Adama Sissouma	Directeur Général	66 72 29 72 adamasissouma@yahoo.fr
Seny Touré	Coordinateur du PADDER	
Diakaridia Dembéle	CT-GIZ	
Serge Pons	Conseiller technique DER	66 74 67 70 spons@arpdeveloppement.com
Marc Dabou	Sous Directeur Chargé du DER	66 05 23 24 marcdabou@yahoo.fr

Partenaires Techniques et Financiers (PTF)

Localisation/Structure	Nom & prénom	Fonction	Contact
PACT	M. Dieneba Cissé	Coordinateur DER	76 02 88 97 dieneba.cisse@giz-pact.org
PACT	Dirk BETKE	Directeur PACT GIZ	76 44 13 34 Dirk.betke@giz.de
PACT	Diakalidia Dembéle		66 74 41 48
DUE	Jan MEELLIER	Chargé de programmes/ Décentralisation	75 50 09 45 janmeellier@eeos.europa.eu
DDC	Kader Dicko	Conseiller régional	

Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCC)

Localisation/S structure	Nom & prénom	Fonction	Contact
Haut Conseil des Collectivités (HCC)			
	M. Oumarou Ag Mohamed	Président	66 74 01 97
	M. Mamadou S. DIAKITE	Conseiller National HCC	66 79 68 02 diakite_mc@yahoo.fr



	M Tji BAGAYOKO	Secrétaire Général	66 74 39 12 nibagayoko@yahoo.fr
	M. Abdoul WAHIDOU Adama	Conseiller National	abdoulwahidouadama@yahoo.fr
	Mme GUETA TOUNKARA	Assistante Technique	
	M. Sadou Oumar BAH	Chargé de Mission	76 44 66 17
	M. Bouraima KAMISSOKO	Conseiller Technique	75 17 20 44 kamibouraima@yahoo.fr
	M. Gambi Ag IGASTEN	2 ^{ème} Secrétaire Permanent	65 57 05 37
Association des Régions du Mali (ARM)			
	M. Siaka DEMBELE	Président	76 40 98 65 dembelesiaka2@yahoo.fr
	M. Sandy Mahamed	Secrétaire Permanent	mahamedsandy@hotmail.fr
Association des Municipalités du Mali (AMM)			
	. Boubacar BAH	Président	
Association des Cercles du Mali (ACM)			
	M. Moussa CAMARA	Vice-président Conseil Cercle Nioro représentant l'ACM	79 42 88 10 moise1camara@yahoo.fr
	M. Kassoum TOURE	Directeur Exécutif	76 46 73 72
Mairie du District de Bamako (MDB)			
	M. Mamadou Salah KONE	Secrétaire Général	66 79 48 47 madouccm@yahoo.fr
	M. Hady Mady SALL	2 ^{ème} Adjoint au Maire	66 79 32 27

Annexe 7 : Termes de références

MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE,
DE LA DECENTRALISATION ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE

REPUBLIQUE DU MALI

Un Peuple – Un But – Une Foi

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES

TERRITORIALES

BP.E : 4977 – FAX : (223) 20 29 15 01

☎ (223) 20 29 15 12 / 20 29 72 98

ETUDE DE FAISABILITÉ DE CONTRATS PLANS OU DE PROJETS

ÉTAT-COLLECTIVITÉS/RÉGION AU MALI

Termes de référence



Juin 2013



INTRODUCTION

L'appui au Développement Economique Régional est une orientation majeure de la consolidation de la réforme de décentralisation prévue par le Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation (DCPND) et décliné dans le Programme National d'Appui aux Collectivités Territoriales (PNACT), phase III.

Le résultat 5 du PNACT III « **Les régions contribuent mieux au développement économique territorial** » consacre cette option.

L'opérationnalisation du Développement Economique Régional (DER) doit se matérialiser au niveau régional sous le leadership des Conseils Régionaux (CR). Ces derniers, avec l'appui de différents partenaires, ont déjà largement amorcé des dynamiques DER. Ces dynamiques sont spécifiques à chaque région.

Ainsi, les expériences développées dans le cadre des appuis des partenaires ont permis l'identification par certains Conseils Régionaux de projets d'investissements structurants et productifs devant concourir à l'atteinte de ce résultat du PNACT III. Le défi majeur qui se présente porte sur la mobilisation des ressources (humaines et financières) nécessaires à la réalisation de ces investissements.

La mise en place d'un « Document de Cadrage du Développement Economique Régional au Mali » doit prendre en compte et respecter la spécificité de chaque région.

Il ne s'agit donc pas de définir de manière précise ce qui doit être réalisé en matière DER, ni des démarches systématiques à appliquer, mais plutôt de définir un cadre global dans lequel l'ensemble des dynamiques régionales doivent s'inscrire.

Ce Document devra donc donner le cadre dans lequel les stratégies et les dynamiques régionales devront s'inscrire, définissant des orientations, des objectifs et des principes à suivre ainsi qu'une gamme de moyens pouvant être mis en œuvre suivant les besoins et les spécificités de chaque région.

Les Collectivités Régions ont mis en œuvre un processus de planification de leur développement, via lequel ont été réalisés, selon le cas, des Schémas d'aménagement du territoire (SRAT), des Plans stratégiques de développement régional (PSDR), des Programmes de développement économique, social et culturels (PDESC), des Stratégies de Développement Economique Régional (DER) assorties de plans d'investissement.



Pour la mise en œuvre de ces orientations et/ou projets inscrits dans ces instruments de planification, une démarche de financement via une contractualisation entre l'État et une Collectivité Région est nouvellement proposée au Mali.

Cette contractualisation se présente comme le meilleur gage de la consolidation de la décentralisation à travers le renforcement des capacités des CT à investir pour le développement de leurs territoires.

Dans ce contexte, le Contrat Plan/Projets Etat-Région (CPR) doit être considéré comme un cadre de partenariat entre l'Etat et les Collectivités/Régions :

Le CPR est un document négocié entre une Collectivité Territoriale Région d'une part et l'État d'autre part, définissant le partage des responsabilités (en matière de financement, maîtrise d'ouvrage et de suivi-évaluation) pour la réalisation d'objectifs communs de développement.

Les modalités de l'établissement et de la mise en œuvre de ce type de contrat doivent être étudiées en détail, dans tous les domaines et contours concernés.

C'est dans ce cadre que se situe cette étude.

OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE L'ÉTUDE

Objectif Général

L'objectif global de l'étude s'inscrit dans le Résultat 5 du PNACT III à savoir : « Les régions contribuent mieux au développement économique territorial »

Objectif Spécifique

De façon spécifique, il s'agit de proposer les supports permettant d'établir au Mali, dans le cadre institutionnel existant, des contrats plans ou contrats de projets entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Régions, pour la réalisation d'objectifs communs de développement.

Ces CPR doivent s'inscrire dans la logique de Gestion axée sur les résultats choisie par le gouvernement du Mali et dans la perspective d'une augmentation significative de la part des ressources publiques gérées par les collectivités territoriales.



Résultats attendus

Les résultats attendus de l'étude sont :

- Le cadre institutionnel, juridique et financier existant, dans lequel les contrats plans/projets entre l'Etat et les Conseils Régionaux, doit s'inscrire au Mali est rappelé ;
- Les supports pour mettre en place (texte instituant leur création) et opérationnaliser (canevas, liste des actions éligibles...) les CPER sont proposés. Ces propositions devront se faire dans une logique de recherche de simplicité tant en matière de possibilité de les réviser (pour les textes) que de contenu.
- le mode opératoire institutionnel et technique, en termes d'organisation institutionnelle, de connaissances, de compétences et de modes de fonctionnement nécessaires à la mise en œuvre et au suivi-évaluation de contrat plans/projets par les Collectivités Régions est défini ;
- les missions, les responsabilités et les prérogatives des différents acteurs dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation de contrat plans/projets sont identifiées ;

ACTIVITÉS À RÉALISER

Les résultats attendus ci-dessus pourront être satisfaits, si les informations indiquées ci-dessous sont identifiées et/ou clarifiées :

Contractualisation générique :

Définir les principes de la contractualisation entre l'Etat et une Collectivité Territoriale, applicables dans le contexte du Mali, en termes de gouvernance de la relation entre eux et en termes d'engagement des parties contractantes pour la réalisation d'objectifs communs ;

Face à la problématique des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales, identifier les solutions de prise en compte des domaines non transférés dans le cadre du CPER.

Cadre Institutionnel et Juridique :

Identifier les éléments du cadre juridique et institutionnel existant permettant la mise en œuvre des CPER :

Préciser la manière dont les CPER constitueront un complément aux dispositions administratives et juridiques existantes, nécessaire pour la coordination entre l'Etat et les CT/Régions ;

Proposer comment les CPER s'inscriront-ils dans le cadre juridique de la



décentralisation et de la planification régionale (SRAT, PSDR, Stratégies DER, PDESC) ?;

Proposer qui doit être le signataire pour chacune des deux parties.

Proposer les modalités pour que les CT cercles, communes et les inter-collectivités puissent être co-signataires du CPER.

Proposer les modalités pour la mise en place d'un volet territorial bénéficiant aux autres niveaux de CT dans les CPER.

Proposer les conditionnalités à remplir par une Région pour être éligible à la contractualisation avec l'Etat.

Proposer la durée que doit avoir les CPER. Cette durée doit-elle être la même pour tous les CPER et pour toutes les Régions et être cohérente avec la durée des mandats des élus locaux et les engagements des PTF (3 ans semble a priori la durée idéale, proposition à analyser).

Choix des Domaines et Définition des Objectifs

Le CPER constitue un mécanisme de mise en relation des objectifs de développement régionaux³ avec les objectifs de développement nationaux.

Ces objectifs de développement nationaux correspondent aux objectifs des politiques nationales sectorielles. Il est prévu à terme que ces objectifs nationaux soient territorialisés à travers l'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire.

Il conviendra donc de :

1. Proposer de manière argumentée les modalités de sélection par l'Etat des domaines et des objectifs qui feront l'objet d'un CPER ;
2. Proposer comment se fera cette sélection dans l'hypothèse de l'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et comment cette sélection peut-elle s'opérer dans un premier temps en l'absence de ce dernier ?
3. Proposer un mécanisme de représentation transversale de l'Etat pour « négociier » les CPER avec les régions (idée de structure transversale type DATAR) pour parer aux difficultés de trouver une logique d'ensemble en cas de négociation sectorielle ?;
4. Préciser le rôle du CROCSAD dans l'analyse de la cohérence entre la planification régionale et les objectifs des politiques sectorielles nationales (et du SNAT quand il sera disponible), et dans le choix des objectifs.

³Les CT/Régions disposent d'instruments de planification : SRAT, PSDR, PDESC qui indiquent des orientations ou axes stratégiques, avec des objectifs de développement plus ou moins spécifiques, selon le cas.



Financements et gestion financière :

L'Etat et la Région doivent cofinancer chacun une partie du budget du CPER. Ensuite ce budget doit pouvoir être mobilisé et géré efficacement par le conseil régional qui assure la maîtrise d'ouvrage des réalisations prévues dans le cadre du CPER. Cette mobilisation des financements sera assurée par l'instrument de gestion financière existant qu'est l'ANICT.

Identifier les sources de financement possibles pour les CPER :

- a. **Pour l'Etat** : Proposer des modalités pour affecter des ressources propres ou issues de l'Appui Budgétaire Général (ABG), de l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) ou du Budget Spécial d'Investissement (BSI) au financement des CPER à travers la DIN DER.
 - b. **Pour la Collectivité Région** : Proposer des modalités pour affecter des ressources propres au financement des CPER, notamment i) en termes de garanties sur la disponibilité de ces ressources sur plusieurs années et ii) pour affecter des ressources issues du FNACT (en dehors de la DIN DER : par exemple, une affectation en complément de financement des ressources de la DIN ordinaire). Proposer des modalités pour mobiliser des ressources de partenaires appuyant directement le Conseil Régional notamment dans le cadre de la coopération décentralisée (voir notamment les modalités pour intégrer ces partenaires dans le CPER) ?
 - c. **Pour les autres niveaux de collectivités (Cercle et communes)** : (Idem point b).
- a. Préciser les modalités de gestion financière des CPER dans le cadre du FNACT ;
 - b. Définir les instruments complémentaires au CPER qui permettront la mise en œuvre des actions programmées (Acte d'engagement, convention de financements, ...) ;
 - c. Proposer les modalités pour transférer les ressources de l'Etat au conseil régional : identifier les ajustements nécessaires pour permettre de réaliser ce transfert à travers le FNACT (besoins d'ajustements du manuel de procédures) ?;
 - d. Proposer les modalités pour mobiliser des cofinancements privés dans le



cadre de la mise en œuvre des actions des CPER (lien avec les partenariats publics privés) ?.

Mise en Œuvre

Proposer un mécanisme dans l'hypothèse de la réaffectation du budget à d'autres projets en cours si besoin en est : par exemple dans le cas où un ou plusieurs projets prévus initialement ne peuvent pas être réalisés ?

Proposer le rôle que les différentes parties impliquées doivent remplir dans la mise en œuvre du CPER ;

Proposer un mécanisme d'information constante de l'avancement de la mise en œuvre envers :

- a. Les élus des CT et la population,
- b. Le Gouvernement,
- c. Les autres parties prenantes dans la réalisation : organisations professionnelles, etc.
- d. Les PTF,
- e. Autres...

Suivi et Evaluation

Proposer la structure (nombre et fonction des participants) et le mode de fonctionnement, y compris le financement, d'un comité décentralisé de suivi et évaluation ;

Proposer les éléments et la méthode de suivi-évaluation qui peut être adaptée aux contextes et projets spécifiques de chaque CT/Région (notamment les indicateurs de suivi évaluation) ;

Proposer le rôle de la tutelle et du CROCSAD dans l'élaboration, le pilotage et le suivi-évaluation de CPER, tout en respectant le principe de la décentralisation, les missions, responsabilités et prérogatives de chacun.

METHODOLOGIE

Etapes	Activités	Durée ⁴ (j)	Points indicatifs
1	Validation des TDR		
2	Recrutement du prestataire, négociation et signature du contrat		
3	Validation du calendrier de travail et cadrage méthodologique	1	
5	Etude/Analyse documentaire : • documents de politiques nationales	10	OMD, CSRP, DCPND, SRAT, PSDR, Rapport sur bilan décentralisation
	• Arsenal juridiques de la décentralisation au Mali, notamment les textes ayant trait aux questions sur les CPER		Code des CT, textes de passation des marchés publics ; loi des finances, FNACT, notification
	• Expériences maliennes et de la sous région en matière de CPER		Forces, faiblesses, perspectives
	Synthèse de l'étude documentaire : Etat des lieux en rapport avec les CPER		
6	Elaboration des outils de recherche de terrain pour validation par le commanditaire	2	
7	Entretiens sur le terrain : identifier les idées et attentes de l'ensemble des acteurs sur ce que doit être un CPER au Mali	10	
8	Traitement, analyse et synthèse des résultats des entretiens et de la revue documentaire et formulation des éléments du concept CPER : Draft 1 de l'étude	10	
9	Elaboration de propositions de supports (modèle de CPER, avant-projets de textes réglementaires instituant la contractualisation entre l'Etat et la Collectivité Région au Mali) pour mettre en place et opérationnaliser de CPER	4	
10	Atelier de restitution du draft 1 aux CT et services techniques (Ségou)	1	Discussions des différentes options
11		2	Discussions et

⁴ Il s'agit du nombre de jours comptés pour le prestataire. Cette durée n'inclut pas les périodes d'organisation des ateliers ni de réaction du commanditaire sur les documents.



	Atelier de synthèse avec l'ensemble des acteurs (CT, Etat et PTF) Bamako ⁵		validation des différentes options ; Dégager une vision du CPER au Mali
12	Production du rapport final de l'étude	5	
Durée totale de l'étude (jours œuvrés)		45	

PRODUITS ATTENDUS

Concrètement, il est attendu de l'étude :

- un rapport final en version papier:
 - répondant clairement aux questions du point 3 des TDR ;
 - proposant les supports pour mettre en place et opérationnaliser les CPER (modèle de CPER, avant-projets de textes réglementaires instituant la contractualisation entre l'Etat et la Collectivité Région au Mali, ...)
- une version électronique du rapport final sur CD;

Le rapport final constituera un guide pragmatique et pédagogique sur le CPER au Mali et sa mise en œuvre. Ce guide répondra de manière opérationnelle à l'ensemble des points décrits dans les TDR, aussi bien, pour la partie élaboration, que pour la mise en œuvre et le suivi évaluation du CPER.

PROFIL/COMPOSITION

Au vu de la diversité et de la complexité des questions à aborder et de son caractère relativement nouveau au Mali, le profil suivant est requis dans la mesure du possible:

- Un (une) planificateur, expert en décentralisation, chef de mission ;
Il doit être titulaire d'un diplôme de niveau minimum BAC+4 en administration, économie, sociologie, ou droit, avec au moins quinze (15) ans d'expériences au niveau international dans l'administration des Collectivités Territoriales et le cycle budgétaire des CT et d'État et au moins cinq (5) ans dans la conduite de missions similaires. Plus qu'un expert « technique », le chef de mission doit surtout avoir une forte capacité d'écoute et de synthèse pour remettre en perspectives les différentes visions préexistantes des CPER au Mali.
- Un (une) économiste ou un financier, expert chargé des questions finances, économie. Il

⁵Cet atelier sera organisé par la DGCT en collaboration avec l'Association des Régions du Mali.



doit être titulaire d'un diplôme de niveau minimum BAC+4 en économie, finances et ayant au moins dix (10) ans d'expériences dans les finances (publiques et locales) et au moins cinq (5) ans dans la conduite de missions similaires.

- Un juriste (expert institutionnel) chargé des sujets de contrat, textes et lois en matière de décentralisation en général et de CPER en particulier. Il doit être titulaire d'un diplôme de niveau minimum BAC+4 en administration, sociologie ou droit, avec au moins quinze (10) ans d'expériences dans l'administration d'État ou des collectivités territoriales et le cycle budgétaire et au moins cinq (5) ans dans la conduite de missions similaires.

Ces 2 experts doivent avoir des capacités techniques et notamment être en mesure de dire si les solutions envisagées sont « réalistes » en fonction du cadre juridique et des dispositifs financiers existants au Mali ou être en mesure de proposer des solutions adaptées au cadre juridique et institutionnel du Mali.

Budget :

- Proposition financière négociée du prestataire ;
- Coûts des ateliers.

Annexe : Bibliographie indicative

- Etude d'élaboration d'un contrat-plan type état / collectivités territoriales pour le transfert effectif des ressources financières » MEF/DGB de janvier 2011 ;
- Projet de Contrat Plan Etat/Région dans le cadre des projets structurants PARADDER ;
- Etudes sur la fiscalité locale et sur l'identification des ressources transférables aux Collectivités Territoriales ;
- Programme de Relance Durable du Mali 2013-2014 ;
- Contrat Plan Etat/Offices, CMDT,... et rapports d'évaluation.

Annexe 8. Méthodologie de réalisation de l'étude

Les termes de références identifient plusieurs séries de questions auxquelles l'étude a tenté de répondre pour aboutir aux définitions et mécanismes de mise en œuvre d'un CPER.

La mission a choisi l'approche participative qui a permis un échange continu entre l'équipe de mission, le commanditaire, et certaines structures publiques clés (CDI-DGCT-DGB-ANICT) ainsi que certains partenaires. L'étude s'est déroulée en 5 étapes principales.

Etape 1 – Réunion de cadrage avec le commanditaire et les services techniques visés

La réunion de cadrage avait pour objectif de partager avec les services commanditaires les objectifs attendus de l'Etude, de clarifier certains points des TDR en vue d'avoir une compréhension partagée des résultats attendus.

Cette rencontre entre les différents acteurs concernés par la mission a permis de partager les Termes de Référence et les préoccupations de chacun avant le démarrage de l'étude afin que cette dernière réponde au mieux aux attentes.

Cette première rencontre a surtout permis de présenter et de valider la méthodologie d'intervention. Un plan de travail a été également défini d'un commun accord entre les deux parties pour fixer les modalités de la collaboration tout au long de l'étude et ce jusqu'à la livraison des produits finaux.

Etape 2 – Revue documentaire

La revue documentaire a permis de collecter et d'analyser l'ensemble de la documentation relative au CPER au Mali qu'il s'agisse des textes juridiques, des documents de politiques nationales, des études, des évaluations, des guides ou des outils disponibles.

Cette étape a permis de réaliser un état des lieux sur le CPER au Mali, de comprendre le contexte (objectifs recherchés, enjeux politiques, économiques et sociaux...) dans lequel le CPER est utilisé ainsi que le cadre (institutionnel, juridique, financier....) qui régit sa mise en œuvre.

La revue documentaire a aussi permis de collecter ou d'analyser l'ensemble des textes et des publications relatif au cadre institutionnel, juridique et financier régissant la Décentralisation et la Déconcentration et les contrats plans en vigueur entre l'Etat et certains organismes personnalisés qui peuvent contribuer à mieux cerner l'état des lieux en ce qui concerne l'installation de contrat plan **Etat –Région** afin de déterminer les conditions de son opérationnalité.

Etape 3 – Elaboration des outils de collecte des données terrain

A l'issue de la revue documentaire, les outils de collecte et de certification des données de terrain ont été conçus et partagés avec le commanditaire. Il s'agit essentiellement d'un guide d'entretien dont la matrice va structurer les schémas d'entretien en fonction des questions à traiter.



Etape 4 – Collecte et validation des données de terrain

La phase de collecte des données terrain a permis de réaliser des entretiens avec les acteurs ci –dessous :

- ✓ Entretiens avec les organisations représentatives des collectivités territoriales au niveau central (HCCT, AMM, ACR)
- ✓ Entretiens avec les services centraux, chargés de la mise en œuvre de la décentralisation, en particulier ceux des ministères en charge de la décentralisation, de la planification, des finances, ainsi que les cellules d'appui à la Décentralisation et la déconcentration (DGCT, ANICT, DGAT, DGB, DGI, DNCF, CARFIP, DGTCP, DNPDP, CADD des ministères sectoriels) ;
- ✓ Entretiens avec les Gouvernorats, directions régionales des services techniques, conseils régionaux et partenaires techniques des régions de Sikasso, Ségou et Koulikoro, ainsi que les services de cercles et conseil de Koutiala ;
- ✓ Entretiens avec les PTF impliqués dans les projets de contrats plans (CMDT PST etc.

Ces entretiens ont été conduits sur la base d'un guide d'entretien préalablement distribué, pour permettre aux intéressés une bonne préparation des entretiens.

Etape 5 – Analyse des données et rédaction du rapport provisoire

L'analyse des données recueillies sur le terrain a permis la rédaction d'un pré rapport technique. La synthèse de ces données a permis à l'équipe de proposer un cadre de formulation d'une stratégie de mise en œuvre d'un Contrat Plan ou Contrat de Projets (CPER), objet du présent rapport qui s'articule autour des points suivants :

- ✓ Définition, contenu et durée des Contrats Plans ou Contrats de Projets (CPER) ;
- ✓ Le Cadre juridique et institutionnel ;
- ✓ Le cadre financier et budgétaire ;
- ✓ Le cadre de mise en œuvre et de suivi.