



Assemblée Régionale de Tombouctou

Atelier sur la mise en œuvre d'instruments d'orientation et de planification du développement économique régional et local

Tombouctou les 6, 7 et 8 janvier 2011

Document de synthèse de l'atelier

**Analyse comparative des expériences
menées au Mali, Sénégal, Maroc et Burkina
Faso et réflexion sur les questions clés de la
mise en œuvre opérationnelle**



**Conception du document par
ARP Développement**

Mai 2011

**Analyse comparative des expériences menées au mali, Sénégal, Maroc et Burkina Faso et
réflexion sur les questions clés de la mise en œuvre opérationnelle**

<i>Introduction</i> _____	3
Présentation de l'article _____	3
Rappels des concepts et principes qui sous tendent l'analyse proposée _____	3
<i>Analyse comparative des démarches mises en œuvre pour l'orientation, la planification et la mise en œuvre du développement local et régional avec un focus sur l'économique</i> _____	5
Les démarches et outils d'orientation _____	5
Particularités liées au développement économique _____	7
Les démarches et outils de planification _____	7
Particularités liées au développement économique _____	8
Les instruments de mise en œuvre _____	8
Les instruments spécifiques liés au développement économique _____	9
<i>Articulation entre les outils d'orientation, de planification et les instruments de mise en œuvre</i> _____	10
<i>Analyse transversale de certains éléments communs aux différentes étapes</i> _____	11
La mobilisation et la participation des acteurs _____	11
La gestion de l'information support d'aide à la décision _____	12
Particularités liées au développement économique _____	13
Le renforcement de capacités _____	14
<i>Les problématiques opérationnelles clés pour une mise en œuvre effective et efficiente du développement au niveau local et régional</i> _____	15
Utilité et format des outils d'orientation et de planification _____	15
Quels besoins et quelles modalités d'accompagnement du processus de développement local et régional _____	16
Quels supports de gestion de l'information et d'aide à la décision _____	17
Quels instruments pour mettre en œuvre les orientations et les plans en particulier dans le domaine économique _____	17
<i>Conclusion</i> _____	18

Introduction

Les 6, 7 et 8 janvier 2011 s'est tenu à Tombouctou, à l'invitation de l'assemblée régionale, un atelier sur le thème « Expérience d'élaboration et de mise en œuvre d'instrument d'orientation et de planification du développement économique local et régional ». Cet atelier a regroupé des représentants des 8 régions du Mali ainsi que de 2 régions du Sénégal (Matam et Saint Louis) et de l'Agence de Développement Social du Maroc¹. Chacun des participants a été invité à présenter son expérience spécifique en matière d'élaboration de supports d'orientation et de planification du développement local et régional et d'instruments de mise en œuvre de ces orientations et plans. Un éclairage particulier a été mis sur les questions de développement économique.

Présentation de l'article

Chacune des présentations a fait l'objet d'un compte rendu spécifique. Le présent article vise à faire une synthèse de ces différentes contributions et à analyser à partir de ces dernières certaines problématiques liées à la démarche de développement local et régional. Il est structuré selon le même plan que les articles régionaux à savoir : i) analyse des démarches utilisées pour chaque étape (orientation, planification et instrument de mise en œuvre), ii) l'articulation entre les différentes étapes et iii) l'analyse spécifiques de certaines questions transversales (l'animation, la gestion de l'information et le renforcement des capacités). Pour chacune de ces parties l'analyse des différentes expériences est synthétisée et recoupée avec d'autres analyses tirées d'un travail bibliographique. L'objectif étant de mettre l'analyse des expériences pratiques en matière de développement régional et local présentées à l'atelier en perspective avec d'autres travaux académiques et professionnels dans ce domaine.

Cette première partie permet de dégager une série de problématiques clés liées à la conception et la mise en œuvre du développement régional et local, en particulier dans sa dimension économique. Ces problématiques sont discutées sur la base des expériences pratiques présentées à l'atelier recoupées, là aussi, avec des éléments issus d'une analyse bibliographique.

Rappels des concepts et principes qui sous tendent l'analyse proposée

L'analyse proposée dans cet article repose sur des concepts et principes qui sont présentés dans ce paragraphe.

La notion de développement local est fortement liée à celle de développement endogène, elle donne la priorité aux dynamiques locales, aux acteurs locaux et à leur stratégie. Le développement local s'est développé « en réaction » à une planification « d'en haut ». Initialement le développement local a été mené avec les acteurs

¹ La région des Hauts Bassins au Burkina Faso était également invitée mais n'a pas pu être représentée. Une présentation de l'expérience de cette région en matière de gestion de l'information au service de la planification régionale a toutefois été réalisée par l'opérateur (ARP Développement) en charge de cet appui.

Analyse comparative des expériences menées au Mali, Sénégal, Maroc et Burkina Faso et réflexion sur les questions clés de la mise en œuvre opérationnelle

locaux structurés en fonction des besoins de la conduite du processus (souvent des structures Ad hoc ont été mises en place pour piloter ce développement local). Progressivement la démarche a évolué avec la mise en place ou le renforcement de la décentralisation. Cette dernière a apporté un cadre structuré et des modalités de gouvernance institutionnalisées pour la mise en œuvre du développement local. Cela a notamment amené un cadre territorial prédéfini lié au découpage en collectivités territoriales. Cette évolution a amenée l'introduction de la notion de développement territorial² en remplacement / complément de celle de développement local.

Dans les analyses qui suivent, le développement local et régional est pleinement conçu comme un développement territorial mené dans le cadre de processus de décentralisation en cours. Toutes les expériences présentées durant l'atelier, au Mali, au Sénégal, au Maroc et au Burkina Faso, s'inscrivent dans les dynamiques de décentralisation de ces pays.

« Développement local » est donc un terme générique qui décrit une notion au contour souvent imprécis et en constante évolution. Cette notion englobe différentes échelles locales qui dans le contexte de la décentralisation sont directement liées aux niveaux de collectivités territoriales. La région constitue un niveau décentralisé stratégique en particulier en matière de conduite du développement économique qui justifie l'utilisation du terme spécifique de « développement régional ». La majorité des analyses de cet article sont relatives au développement régional. Le terme de développement local est ici utilisé pour les niveaux infra régionaux de collectivités (dans le contexte spécifique du Mali, les cercles et les communes).

L'ancrage dans la décentralisation implique également la prise en compte de la répartition des compétences entre niveaux de collectivités. Les démarches de développement doivent tenir compte des compétences de chaque collectivité qui sont variables suivant les pays même si de grandes tendances existent. La prise en charge du développement économique est notamment particulièrement ciblée sur le niveau régional.

Enfin et surtout l'inscription du développement régional et local dans le cadre de la décentralisation implique que le processus soit piloté par les organes élus des collectivités locales. Le choix final des orientations et des actions à réaliser leur revient. L'important travail technique et d'animation qui fait l'objet du présent article, est au service du processus politique sous la responsabilité des élus. Le « technique » a pour rôle de fournir les supports d'aide à la décision nécessaire au choix politique et une fois ces choix faits leur mise en forme, leur diffusion et l'appui à leur mise en œuvre. Toutes les analyses proposées gardent systématiquement en perspective le rôle décisionnel des élus et donc le pilotage éminemment politique du processus.

² La notion de développement territorial introduit aussi l'idée de l'imbrication du territoire local dans des espaces plus vastes (jusqu'à la mondialisation) dont les évolutions influencent le territoire local. Cette approche rééquilibre le principe de développement autocentré lié à la notion de développement local.

Analyse comparative des démarches mises en œuvre pour l'orientation, la planification et la mise en œuvre du développement local et régional avec un focus sur l'économique

La première partie de l'article consiste en une synthèse et une analyse des différentes expériences présentées au cours de l'atelier. Cette partie comprend 3 chapitres relatifs aux 3 grandes étapes de la mise en œuvre du développement régional et local : i) les démarches et outils d'orientation qui doivent permettre de définir les stratégies sur le moyen et long terme, ii) les démarches et outils de planification qui traduisent les orientations en programme opérationnel d'une durée de quelques années et iii) les instruments de mise en œuvre qui servent à réaliser les actions prévues dans les plans.

La nécessité de ces différentes étapes est communément admise et, de fait, elles se retrouvent globalement dans les différents processus de développement local et régional (même si leur importance varie d'un endroit à l'autre et s'il existe des chevauchements fréquents entre les étapes). Toutefois il nous paraît important de revenir rapidement sur la justification de ces différentes étapes qui, si elles sont acceptées, ont une utilité qui n'est souvent pas réellement intégrée par les différents acteurs.

La finalité des démarches de développement est constituée par les actions mises en œuvre qui ont pour objectif d'améliorer la condition de vie des populations du territoire régional ou local³. C'est souvent cet aspect seulement qui constitue un véritable enjeu et intérêt pour la majorité des acteurs (en particulier les élus et les populations). En amont, la planification et la définition d'orientation constituent des enjeux moins évidents pour les acteurs locaux. La définition d'orientations se justifie par le besoin de disposer d'une vision stratégique à moyen ou long terme qui permette d'orienter les actions évitant ainsi une juxtaposition d'activités sans cohérence. La planification prolonge cette dimension stratégique et permet également de gérer l'allocation des ressources disponibles.

Les démarches et outils d'orientation

Les outils d'orientation visent donc essentiellement à définir une vision stratégique du développement d'un territoire à moyen et/ou long terme. La distinction de différents horizons justifie parfois l'existence de plusieurs types de documents d'orientation comme c'est le cas au niveau régional au Mali avec les SRAT (Schéma Régional d'Aménagement du Territoire) qui constituent une vision à 25 ans et les PSDR (Plan Stratégique de Développement Régional) qui constituent une vision à 10 ans.

Au niveau régional, dans l'ensemble des pays ayant participé à l'atelier, l'outil d'orientation principal est constitué par un schéma d'aménagement du territoire. Cette dimension aménagement du territoire rajoute à la dimension prospective à long et moyen terme, l'idée de différencier, en fonction de leurs problématiques

³ L'amélioration des conditions de vie des populations est en général l'objectif global de toute politique de développement. Dans les différents pays ayant participé à l'atelier il est décliné à travers les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Cet objectif global traduit aussi généralement la notion de développement durable basé sur un équilibre entre les composantes économiques, sociales et environnementales.

Analyse comparative des expériences menées au Mali, Sénégal, Maroc et Burkina Faso et réflexion sur les questions clés de la mise en œuvre opérationnelle

communes, des zones pour lesquelles des orientations spécifiques, et donc à terme les actions seront définies. Cette approche prend en compte les différences existantes au sein d'un territoire avec souvent comme objectif d'atténuer les disparités de développement économique et social.

Au cours de l'atelier les régions maliennes ont présenté la démarche mise en œuvre pour l'élaboration des SRAT et des PSDR. Si des différences dans la mise en œuvre existe la démarche suivie est globalement partout la même basée i) sur un diagnostic participatif (la collecte d'information étant réalisée dans le cadre de commission) et ii) l'élaboration, également participative, des orientations. Le résultat de ces démarches est synthétisé à travers un document qui constitue, une fois validé, le SRAT ou le PSDR proprement dit. Ces documents comprennent systématiquement 2 parties traduisant la démarche : i) le diagnostic et ii) les orientations (axes stratégiques). Le diagnostic constitue l'essentiel du document (100 à 200 pages contre une dizaine pour les orientations). Le diagnostic concentre donc l'essentiel des efforts de l'élaboration des documents d'orientation : dans un premier temps la collecte des données mobilise beaucoup les acteurs et ensuite la presque totalité du temps de rédaction est consacré au diagnostic.

Le diagnostic comprend systématiquement une présentation descriptive et factuelle de la situation de la région structurée en chapitres thématiques souvent avec une entrée sectorielle. Dans la majorité des cas cette partie est constituée de beaucoup de tableaux de données et pour certains de cartes thématiques.

Suivant les cas cette partie « diagnostic brut » est complétée par différents types d'analyses : i) dans presque tous les cas des matrices SWOT, plus ou moins complètes (on ne retrouve pas systématiquement « forces », « faiblesses », « atouts » et « contraintes », ou il existe des variantes, potentialités, enjeux...), ii) dans certains cas une analyse des besoins projetés sur la durée du document d'orientation comparés à l'existant pour dégager ce qui doit être réalisé (c'est le cas des PSDR au Mali) et iii) parfois les disparités sont mises en évidence ce qui prépare la définition de zone. On retrouve également souvent une analyse de problématiques qui fait en général le lien entre le diagnostic et les orientations et qui suivant les cas peut conclure les parties diagnostic ou introduire les parties orientations.

Les orientations sont sensées découler des conclusions du diagnostic après restitution et validation de ce dernier par les acteurs locaux. Un travail participatif, constitué de réunions et commissions est réalisé pour dégager les orientations ou axes stratégiques. Ce travail est en général animé par l'équipe qui a réalisé le diagnostic. Sa durée est variable (en terme de délais et de nombre de rencontres) et les méthodes d'animation sont plus ou moins directives (brain storming ouvert, travail à partir d'outil structurant tels que les arbres à problèmes ou l'approche développement durable, discussion de propositions établies par les experts...).

Ce travail est structuré dans la partie « orientation » des documents. A ce niveau un lien est systématiquement fait avec les orientations nationales et les principaux documents de cadrage (Cadre de croissance et de lutte contre la pauvreté, stratégie nationale sectorielle, schéma national d'aménagement du territoire...). Les orientations sont plus ou moins précises. Dans certains cas le document s'arrête à des axes globaux, mais souvent ces axes sont déclinés en objectifs et sous objectifs et résultats attendus. Dans beaucoup de cas des actions sont pré identifiées ce qui amène à s'interroger sur d'éventuels chevauchements avec les outils de planification.

Le lien entre les conclusions du diagnostic et les orientations proposées n'est pas toujours mis en évidence mais globalement les orientations découlent d'une analyse et de compromis à dominante technique. Or la définition d'orientation devrait relever avant tout du choix des décideurs, ce qui amène à s'interroger sur le portage politique de ces documents d'orientation.

Particularités liées au développement économique

Les diagnostics comprennent une partie consacrée à l'économie, ciblée principalement sur le secteur primaire qui constitue l'essentiel de l'économie pour la majorité des régions ayant participé à l'atelier. Le diagnostic économique reste souvent descriptif avec des analyses ponctuelles de certaines problématiques, mais globalement les grandes dynamiques économiques sont difficiles à mettre en évidence (voir le chapitre sur la gestion de l'information).

La partie orientation comprend aussi une partie économique importante souvent à travers des objectifs généraux de développement de la production et de diversification, déclinée en actions spécifiques.

Les démarches et outils de planification

Une fois les orientations définies les plans servent à programmer les actions à mettre en œuvre pour répondre à ces orientations. Dans beaucoup de cas les documents de planification ont été faits avant les documents d'orientation. Dans le contexte de la décentralisation pour les différents pays ayant participé à l'atelier, le plan de développement est obligatoire pour que les CT puissent réaliser des actions sous leur maîtrise d'ouvrage. Des plans ont donc été rapidement réalisés dès la mise en place des collectivités pour permettre à ces dernières d'agir, ce qui constituait une priorité pour elle afin d'asseoir leur crédibilité. Les plans comprennent un diagnostic qui débouche sur l'identification d'actions à mettre en œuvre en passant en général par des orientations (objectifs et résultats attendus). Au départ, avant la réalisation des documents d'orientation, cette démarche complète était nécessaire. Mais à partir du moment où les documents d'orientation sont disponibles on peut se demander s'il est toujours nécessaire de réaliser un diagnostic et de définir des orientations dans le cadre de l'élaboration du plan, ou s'il ne faudrait pas repartir des axes des documents d'orientation. Globalement on constate un chevauchement entre outils d'orientation et de planification à travers le duplicata du diagnostic, la pré-identification d'actions au niveau des documents d'orientation et la redéfinition d'orientation au niveau des documents de planification.

Au-delà de l'identification d'action à mener en fonction des orientations choisies, le plan constitue aussi un instrument de programmation dans le temps. Les plans sont en général d'une durée de 5 ans et précisent l'année de réalisation programmée d'une action. Cette programmation est indicative et malheureusement rarement respectée. Le principal problème lié au respect de la programmation est lié aux moyens pour mettre en œuvre le plan. Ces derniers ne sont pas pré-identifiés et de ce fait le volume du plan dépasse largement les capacités des collectivités (ressources propres plus celles qu'elles sont capables de mobiliser). Pour palier à ce problème le plan devrait être finalisé sous contraintes budgétaires, c'est-à-dire qu'une estimation des ressources année par année devraient être faite et les actions

priorisées en fonction de ces dernières (ce système existe partiellement au Maroc où les communes doivent élaborer leur plan de développement en tenant compte de leur excédent budgétaire qui constitue leur capacité d'investissement). Ce système oblige souvent à sortir de nombreuses actions du plan et donc à prioriser les plus importantes et/ou les plus urgentes. Au Mali un tel système serait trop contraignant car les ressources dépendent largement de l'extérieur et ne sont pas identifiées à l'échelle de temps d'un plan de cinq ans. Le plan constitue plus ici un catalogue de besoin qui permet de mobiliser des financements en fonction des opportunités offertes par les partenaires.

Particularités liées au développement économique

Les plans comprennent des actions économiques mais globalement en termes de réalisation les réalisations d'infrastructures de bases dominent. Parmi les actions économiques les infrastructures marchandes, sources de revenus pour les collectivités, sont une priorité. Les infrastructures productives font aussi parties des plans, mais les modalités de maîtrise d'ouvrage et de gestion de ces dernières sont plus complexes à gérer pour les collectivités.

Les instruments de mise en œuvre

La mise en œuvre des plans de développement est fortement conditionnée par la mobilisation des financements nécessaires à la réalisation des actions. Globalement les collectivités des pays ayant participé à l'atelier disposent de ressources propres limitées, il leur est donc nécessaire de trouver des moyens à l'extérieur.

La première solution consiste à aller chercher des moyens spécifiques auprès de différents partenaires publics ou privés. Cela nécessite d'identifier les opportunités, de monter des dossiers de demande de financement spécifique et de les défendre. Il faut donc aller à la recherche de financements ce qui nécessite du temps, des compétences spécifiques et un bon réseau. Au Sénégal les ARD jouent un rôle d'appui dans ce domaine, au Mali les CCC avaient également en partie assuré cette fonction.

De manière plus systématique des systèmes d'appui financier sont mis en place par l'Etat pour aider les collectivités à réaliser leur plan. Ces systèmes peuvent être basés sur des droits de tirages (attribution d'un montant défini à une collectivité en fonction de critères liés à sa situation) ou sur la compétition (pas de montant pré défini par CT mais un montant global pour plusieurs collectivités qui sont en compétition sur la base de la qualité des projets proposés). Les deux systèmes coexistent au Mali.

Ces systèmes sont systématiques et peu différenciés, dans certains cas il existe un besoin de financement beaucoup plus ciblé en fonction des spécificités des territoires. Les contrats permettent cette différenciation. La mise en place de contrat plan Etat région est programmée au Mali et existe au Sénégal et au Maroc. La contractualisation pourrait aussi à terme être utilisée entre niveau de collectivités et vis-à-vis du privé (voir ci-dessous).

Une fois le financement disponible la mise en œuvre des actions peut prendre plusieurs formes. Dans certains cas le financeur va réaliser directement l'infrastructure et la remettre à la collectivité. Dans la majorité des cas la collectivité

va assurer la maîtrise d'ouvrage de la réalisation (éventuellement avec l'appui d'un maître d'ouvrage délégué ou d'un maître d'œuvre). Une autre option qui se développe (et qui est souvent encouragée) dans les pays ayant participé à l'atelier est de réaliser l'action avec d'autres collectivités pour mutualiser les moyens (inter collectivité), dans ce cas la maîtrise d'ouvrage est assurée soit par une des collectivités désignée par les autres ou par une structure intercommunale existante ou créée pour le besoin.

Une autre possibilité consiste à appuyer le secteur privé pour réaliser certaines actions prévues dans le plan de développement. Cette option est particulièrement utile sur le plan économique (voir chapitre suivant).

Les instruments spécifiques liés au développement économique

Le développement économique ressort souvent comme une priorité en termes d'orientation mais cette priorité ne se traduit pas dans la mise en œuvre des actions réalisées par les collectivités qui se concentrent sur les services de base. Afin de « booster » les réalisations économiques des fonds spécifiques ciblés sur le financement des actions économiques ont été mis en place pour inciter les collectivités à agir dans ce domaine. C'est particulièrement le cas au Mali avec la mise en place d'un appui spécifique au développement économique régional ou la création de la dotation pour le développement économique de la région de Koulikoro. Pour l'instant ces instruments restent dans une logique de guichet de financement spécifique. A terme certains financements pourraient évoluer vers des contrats basés sur un partenariat global entre l'Etat et les CT (contrat plan) ou même entre CT et construits sur la base d'un dialogue compétitif entre les différentes parties.

Au-delà de la mobilisation de financements spécifiques, la question se pose du rôle des collectivités dans ce développement économique et partant de là des outils et moyens qu'elles peuvent mettre en œuvre. En effet autant la maîtrise d'ouvrage des collectivités pour des infrastructures liées à un service public (qui seront gérés directement ou à travers une gestion déléguée) font clairement partie du rôle des CT autant la maîtrise d'ouvrage directe d'infrastructures économiques pose plus question. Quels types d'infrastructures économiques peuvent être sous maîtrise d'ouvrage des CT et quels liens avec les acteurs privés doivent-elles avoir pour assurer le développement économique. Les réalisations à vocation économiques par les CT ciblent le plus souvent des infrastructures primaires publiques visant à faciliter l'implantation d'activité économique (viabilisation, aménagement de voies de communication...). L'appui important mis en place au Mali pour les projets structurants rentre dans cette logique. En amont le problème de l'accès au foncier peut constituer un facteur de blocage pour lesquelles les collectivités peuvent jouer un rôle important. L'acquisition de foncier pour la réalisation de projet de développement, en particulier économique, est une préoccupation majeure des CT au Maroc. Au-delà des appuis pour la mise en place des conditions structurantes du développement économique les CT interviennent aussi directement dans l'appui à l'activité économique. Cela peut se faire à travers des avantages fiscaux incitants l'implantation d'entreprise ou l'appui à ces dernières pour faciliter l'accès au crédit (garantie bancaire par exemple). Globalement les CT ont peut de marge de manœuvre dans ces deux domaines au niveau des pays ayant participé à l'atelier, ces instruments restant majoritairement du ressort de l'Etat. Une autre solution consiste à mobiliser, à travers les CT, des appuis financiers directs (subventions)

pour des promoteurs de projets économiques pour la réalisation des investissements. La dotation pour le développement économique de la région de Koulikoro s'inscrit dans cette logique.

L'appui à l'accès à l'information constitue un autre élément pour favoriser le développement économique (observatoire, étude de marché...) qui peut être du ressort des CT.

Ces différents instruments peuvent être utilisés de manière ponctuelle et individuelle ou s'inscrire dans une stratégie d'appui à l'activité économique. Les politiques de promotions de filières élaborées dans les régions de Sikasso et Kayes au Mali constituent des outils qui visent justement à structurer et coordonner les différents instruments d'intervention disponible au niveau des CT pour permettre de soutenir le développement économique.

Au Mali une réflexion est également en cours pour développer les partenariats publics privés (PPP) qui permettrait de mobiliser des investisseurs privés pour réaliser certaines des actions économiques programmées. Contrairement aux situations précédentes où il s'agissait d'appuyer des acteurs économiques principalement locaux pour investir, il s'agit ici de mobiliser des investisseurs disposants de moyens importants pouvant compléter et palier le manque de financement public.

Articulation entre les outils d'orientation, de planification et les instruments de mise en œuvre

L'analyse précédente met en évidence d'importantes répliques entre l'élaboration des documents d'orientation et de planification. Dans les 2 cas un diagnostic consommateur de temps et d'énergie est réalisé. Ce diagnostic nécessite notamment un temps important pour sa rédaction et sa mise en forme finale. Ce constat amène à s'interroger sur l'efficacité de cette étape. S'il ne fait aucun doute qu'un diagnostic est nécessaire faut-il absolument le refaire à chaque fois et est-il nécessaire de le produire sous forme d'un document « formulé » ? Cela renvoie à la capitalisation de l'information collectée lors des diagnostics : comment l'information brute est-elle structurée et stockée en dehors de la synthèse et de l'analyse faite pour le rapport de diagnostic ? Et est-ce que l'exercice participatif de définition des orientations ou de planification nécessite un document « formulé » ou pourrait-il être mené sur la base de tableaux, de cartes et de liste d'idées ? Ces remarques renvoient directement aux questions de gestion de l'information territoriales et de l'animation des acteurs que nous abordons spécifiquement par la suite.

La réplique porte aussi sur la définition des orientations et l'identification des actions. Même si les documents d'orientation se concentrent sur la définition des axes de développement, ils déclinent souvent une première série d'actions. Et les documents de planification comprennent souvent une redéfinition des objectifs et donc des orientations. Un meilleur respect des fonctions de chaque outil, lié à une meilleure articulation entre ces derniers est à renforcer (au Mali un travail a été effectué dans ce sens dans le cadre du programme ADERE).

Au-delà des questions techniques la bonne articulation des différentes étapes dépend fortement du portage politique des différents produits. En effet, comme nous l'avons souligné en introduction, le travail technique est au service de la décision politique. Les élus des CT sont responsables et décideurs par rapports aux

documents d'orientation et de planification et aux instruments de leur mise en œuvre. Or le travail d'orientation et de planification reste majoritairement une affaire technique. Le politique ne s'implique pas vraiment dans la définition des orientations et valide les propositions techniques sans souvent vraiment les analyser. Il y a donc rarement un portage politique fort des documents d'orientation et à un degré moindre des documents de planification. L'implication politique ne devient vraiment forte qu'au moment du choix des réalisations. Et à ce niveau les orientations et les plans n'étant pas réellement portés les choix s'avèrent souvent en décalage avec ces derniers.

L'enjeu à ce niveau est de renforcer le portage politique des orientations et des plans. Pour y arriver une première piste consiste à renforcer l'appropriation des documents techniques par les élus. Mais cette démarche met en avant la solution technique qu'on cherche à faire approprier par le politique. Une autre solution consiste à partir de la vision politique des élus, quels sont les objectifs, les priorités et les actions que vous envisagez (souvent un travail d'animation sera nécessaire pour les aider à structurer cette vision). Une fois la vision politique pré-définie, il s'agit d'utiliser le travail technique (diagnostic) pour questionner cette vision. Ce travail de questionnement technique, lié à un travail participatif (commission regroupant d'autres acteurs que les élus, les interpellant aussi par leurs analyses et leurs attentes) permettra aux élus de faire évoluer, d'affiner et de structurer leur vision, leurs orientations et les projets à mettre en œuvre. Cette démarche a été testée auprès de quelques communes au Maroc et a permis d'arriver à des documents d'orientation et de planification vraiment spécifiques au territoire et fortement portés par les élus.

Analyse transversale de certains éléments communs aux différentes étapes

Après une première analyse en fonction des étapes liées au processus de développement, nous proposons ci-dessous une analyse transversale à ces étapes sur 3 aspects clés : i) la mobilisation et la participation des acteurs, ii) la gestion de l'information et iii) le renforcement des capacités.

La mobilisation et la participation des acteurs

Nous avons souligné ci-dessus l'importance du portage fort de la démarche par les élus et la nécessité de voir quelle démarche permet au mieux d'assurer ce portage. Au-delà des élus le processus de développement régional et local doit être participatif et donc mobiliser le maximum d'acteurs au cours de la définition des orientations, de la planification et de la mise en œuvre des actions. Cette participation et cette mobilisation nécessitent d'être appuyées et animées. Les modalités de cet accompagnement peuvent prendre plusieurs formes. Parmi les expériences présentées, pour beaucoup, des compétences ad hoc ont été mobilisées pour assurer l'animation et l'accompagnement de l'élaboration des documents d'orientation puis de planification. Ces appuis ont été apportés par des experts ou des agents de l'Etat mobilisés sur de courtes périodes et qui ont assuré la collecte et la structuration de données, l'animation de réunion et de commissions de travail et finalisé les différents documents.

Analyse comparative des expériences menées au Mali, Sénégal, Maroc et Burkina Faso et réflexion sur les questions clés de la mise en œuvre opérationnelle

Une autre solution a consisté à mettre en place des équipes permanentes d'animation. C'est le cas notamment de la région de Tombouctou qui a mis en place un dispositif d'animation du territoire permanent sur 3 ans. L'approche animation du territoire repose sur l'idée que le processus réflexion et d'action est continue et doit être animée en permanence. Alors que l'approche avec des appuis ponctuels phase des temps de réflexion liés à la définition des orientations puis la planification, suivi par des temps d'action liés à l'exécution des projets, le processus se répétant de manière cyclique.

L'approche animation du territoire vise également à essayer de sortir de la logique « livrables » constituée par la production des documents d'orientation et de planification puis les dossiers de projet pour aller vers l'animation de réflexion et de choix (aide à la décision). En effet souvent la finalité des appuis se concentre sur la production de documents qui constituent des éléments nécessaires pour mobiliser des financements, la mobilisation des financements constituant l'objectif réel des acteurs (permettant de réaliser des actions concrètes). Conduire une réflexion plus large, moins directement centrée sur la réalisation d'actions immédiates, et débouchant sur d'autres pistes que celles proposées par les financements mobilisables paraît souvent aux acteurs comme offrant des perspectives trop lointaines pour les mobiliser efficacement. L'expérience de Tombouctou a montré cette difficulté mais cette dernière a pu être souvent levée en réalisant en parallèle des actions au résultat à plus court terme. Ainsi pour être acceptée l'animation du territoire doit pouvoir répondre à des besoins immédiats de réalisation. Toutefois elle doit, pour apporter une plus value par rapport aux appuis ponctuels, permettre aux acteurs, décideurs en particulier, de construire leur vision du développement local et régional et de choisir les actions qui en découlent afin d'être en mesure de défendre ces orientations lors de la formulation d'intervention par les partenaires ou par l'Etat. Cette approche sera particulièrement importante et utile dans le cadre du développement de la contractualisation.

Au-delà de sa finalité l'animation du territoire pose également la question de ces modalités. Faire réfléchir les acteurs sur leurs perspectives de développement suppose de définir les acteurs à mobiliser et l'échelle géographique à laquelle réaliser les animations. L'animation au niveau communal permet un niveau de participation très élevée mais souvent un manque de personnes ressources pour alimenter les réflexions, des besoins d'animation importants et un niveau d'analyse trop réduit pour certaines problématiques (économiques notamment). La réflexion au niveau régional permet de disposer de compétences spécifiques pour les différentes problématiques mais limite la participation et ne permet pas toujours de bien différencier les questionnements au sein du territoire. L'approche consistant à identifier des zones homogènes sur la base de caractéristiques et de problématiques communes constitue une option pour définir une échelle intermédiaire qui pourrait constituer un niveau d'animation pertinent.

La gestion de l'information support d'aide à la décision

L'information constitue la base du processus de développement local ou régional. Le document de diagnostic constitue le produit principal structurant l'information collectée dans le cadre de la démarche. Les diagnostics contiennent de l'information brute mais une grande partie est structurée afin de soutenir l'analyse proposée par le

diagnostic. Ainsi une partie de l'information brute collectée n'est pas structurée et pas incluse dans le diagnostic (parfois en annexe). Donc cette information est souvent perdue pour les futurs diagnostics. Ce phénomène entraîne la nécessité de rechercher à chaque diagnostic des données déjà collectées au préalable. Une meilleure capitalisation des données pourraient constituer un moyen de diminuer le temps de diagnostic dans le futur. Des expériences de constitutions de banque de données régionales ou provinciales ont été menées au Maroc, au Burkina et au Mali. Ce travail a permis de structurer l'information statistique disponible (recensement de la population, agricole, données sectorielles...) pour la rendre facilement utilisable au niveau local et régional ainsi que de structurer l'information collectée sur le terrain afin de la réutiliser d'un diagnostic à l'autre. Ces données ont été reliées au découpage territorial et localisées sur la base d'un travail de constitution de fonds de cartes vectorisés. Ce dispositif a permis de produire des cartes qui enrichissent les diagnostics et renforcent l'analyse au niveau de ces derniers. Au-delà ce travail pose les bases d'un système pérenne de gestion de l'information. Le rôle de ce dispositif est de permettre des traitements spécifiques de données et la production de cartes en fonction des besoins des acteurs. Globalement l'opérationnalisation de ces dispositifs permanents de gestion de l'information reste partielle à cause de problèmes pour disposer des ressources humaines nécessaires pour gérer le système et du manque de sollicitation des décideurs. Cela est lié à la logique de mobilisation de financement qui prédomine sur la réflexion globale, la définition d'une vision politique et d'orientations en découlant et du choix des actions pour atteindre ces objectifs. Un système d'information est un support d'aide à la décision qui ne peut fonctionner que si le politique sollicite des éléments techniques pour réaliser ses choix.

Particularités liées au développement économique

La production de l'information économique au niveau local et régional constitue une difficulté majeure des systèmes d'information territoriaux. En effet les données restent très parcellaires et factuelles. Les données économiques statistiques disponibles dans les différents pays sont désagrégées au mieux au niveau régional. Le PIB régional et encore moins local n'est en général pas disponible. La répartition de la valeur ajoutée produite entre les secteurs n'est non plus que rarement connue. Les éléments de base de l'analyse économique ne sont donc pas disponibles et produire ces éléments nécessiterait un travail très important nécessitant des compétences pointues. Les travaux tels qu'Ecolog ont permis d'approcher la production de ces éléments économiques mais la démarche reste lourde et construite pour des villes et leur Hinterland et pas pour des territoires ruraux ou régionaux. Au Burkina Faso le ministère en charge du plan a tenté de mettre en place des modèles d'analyse régionale (MAR) mais ces derniers ne sont pas opérationnels. Au Sénégal les ARD travaille sur la mise en place d'observatoires économiques qui devront permettre de caractériser le PIB régional. Au Mali la faiblesse de l'information disponible et le manque de moyen pour la produire de manière statistique a amené le programme ADERE à opter pour une démarche empirique basée sur la connaissance des acteurs. L'estimation du revenu territorial basé sur le solde entre les entrées et sorties d'argent au niveau du territoire et des analyses de type « filière » ou « chaîne de valeur » des principales composantes de l'économie du territoire ont permis de caractériser l'économie régionale. Si le système reste très estimatif des flux économiques et de l'importance des secteurs

cela permet d'amorcer la réflexion économique en se basant sur des modèles simples compréhensibles par les acteurs.

La nécessité de disposer d'information économique pour orienter et planifier le développement local et régional est ainsi reconnue par tous. La question est de savoir s'il est possible d'aller vers la production d'indicateurs économiques de niveau régional et local selon des méthodes conformes à ce qui est fait au niveau national ? En lien avec cette première question se pose de savoir si de tels indicateurs, dont la constitution est complexe, sont utilisables par les acteurs locaux ou si des démarches d'analyses moins formelles et plus pragmatiques ne seraient pas mieux adaptées pour les aider à comprendre leurs dynamiques économiques et ainsi mieux décider des options de leur développement.

Le renforcement de capacités

Les différents appuis au processus de développement local et régional en matière d'élaboration des outils d'orientation et de planification et de mise en œuvre des projets comportent un objectif opérationnel direct constitué par le produit (document d'orientation, de planification et de projet) mais comprend aussi systématiquement une volonté de transfert de compétences aux acteurs pérennes impliqués dans le processus. Ce transfert de compétences se fait à travers l'association opérationnelle des acteurs complétés par la formation. Ainsi les appuis au processus d'orientation et de planification comprennent systématiquement la formation des comités et des commissions impliqués dans le processus. La difficulté du transfert de compétence repose dans la diversité des acteurs impliqués, les élus (et au sein des élus l'exécutif et les autres élus), le personnel des CT, les agents de l'Etat, les représentants de la société civile n'ont pas les mêmes rôles et donc pas les mêmes besoins d'acquisition de compétences. Souvent ces besoins ne sont pas différenciés ce qui amène à des transferts de compétences trop pointues pour certains et pas assez pour d'autres suivant les domaines. Par rapport à ce problème les stratégies de formations, comme celle des acteurs de la décentralisation au Mali, prévoit cette différenciation, mais l'opérationnalisation reste difficile à cause du besoin de conception de module et de la réalisation de formations différenciés.

Certaines fonctions d'animation relèvent par ailleurs d'un positionnement spécifiques extérieurs aux acteurs impliqués dans les choix de développement. Cette fonction d'animation nécessitera, même avec une appropriation forte du processus par les acteurs, un appui extérieur ou spécifique. La mise en place d'équipe d'animation du territoire vise le développement de cette compétence et sa pérennisation. Les équipes d'animation du territoire pouvant à terme dépendre des collectivités. L'assemblée régionale de Tombouctou réfléchit actuellement à la mise en place d'un dispositif d'animation internalisée.

Les problématiques opérationnelles clés pour une mise en œuvre effective et efficiente du développement au niveau local et régional

L'analyse des différentes étapes d'orientation, de planification et de mise en œuvre du développement local et régional fait ressortir certaines problématiques importantes pour l'opérationnalisation du processus. Ces problématiques ont été soulevées à chaque étape et au niveau de l'analyse des fonctions transversales. Nous reprenons spécifiquement et approfondissons ci-dessous ces principales problématiques :

Utilité et format des outils d'orientation et de planification

Dans la pratique on constate que le développement local et régional peut être mis en œuvre sans élaboration de documents d'orientation et de planification. Lors de l'atelier plusieurs régions ont présenté leurs expériences où elles ont réalisé des actions sans pour autant disposer de schéma d'aménagement, de programme stratégique ou de plan de développement pluriannuel. Ces actions ont alors été conduites sur la base de programmation annuelle réalisée en lien avec l'élaboration des budgets des collectivités.

L'analyse de l'articulation entre orientation, planification et mise en œuvre a montré aussi que l'enchaînement prévu entre les différentes phases n'était pas toujours respecté, qu'il y avait des chevauchements et parfois des incohérences entre les différents outils. Il a aussi été mis en évidence que les choix d'action étaient souvent plutôt déterminés par les opportunités de financements plus que par des axes stratégiques définis dans les documents d'orientation ou les priorités mise en avant dans les plans.

Partant de ces différents constats il apparaît légitime de se questionner sur l'utilité des outils d'orientation et planification. Une remise en cause complète ne se pose toutefois pas, l'intérêt de disposer d'outils pour orienter le choix des actions et planifier leur mise en œuvre reste évident comme cela a été rappelé en introduction. Par contre leur format, lié au travail nécessaire pour les produire, demande à être réétudié. En effet la lourdeur et la répétition de la production de diagnostic doit être corrigée. Il est nécessaire d'optimiser les opérations pour limiter le temps et l'énergie consacrés à cette étape. Cela peut passer par i) une meilleure gestion et structuration de l'information utilisée et collectée afin d'être réutilisable d'un diagnostic à l'autre et ii) par la recherche d'un produit moins « rédigé ». Si des systèmes d'information performants arrivaient à être mis en place, avec des équipes qualifiées pour les gérer, on pourrait même envisager à terme de ne pas avoir à refaire de diagnostic pour l'élaboration des outils d'orientation et de planification, mais de produire des analyses spécifiques à partir du système d'information pour alimenter le travail de définition des orientations ou de planification en fonction des besoins des acteurs. Cette dynamique d'élaboration de supports d'aide à la décision en fonction des besoins (et non à priori) serait cohérente avec l'idée de partir de la vision des décideurs pour construire les orientations et les plans sur laquelle nous revenons dans le paragraphe suivant.

Ainsi l'autre question qui rejoint l'utilité des outils d'orientation et de planification est le portage politique de ces instruments. Comme on l'a souligné les outils d'orientation et les plans restent principalement des instruments techniques, conçus sous l'impulsion des techniciens et partant de là faisant l'objet d'un portage politique limité. Or l'utilisation de ces instruments au moment du choix des actions, qui constitue un enjeu politique fort, nécessite aussi une implication forte des décideurs dans leur élaboration. La bonne articulation entre outils d'orientation, plans et mise en œuvre des actions nécessite un portage politique fort à toutes les étapes afin d'assurer la cohérence des décisions. Ce portage nous paraît en mesure d'être assuré si le point de départ est constitué par la vision politique, questionnée, structurée et étoffée par les éléments techniques. Il s'agit de mettre le "technique" au service du politique dans une logique de production de support d'aide à la décision.

Quels besoins et quelles modalités d'accompagnement du processus de développement local et régional

Si l'accompagnement du développement local et régional vise principalement à aider les acteurs à produire les différents documents (SRAT, PSDR, plan de développement, documents de projet) de manière cyclique des appuis ponctuels peuvent répondre à ce besoins. Cela dispose de l'avantage de limiter les coûts et de facilement pouvoir adapter la prestation au besoin. La difficulté de cette option réside dans l'élaboration de termes de référence suffisamment précis et bien définis puis par la capacité à bien évaluer et suivre les prestations. Les échecs constatés sont le plus souvent lié à une mauvaise définition des missions à exécuter ou à un choix inadapté du prestataire pour les réaliser.

La mobilisation d'expertise ponctuelle peut, au-delà des phases de production de documents nécessaire au processus de développement local et régional, être utilisée pour apporter des éléments d'aide à la décision. Il est en effet possible de faire réaliser sur la base de termes de référence des études pour aider les acteurs, en premier lieu les élus, dans leurs choix et leurs prises de décision. Mais cette fonction d'aide à la décision paraît d'avantage correspondre à une fonction continue et permanente. Cela repose sur la mise en place d'une compétence technique capable d'alimenter et d'animer la réflexion des acteurs. L'alimentation de la réflexion est lié à la disponibilité d'informations et leur traitement, ce qui renvoie directement à la constitution de banques de données, documentaires et autres fournissant les données de bases permettant de réaliser les analyses nécessaires à la prise de décisions.

Cette compétence d'aide à la décision est nécessaire à minima au niveau des collectivités pour aider les décisions des élus. Au-delà l'indispensable dimension participative des processus de développement local et régional, nécessite de pouvoir élargir la disponibilité de cette compétence aux services d'autres acteurs. Cela rejoint l'idée de disposer d'une capacité d'animation du territoire et renvoie aux questions de dimensionnement et de niveau de travail des équipes d'animation du territoire que nous avons évoquées plus haut.

Un niveau préalable à l'animation du territoire permettant un travail d'animation et d'aide à la décision à d'autres acteurs que les élus est constitué par les cadres de concertation territoriaux qui existent dans les différents pays, regroupant les élus, les

services déconcentrés de l'Etat, la société civile et les partenaires au développement (comme les CLOCSAD et les CROCSAD au Mali).

Quels supports de gestion de l'information et d'aide à la décision

La disponibilité et l'exploitation de l'information sont des éléments indispensables à l'amélioration de l'aide à la décision tant au niveau de la définition des orientations, de la planification que de la mise en œuvre (étude de faisabilité, évaluations ex ante et ex post). Sans information il est difficile de sortir de choix subjectifs basés sur des appréhensions, la mise en place d'une intelligence territoriale est nécessaire pour évoluer vers des choix raisonnés.

La première question à ce niveau est liée à la précision de l'information. Doit-on absolument chercher à mettre en place des systèmes « complets » d'information ou vaut-il mieux privilégier des systèmes pragmatiques, beaucoup plus limités mais conçus en fonction de l'information disponible ou facilement collectable. Autrement dit doit-on rechercher la mise en place de système « scientifique » conçu en fonction d'objectifs en matière d'information et d'indicateurs nécessaires, mais souvent difficile à réaliser par manque de moyens, ou plutôt opter pour des systèmes « bricolés » basés sur l'identification de l'information disponible à partir de laquelle on voit quels indicateurs on peut produire.

Ensuite comment exploiter cette information. Les techniciens doivent-ils réaliser des analyses qu'ils présentent aux décideurs et aux acteurs pour soulever des questions ou apporter des éléments d'orientation, ou doivent-ils partir des questions que se posent les acteurs et les décideurs et construire des analyses permettant d'apporter des éléments d'aide à la décision pour ces questions. Ces deux options sont conciliables, on peut combiner des initiatives d'analyse des techniciens avec un travail d'identification des besoins et des demandes des décideurs et des acteurs afin de réaliser des traitements en fonction.

Quels instruments pour mettre en œuvre les orientations et les plans en particulier dans le domaine économique

La mise en œuvre des orientations et des plans dépend en partie de l'accompagnement technique (aide à la décision) évoqué dans les chapitres précédents. Mais c'est surtout la disponibilité de moyens pour financer la réalisation des investissements qui déterminent les capacités de mise en œuvre. Les ressources propres des collectivités restent limitées. Des actions sont nécessaires et sont mises en œuvre ou prévues à beaucoup d'endroits pour améliorer ces ressources (réforme de la fiscalité, amélioration des modalités d'identification et de recouvrement des impôts et taxes existants...). Toutefois globalement les moyens dépendent encore largement d'appuis extérieurs. A ce niveau les questions portent sur les modalités de ces appuis, soit ponctuels et individuels soit faisant l'objet de lignes de financement avec des règles définies et communes pour toutes les collectivités (de type droits de tirage).

De nouveaux instruments se développent à travers les contrats qui visent à permettre de différencier les appuis en fonction de zones (pas forcément liés au découpage administratif) et sur une base négociée entre les parties. Les contrats peuvent être utilisés entre l'Etat et les collectivités, entre collectivités et entre les collectivités et les acteurs associatifs ou privés.

Conclusion

Le développement local et régional doit mobiliser les acteurs du territoire et faire l'objet d'un portage politique fort à toutes les étapes. Le « technique » doit être au service des acteurs et décideurs en aidant à l'animation et à la prise de décision. La mise en œuvre d'un accompagnement technique pertinent et efficace est complexe. Nous avons essayé dans le présent article d'analyser les diverses modalités de mises en œuvre de cet accompagnement technique dans les différents pays ayant participé à l'atelier (Mali, Maroc, Sénégal et Burkina Faso). Cette analyse permet de dégager des recommandations sur les aspects à faire évoluer et surtout des questions et des pistes pour travailler sur l'amélioration de l'accompagnement des processus de développement local et régional.