

PRIMATURE

Ministère du Plan et de
l'Aménagement du territoire

-----°-----

REPUBLIQUE DU MALI

Un Peuple -Un But -Une Foi

Programme de Renforcement des
Capacités Nationales pour une Gestion
Stratégique du Développement
(PRECAGED)

GUIDE METHODOLOGIQUE DE MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION AU MALI

Nampaa Nangoun SANOGHO
Cherif Hamidou Bâ

Mai 2005

SOMMAIRE

pages

- I. INTRODUCTION
- II. CONTEXTE ACTUEL DE LA PLANIFICATION AU MALI
- III. JUSTIFICATION DE LA MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION
- IV. LES STRUCTURES DU SYSTEME NATIONAL DE PLANIFICATION
- V. LES PREALABLES A LA MISE EN COHERENCE DES STRUCTURES ET DES PROCEDURES DE PLANIFICATION
- VI. LES OUTILS ET INSTRUMENTS DE LA MISE EN COHERENCE
 - La planification décentralisée
 - La planification régionale et participative
 - Le Schéma National d'Aménagement du Territoire
 - L'aménagement du territoire aux niveaux régional et local
 - Les outils et techniques d'aménagement et de mise en œuvre des schémas
- VII. LES ACTIONS POUR LA MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION
 - A. Articulation des instruments de planification
 - B. Mise en cohérence économique et territoriale
 - C. Programmation et suivi évaluation des investissements publics
- VIII. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA MISE EN COHERENCE
- IX. CONCLUSIONS

TABLEAU SYNOPTIQUE DE LA MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT.

DOCUMENTS CONSULTES

Abréviations et acronymes

AN:	Assemblée Nationale
BSI:	Budget Spécial d'Investissement
CESC:	Conseil Economique Social et culturel
CDMT:	Compagnie malienne des textiles
CLPSD:	Commission Locale de Planification et de Spatialisation du Développement
CRPSD:	Commission Régionale de Planification et de Spatialisation du Développement
CNGE:	Conseil National de Gestion de l'Economie
CNP:	Commissions Nationales de Planification
CNPS:	Comité National de Planification Stratégique
CNSAT:	Commission Nationale de Spatialisation et d'Aménagement du Territoire (CNSAT)
CPS:	Cellule de Planification et de Statistiques
CRPSD:	Commission Régionale de Planification et de Spatialisation du Développement
CSLP:	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DNAT:	Direction Nationale de l'Aménagement du territoire
DNP:	Direction Nationale de la population
DNR:	Direction Nationale des Routes
DNPD:	Direction Nationale de la Planification du Développement
DNPF:	Direction Nationale de la Promotion de la Femme
DRPSIAP:	Direction Régionale du Plan, de la Statistique, de l'Informatique, de l'Aménagement du Territoire et de la Population
HCT:	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
MPAT:	Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
OEF:	Observatoire de l'Emploi et de Fonction publique
ODHD:	Observatoire du Développement Humain Durable
OMA :	Observatoire du marché Agricole
PAD	Plan d'Aménagement détaillé
PASAOP :	Programme d'Appui aux Structures Agricoles et Organisations Paysannes
PAU :	Plan d'Aménagement Urbain
PDESC :	Plan de Développement Economique Social et Culturel
PIRL :	Projet Inventaire des Ressources Ligneuses du Mali
PIRT :	Projet Inventaire des Ressources Terrestres du Mali
PNAE :	Plan National d'Action Environnementale
PNIR:	Programme National d'Infrastructures Rurales
PNT:	Programme national des Transports
PRECAGED:	Programme de Renforcement des Capacités Nationales pour une Gestion Stratégique du Développement
PRODEC:	Programme Décennal de Développement de l'Education
PRODEJ:	Programme décennal de Développement de la Justice
PRODESS:	Programme décennal de Développement Sanitaire et Social
PTI:	Programme Triennal d'Investissement
SADC:	Schéma D'Aménagement et Développement de Cercle
SADCO:	Schéma d'Aménagement et de Développement Communal
SDAU:	Schéma Directeur d'Aménagement et d'urbanisation
SDDR:	Schéma Directeur du Développement Rural
SNAT:	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SNLP:	Stratégie nationale de Lutte contre la Pauvreté
SRAD:	Schéma régional d'Aménagement et de développement

I. INTRODUCTION

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

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

De l'autre côté, l'article 20 de ce texte précise « qu'aucune collectivité territoriale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité » consacrant l'autonomie de celle-ci. Le cercle constitué de communes n'a aucun pouvoir sur elles. La région constituée de cercles est aussi impuissante devant ces derniers.

L'article 74 du code des collectivités territoriales dispose que le cercle est le niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. Cependant, cette disposition légale n'est assortie d'aucun mécanisme ou moyen juridique de mise en œuvre. Le cercle n'ayant aucun pouvoir sur les communes qui le composent, cette mise en cohérence formulée de manière laconique ne peut être qu'hypothétique.

L'article 131 du code des collectivités territoriales impose à l'Assemblée Régionale :

- l'élaboration et l'adoption du programme de développement économique social et culturel de la région ;
- la mise en cohérence des programmes locaux (sous-entendu de cercle) avec les programmes nationaux. Comme pour les cercles cette disposition n'est assortie d'aucun mécanisme, ni juridique, ni institutionnel pour que la région joue ce rôle. Mieux l'article 24 du décret n°/95-210/PRM du 30 mai 1995 déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'Etat au niveau des collectivités territoriales pose de façon concrète le problème de la coordination et de l'harmonisation des programmes de développement au niveau régional en ce que le Haut Commissaire à travers son conseiller aux affaires économiques et financières assure :
- la planification, l'aménagement du territoire ;
- la coordination et l'harmonisation des programmes de développement des cercles de la région;
- la programmation, la coordination et le contrôle des actions de développement des collectivités territoriales de la région (cercles et communes) dans le cadre des objectifs nationaux de développement.

Cette duplication est de nature à provoquer des conflits de compétences.

L'efficacité, l'efficience et la durabilité du développement économique, social et culturel d'un pays dépendent de la cohérence et de l'harmonie existantes entre les plans des différents niveaux de Collectivités Territoriales.

Cette analyse montre clairement que le système de planification nationale manque de mécanisme pour la mise en cohérence et l'harmonisation de ses différents niveaux : national, régional et local (cercle et commune).

Ce n'est pas une spécificité malienne. En effet dans la littérature spécialisée, l'éternel problème de l'articulation entre planification nationale, régionale et locale est resté le plus souvent sans solution. Ainsi le plan national est élaboré en premier, les plans régionaux et locaux sont contraints de se plier à des choix faits selon une logique globale et ils n'auront qu'une fonction d'accompagnement. Si ce sont les plans régionaux et locaux qui sont faits en premier, le plan national s'il y en a ne sera que la sommation des plans régionaux.

Le dernier plan quinquennal de développement économique social et culturel du Mali couvre la période 1987-1991. Depuis 1991, il n'y a plus eu de plan quinquennal de développement et les activités de planification s'exercent plutôt à travers les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS).

Les schémas national, régionaux et locaux d'aménagement du territoire sont restés inachevés et le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) s'impose désormais comme seul cadre de référence pour le développement du pays. Malheureusement ses orientations restent partielles et n'ont pas été désagrégées aux niveaux régional et local.

Depuis l'indépendance de la République du Mali en 1960, le pays a connu plusieurs méthodes de planification : descendante, ascendante et alternative. Aucune de ces méthodes ne permet de prendre en charge les besoins d'autonomie des collectivités et de participation active des populations qu'impose la décentralisation.

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

Le système de planification décentralisé du développement du Mali est complexe et rassemble de nombreuses structures d'intervention. Il convient toutefois de signaler que :

1. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et le Cadre de Concertation pour le Développement Local (CDL) assurent la cohérence spatiale du développement;
2. Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) en assure la cohérence temporelle ;
3. Les Programmes sectoriels assurent la cohérence sectorielle du développement (PRODESS, PRODEC, PRODEJ, SDDR, PNP, PNAE, PAPF, PNE/ERP, PST, etc.) ;
4. Le Programme Triennal d'Investissement/le Budget Spécial d'Investissement (PTI/BSI) et le Cadre de Cohérence des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) assurent la cohérence intersectorielle.

La multiplication des acteurs et des centres de décisions en matière de planification, la variété des techniques et méthodes, l'autonomie des différents niveaux de planification : nation, région, cercle et commune d'un côté et la pauvreté de l'autre exigent une mise en cohérence des différents niveaux de planification. C'est dans cette optique que le PRECAGED a commis en 2002 une Etude sur la Mise en Cohérence des différents niveaux de planification.

Les résultats de cette étude ont été jugés pertinents mais trop complexes dans leur présentation pour être accessibles aux animateurs de la planification.

II. CONTEXTE ACTUEL DE LA PLANIFICATION AU MALI

Le Mali s'est doté à travers la décentralisation de structures de gestion du développement local : les collectivités territoriales. Ces acteurs sont nombreux et divers mais ils oeuvrent tous pour le même but : le développement harmonieux du pays marqué par une pauvreté sévère et très répandue. Il se pose tout naturellement le problème de leur coordination et la mise en cohérence de leurs actions. Cette mise en cohérence est rendue plus difficile par le fait que la planification jusqu'ici centralisée, descendante doit être nécessairement décentralisée posant de plus en plus des problèmes de concertation, de négociation et d'arbitrage entre les différents niveaux de planification.

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

Au plan juridique, les structures, les institutions et organes impliqués dans la planification doivent s'adapter aux dispositions de la loi n°94-009 du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics.

Au plan méthodologique, le système de planification doit prendre en compte désormais les dimensions : prospective, spatiale et temporelle. Il doit prendre en compte aussi les nouvelles approches du développement humain durable, la lutte contre la pauvreté et les grandes pandémies. Les structures du système doivent intégrer ces préoccupations dans leurs démarches.

Au plan économique la planification doit dans le cadre du libéralisme réserver une place importante à la promotion du secteur privé, l'intégration régionale et mondiale, la lutte contre la pauvreté, le contrôle juridique, le contrôle des services d'état, la réduction des espaces productifs à cause de la sécheresse et la désertification.

Dans le Mali décentralisé, de la démocratie, du pluralisme, du libéralisme économique et de la mondialisation etc. la planification doit :

- être indicative et s'appuyer sur une redéfinition du rôle des différents acteurs du développement : Etat, Collectivités Territoriales, Secteur Privé, Société Civile.
- s'appuyer sur la concertation, la consultation, et la participation de tous les acteurs concernés par le développement économique social et culturel ;
- inscrire la gestion du développement dans le long terme et assurer une cohérence entre les horizons temporels ;
- prendre en compte le processus de décentralisation afin d'assurer la cohérence territoriale ;
- accorder une place essentielle à la dimension environnementale afin de garantir la durabilité des actions de développement ;
- accorder une place prépondérante au développement des ressources humaines avec une attention particulière aux femmes et autres couches défavorisées ;

Le long processus de réflexion sur le renouveau de la planification a abouti à une définition pertinente des missions du nouveau système de planification au Mali à savoir :

- définir les grands objectifs de développement du pays au terme d'une démarche participative en s'inscrivant dans une vision à long terme de la société malienne (Etudes Nationales Prospectives Mali 2025) et leur territorialisation conformément au Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT);

- assurer la cohérence temporelle du processus de développement en inscrivant les objectifs stratégiques à moyen terme dans le cadre du long terme tracé par les Etudes prospectives et articuler la gestion dans les grands équilibres et la recherche des objectifs à moyen terme du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ;
- assurer la cohérence sectorielle et intersectorielle à travers la programmation des projets et programmes et les arbitrages qui y sont liés et veiller à la cohérence macro-économique de toutes les initiatives ;
- assurer la cohérence spatiale des initiatives de tous les acteurs du développement dans le respect des principes de la décentralisation ;
- suivre et évaluer les politiques, les programmes et les projets de développement et veiller à réaliser la cohérence intersectorielle et macro-économique nécessaire;
- assurer l'évaluation des politiques publiques ;
- assurer la collecte, le traitement et la diffusion de l'information économique, sociale, culturelle et environnementale, nécessaires à la gestion du développement et veiller à la réalisation des études requises ;
- appuyer et coordonner la mobilisation des ressources nécessaires au développement ;
- assurer la coordination des aides extérieures.

Les fonctions d'un tel système devraient être :

- la collecte et la diffusion de l'information statistique;
- la prospective et la planification stratégique;
- la planification des ressources humaines;
- l'analyse macro-économique, la prévision et le suivi de la conjoncture;
- la programmation et le suivi des investissements publics;
- l'évaluation des politiques, des programmes et des projets;
- la coordination et la gestion des aides extérieures;
- la planification régionale et locale;
- l'aménagement du territoire et des terroirs.

III. JUSTIFICATION DE LA MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION

L'analyse du nouveau cadre et du système de planification fait ressortir :

1. la multiplicité des acteurs institutionnels et non institutionnels impliqués dans la planification ;
2. la multiplicité des instruments et outils de la planification aux niveaux national, régional, local et communal;
3. la diversité des niveaux de planification,
4. la multiplicité des types de planification : développement, territoriale, stratégique, temporelle et opérationnelle ;
5. la diversité des démarches et des méthodes en cours;
6. la non observation par certains acteurs des règles (lois et règlements) de la planification nationale;
7. la faiblesse des capacités d'auto financement du développement ;
8. la diversité des acteurs avec des intérêts souvent divergents ;
9. l'influence des partenaires et le déficit de coordination de leurs interventions ;
10. le rôle grandissant du secteur privé et la naissance d'une société civile exigeante ;
11. la nécessité d'une complémentarité verticale et horizontale de la planification ;

La mise en cohérence

La mise en cohérence des différents niveaux de planification est un ensemble d'analyses macro-économiques, sectorielles, territoriales, temporelles par processus itératif fait de concertations, négociations, arbitrages et décisions qui articulent planification économique et planification territoriale. Elle consiste à coordonner des actions qui doivent toutes concourir au développement national en étant souvent conflictuelles.

IV. LES STRUCTURES DU SYSTEME NATIONAL DE PLANIFICATION¹

Le système de planification du développement du Mali comprend l'ensemble des acteurs (institutions et structures) qui utilisent des techniques (méthodes et procédures) pour organiser le processus de production et de répartition de la richesse nationale et assurer une allocation optimale des ressources publiques. Ces acteurs sont au niveau national, régional et sub-régional. En prenant pour acquis la restructuration récente du système de planification, on peut retenir ce qui suit :

1. Les structures étatiques de planification stricto- sensu :

a) Niveau national

- La Direction Nationale de la Planification du Développement (DNPDP) ;
- la Direction Nationale de l'Aménagement du territoire (DNAT) ;
- la Direction Nationale de la population (DNPDP)
- la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique (DNSI),
- les Cellules de Planification et de Statistique de certains Ministères sectoriels (CPS) :
- les Directions techniques nationales sectorielles des ministères sans CPS,
- Les observatoires : Emploi et Formation (OEF), Transports, Marchés agricoles (OMA), Développement Humain Durable (ODHD)

b) Niveau régional et sub-régional

- Directions régionales de la planification, de la statistique, de l'informatique, de l'Aménagement du territoire et de la Population (DRPSIAP);
- les Services de la Planification de la Statistique, de l'Information, de l'Aménagement du territoire et de la Population du Cercle (à créer);
- les Cellules de Planification de la Statistique, de l'Information, de l'Aménagement du territoire et de la Population et la Commune (à créer).
- les structures déconcentrées des Directions Nationales Techniques telles : la DRAMR, la DRCN, la DNR, la DNPF, l'Académie, DRH, etc.)

2. Les structures décentralisées de planification

- les Assemblées Régionales ;
- les Conseils de Cercle ;
- les Conseils Communaux y compris ceux des 6 communes du District de Bamako ;
- le conseil du District de Bamako

3. Les instances et organes de concertation

a) Niveau national :

- Ü le Conseil National de Gestion de l'Economie (CNGE)
- Ü le Comité National de Planification Stratégique (CNPS)
- Ü les Commissions Nationales de Planification (CNP)
- Ü la Commission Nationale de Spatialisation et d'Aménagement du Territoire (CNSAT)
- Ü le Cadre de concertation paritaire Mali / Partenaires
- Ü le Conseil National de Statistique (CNS)
- Ü le Comité de Coordination Statistique (CCS)

¹ **La structuration du système de planification est en cours. Certaines institutions ou dénominations qui figurent ici sont susceptibles de changements.**

- Ü le Comité National de Suivi de la Stratégie Alimentaire
- Ü le Comité National de la Balance des Paiements ;
- Ü le Conseil National de la Comptabilité Publique.

Niveau régional (à créer) :

La Commission Régionale de Planification et de Spatialisation du Développement (CRPSD).

Niveau cercle (à créer) :

La Commission Locale de Planification et de Spatialisation du Développement (CLPSD).

Niveau commune (à créer) :

La Commission Communale de Planification et de Spatialisation du Développement (CCPSD).

4. Les instances de consultation et d'approbation

- Ü le Conseil Economique Social et Culturel ;
- Ü le Haut Conseil des Collectivités Territoriales ;

5. Instance d'approbation

- Ü l'Assemblée Nationale.

V. LES PREALABLES A LA MISE EN COHERENCE DES STRUCTURES ET DES PROCEDURES DE PLANIFICATION

La mise en cohérence des actions des différents niveaux de décision autonomes est d'autant plus délicate que, les décideurs sont les élus soucieux en premier lieu de conserver leur électorat et de prendre des décisions électoralistes.

Un certain nombre d'actions préalables conditionnent la mise en cohérence des différents niveaux de planification et du coup l'efficacité et l'efficience des activités de planification du développement. Il s'agit de :

1. Poursuivre la restructuration du système national de planification et compléter cette action par la création de structures subrégionales de planification et de développement ;
2. Poursuivre la restructuration des services, organes et instances de planification aux différents niveaux ;
3. Mettre en place une base de données commune articulée autour de systèmes d'informations compatibles et fiables ;
4. Faire de la planification du développement un processus multidimensionnel ;
5. Favoriser le partenariat et renforcer les capacités de gestion du développement ;
6. Mener de paire planification socio-économique et aménagement du territoire ;
7. Faciliter l'accès aux ressources financières des partenaires par la coordination de leurs interventions et l'assouplissement des modes de décaissement ;
8. Accélérer le transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales ;
9. Prendre en compte de manière explicite la planification et la gestion du développement dans le code des Collectivités Territoriales ;
10. Créer au niveau de chaque région, cercle et commune, une commission de planification et de spatialisation du développement.

VI. LES INSTRUMENTS DE LA MISE EN COHERENCE

Aujourd'hui, il existe de nombreux instruments de mise en cohérence des structures et des procédures de planification au Mali. Il s'agit de la planification décentralisée, la planification régionale et locale et la planification spatiale (schémas national, régionaux et locaux d'aménagement du territoire). Ce sont ces instruments qui constituent les cadres de référence pour la mise en cohérence.

6.1. La planification décentralisée

La planification décentralisée est participative, circulaire et itérative. C'est un processus de planification qui émane de la base (commune) et qui est gérée et prise en charge par les collectivités territoriales (communes, cercles et régions). Elle est de la compétence des différents organes de délibération des collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat dans un cadre contractuel entre les intervenants conformément aux orientations générales de l'Etat, notamment à travers le Cadre Stratégique de Lutte contre la pauvreté (plan national de développement).

La planification décentralisée est à la fois une approche et un préalable à la planification régionale. Elle est économique tandis que la planification régionale est spatiale. Un autre aspect de la planification décentralisée consiste à inclure la notion de « contrat de développement » entre l'Etat et les Collectivités territoriales d'où le terme de planification contractuelle.

Les acteurs de ce processus sont en plus des élus, chargés de la gestion du développement, les services déconcentrés de l'Etat, les structures d'appui technique et financier et les autres partenaires de développement de l'Etat et des Collectivités territoriales.

La planification décentralisée est participative en ce qu'elle doit mobiliser tous les citoyens de la collectivité. Elle est contractuelle entre l'Etat et les collectivités dans le cadre du partenariat qui doit désormais caractériser leurs relations et garantir le respect des obligations réciproques.

En effet, l'engagement contractuel offre les moyens et les garanties d'études, de rationalisation et de réalisation des projets. Cette planification contractuelle peut s'établir entre les Collectivités et leurs autres partenaires techniques et financiers de développement.

6.2. La planification régionale et locale

La planification régionale consiste à assurer, sur le territoire, une répartition rationnelle des forces productives et des activités économiques sur la base d'une stratégie globale de développement. Elle est complémentaire à la planification nationale et s'intéresse à l'allocation optimale des facteurs de production, tandis que la planification nationale recherche systématiquement le taux de croissance le plus élevé sans prise en compte de l'espace territorial et des systèmes de production.

La planification nationale de ce fait renforce les disparités régionales. La planification régionale tente quant à elle, de trouver le moyen d'agir sur les systèmes de production existants sans perdre de vue la raison d'être de la planification et de son efficacité.

La Planification régionale fournit les renseignements et statistiques de base ainsi que les connaissances concrètes des problèmes. Cela permet d'accrocher à la réalité du terrain, les objectifs retenus ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser. Tandis que la planification nationale permet de définir une politique socio-économique de développement, assurer l'harmonisation des études régionales, contrôler la cohérence de leurs conclusions avec les objectifs nationaux. Ce qui doit exister entre plan national et plans régionaux est que chaque plan régional doit être un élément du plan national. Il doit être harmonisé avec les autres plans régionaux. Cependant le plan national n'est pas la somme des plans régionaux qui ne sont pas indépendants du plan national.

La planification régionale vise les quatre objectifs suivants :

- exploiter les potentialités de façon rationnelle ;
- lever les contraintes et les blocages au développement ;
- assurer l'intégration supra-régionale et intra-régionale ;
- permettre un développement diversifié et équilibré.

6.3. L'aménagement du territoire au niveau national

L'aménagement du Territoire se définit comme étant une volonté politique d'inscrire les actions (nationale, régionale et locale) dans un cadre de cohérence spatiale. C'est surtout une politique volontariste de la part des pouvoirs publics, pour tenter d'agir sur l'organisation de l'espace, c'est-à-dire sur les rapports existants entre le fonctionnement de l'économie ou la vie des hommes, et la structure de l'espace dans lequel s'exerce le système économique et social. C'est aussi une volonté de mettre en oeuvre un développement harmonieux de l'ensemble des régions, cercles ou communes, chaque collectivité territoriale selon ses spécificités.

C'est en application du concept du développement humain durable, que la Mission de Décentralisation a lancé en novembre 1995 l'élaboration de l'ESAT. Le SNAT devrait être en définitive, un cadre de référence, de planification stratégique, de cohérence et de coordination du développement national, régional et local.

L'aménagement du Territoire d'un pays procède de la volonté politique des autorités à inscrire les actions de développement dans un cadre de cohérence territoriale. Il permet la spatialisation des orientations et objectifs des études prospectives. A ce titre, il préfigure le Mali de demain.

L'aménagement du territoire doit avoir pour fonction de fixer dès à présent les grandes lignes pour un avenir viable et maîtrisé et de les spatialiser.

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire est l'outil de planification territorial au niveau national. Il fixe les principales options de développement socio-économique et d'aménagement physique et spatial pour le long terme. Il propose en outre les principales actions de développement spatial, afin d'assurer l'utilisation optimale des ressources nationales. Il constitue un cadre de cohérence global et entraîne des implications socio-économiques majeurs.

L'aménagement du territoire présente l'avantage de pouvoir assurer le cadre de cohérences pour les autres formes de planification stratégique parce qu'il opère sur le moyen ou long terme, prend en compte à la fois le sectoriel et le territorial et s'articule aux structures décentralisées. Le schéma national est aussi le cadre de cohérence aux composantes inférieures (région, cercle et commune).

Le SNAT met en œuvre des mesures visant à :

- équilibrer l'espace territorial;
- structurer les différentes composantes de l'organisation de l'espace (routes, villes, lieux de production etc.)
- améliorer le niveau de vie des populations ;
- utiliser les ressources de façon optimale sans gaspiller ;
- protéger l'environnement en prévenant la dégradation des ressources naturelles notamment.

Il aboutit à des actions concrètes à entreprendre, s'intégrant dans les options nationales de politiques économique et social.

6.4. L'aménagement du territoire aux niveaux régional et local

L'aménagement du territoire concerne aussi le niveau régional et local, et procède du même schéma général d'approche que le niveau national

6.4.1 L'aménagement du territoire aux niveaux régional et subrégional

L'aménagement du territoire est un processus itératif dont le premier niveau est élaboration d'une esquisse du Schéma National qui constitue un cadre, sous forme de grandes options nationales pour asseoir les choix régionaux. Ces choix constituent le deuxième niveau d'itération de l'aménagement du territoire.

L'adoption de l'esquisse du schéma national après concertation avec les structures sectorielles nationales et les niveaux régionaux constitue le troisième niveau itératif. Le quatrième niveau est l'adoption des avants projets des schémas régionaux après concertation avec les structures sectorielles régionales et les niveaux sub-régionaux (cercles et communes).

Une des préoccupations les plus importante de l'aménagement du territoire est en effet la volonté de mettre en œuvre un développement harmonieux de l'ensemble des régions, cercles et communes du pays. Chaque région, cercle ou commune selon ses propres potentialités, contraintes et spécificités.

L'élaboration des schémas d'aménagement suit une approche globale d'analyse- diagnostic- problématique et proposition. Elle est la même pour chacun des niveaux d'aménagement avec un cheminement descendant.

6.4.2 L'aménagement local

L'aménagement local s'intéresse à des espaces plus réduits d'où son caractère opérationnel. Il aboutit généralement à des projets dont le financement est acquis dès l'approbation de leur mise en œuvre ou font partie d'un programme couvert par un budget. Comme pour l'aménagement du territoire, l'approche globale est l'analyse- diagnostic- problématique- propositions avec un cheminement descendant. L'analyse est toutefois plus détaillée. Il concerne aussi bien l'espace rural (plan d'armature rurale) qu'urbain (Plans d'aménagement urbain).

6.4.3 Outils et techniques d'aménagement et de mise en oeuvre

Les outils d'aménagements et de mise en oeuvre sont :

- les diagnostics stratégiques ;
- les études prospectives ;

- les études simultanées nationales et régionales ;
 - Les contrats de plan
1. Les diagnostics stratégiques visent à fournir les données de base sur le milieu naturel, la démographie, l'économie, les structures sociales, utiles à une bonne connaissance des régions qui composent le pays (diagnostics régionaux 1986). La fiabilité des diagnostics régionaux est conditionnée par la situation statistique du pays et l'Etat des recherches dans les régions.
 2. Les études prospectives ont pour but principal de déboucher, à partir de l'analyse du passé et du présent, sur des éclairages futures afin d'adopter des scénarios de développement réalistes (ENP Mali 2025 par exemple).
 3. Les études simultanées nationales/régionales visent la recherche d'une solution optimale pour l'ensemble macro-économique du pays, la résolution des contradictions entre objectifs nationaux et régionaux du développement, la restructuration et l'aménagement à long terme de l'espace économique et l'insertion du plan économique dans la réalité sociale.
 4. Les contrats de plan : Etat/Commune, Etat/Cercle, Etat/Région.
La mise en œuvre des schémas et plans d'aménagement et de développement se fait à travers les contrats de plans qui sont des projets de développement fondés sur une réflexion interdisciplinaire et reposant sur un diagnostic partagé par l'ensemble des composantes sociales de la région, du cercle ou de la commune. Un contrat plan est un projet de développement fondé sur une réflexion interdisciplinaire et reposant sur un diagnostic partagé par l'ensemble des composantes sociales de la région, du cercle, de la commune. L'initiative de l'élaboration du contrat de plan revient à la collectivité territoriale.

VII. LES OUTILS DE MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTES NIVEAUX DE PLANIFICATION

7.1. Les outils de mise en cohérence au niveau national

Il s'agit des outils multisectoriels tels :

1. l'Étude Nationale Prospective Mali 2025 (ENP), pour la mise en cohérence temporelle de la planification ;
2. le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), pour la mise en cohérence spatiale;
3. les orientations et stratégies nationales² de développement économique, social et culturel, définies au niveau national par les organes nationaux de décisions politiques et administratives pour la mise en cohérence économique.
4. les outils sectoriels de mise en cohérence complètent et concourent à la mise en application des outils multisectoriels nationaux de mise en cohérence. Il s'agit entre autres :
 1. du Plan National d'Action Environnementale (PNAE);
 2. du Schéma Directeur du Secteur Développement Rural (SDDR) ;
 3. du Schéma Directeur de mise en valeur des eaux (SDE) ;
 4. des Programmes et Projets Sectoriels tels : le PRODEC, le PRODESS, le PRODEJ, PNIR, PASAOP, PNT, etc.
 5. des études techniques nationales : le Schéma Directeur de l'Eau, le Projet Inventaire des Ressources Terrestres du Mali (PIRT), le Projet Inventaire des Ressources Ligneuses du Mali (PIRL), etc.

La cohérence et la cohésion nationale seront recherchées à travers :

- l'inscription des plans décentralisés dans un cadre de planification territoriale (SNAT, SRAD, SADC et SADCO) ;
- l'élaboration d'une esquisse nationale macro-économique par secteur qui fixe les orientations et objectifs nationaux de développement à défaut d'un plan national ;
- l'élaboration des plans de développement des collectivités avec arbitrage et agrégation sectoriels ;
- le dégagement, à partir des plans communaux des tests de cohérences internes entre les communes ;
- l'arbitrage aux niveaux cercle, région et nation, des plans de développement des communes, cercles et régions.

7.2. Les outils de mise en cohérence des procédures de planification aux niveaux : régional et sub-régional

Il s'agit des outils tels que:

1. Les stratégies régionales élaborées à partir des orientations et stratégies nationales dans le cadre de la spatialisation de leur application ;
2. Les schémas régionaux d'aménagement de développement (SRAD) ;
3. Les schémas d'aménagement et de développement de cercle (SADC) ;
4. Les schémas d'aménagement et de développement de commune (SADCO) ;
5. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisation (SDAU) ;
6. Les plans d'aménagement et d'urbanisation (PAU) ;
7. Les plans d'aménagement de détail (PAD) ;
8. Etudes techniques régionales et locales ;
9. Contrats de plan : Etat/région, Etat/cercle, Etat/commune

² Les cadres opérationnels de ces orientations stratégiques sont aujourd'hui : la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Pauvreté (SNLP) et le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP);

VIII. LES ACTIONS POUR LA MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION

La mise en cohérence des structures et des procédures du système de planification, comporte trois volets complémentaires particulièrement complexes :

- A. l'articulation entre les instruments de la planification ;
- B. la mise en cohérence économique et territoriale du développement;
- C. la mise en cohérence de la planification des investissements publics.

A. L'ARTICULATION ENTRE LES INSTRUMENTS DE LA PLANIFICATION

Cette articulation entre instruments de planification concerne aussi bien le niveau national que régional. Elle vise à harmoniser le cadre de référence de la planification économique et territoriale du développement.

A1. NIVEAU NATIONAL

A.1.1 Articulation des prospectives avec l'aménagement du territoire

1. Démarche

L'articulation entre l'Etude Nationale Prospective (ENP) et le Schéma National d'Aménagement du Territoire SNAT se fait lors de l'élaboration de ce dernier. En effet, le SNAT est le cadre de cohérence pour les autres formes de planifications stratégiques (plans nationaux de développement, programmes sectoriels de développement, plans de développement urbain ou rural, divers schémas d'aménagement et de développement) en ce sens que l'aménagement du territoire opère sur le long terme et prend en compte à la fois le sectoriel et le spatial et s'articule aux structures locales.

La cohérence entre l'ENP et le SNAT doit être à la fois temporelle, spatiale (répartition des investissements structurants) et économiques (prise en compte de tous les programmes sectoriels). Le SNAT est la spatialisation de la vision volontariste du Mali de l'horizon 2025, de ses 5 objectifs stratégiques à long terme et de ses orientations stratégiques.

Le processus d'élaboration du SNAT passe par les étapes suivantes :

- 1) l'analyse des scénarii de développement, de la vision et des orientations stratégiques retenues dans les études prospectives;
- 2) la définition d'un horizon, des finalités et des moyens du schéma national d'aménagement du territoire en cohérence avec les orientations de l'ENP;
- 3) le bilan-diagnostic de la situation actuelle et des orientations et stratégies en cours au niveau des secteurs de production, des services et infrastructures
- 4) la définition des orientations et stratégies de développement spatial ;
- 5) l'organisation de concertations nationales autour de ce bilan impliquant les structures nationales du système de planification;
- 6) l'élaboration d'une première esquisse du schéma national d'aménagement du territoire (ESAT) ;
- 7) l'organisation de concertations régionales et interrégionales autour de ce bilan consolidé au cours desquelles les structures chargées de la planification nationale, régionale et locale et celles chargées du développement, discutent, harmonisent leurs points de vue et adoptent un cadre de référence consensuel (politique, économique, administratif) schéma national d'aménagement du territoire.
- 8) Prise en charge des résultats des concertations régional et interrégionales pour l'élaboration de la 2^{ème} esquisse du SNAT
- 9) l'organisation d'une concertation nationale autour de l'esquisse du schéma national d'aménagement du territoire ;

10) la finalisation du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) en intégrant les résultats des concertations et la mise en cohérence des scénarii choisis.

2. Structure responsable :

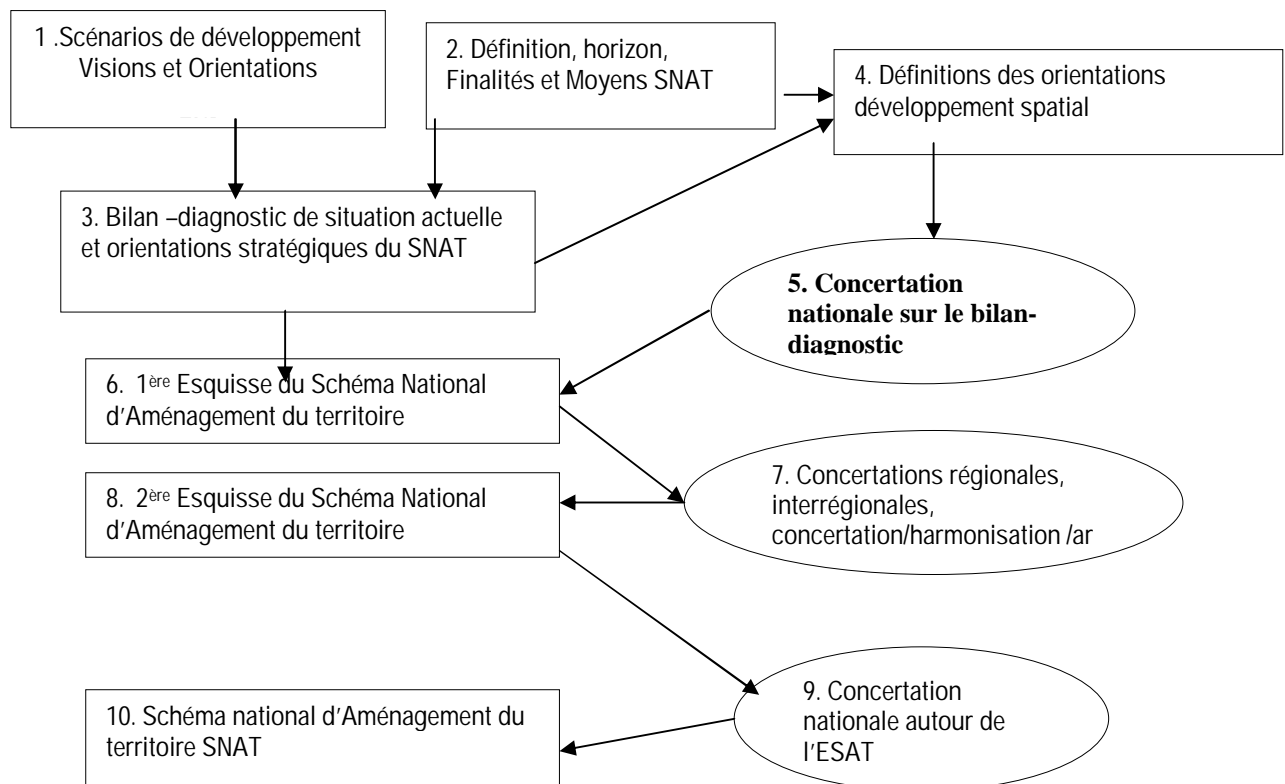
La Direction Nationale de l'Aménagement du Territoire (DNAT) du Ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire

3. Cadres de concertation et d'harmonisation

- Le Conseil National de Gestion de l'Economie (CNGE),
- Le Comité National de Planification Stratégique (CNPS),
- Les Commissions Nationales de Planification (CNP),
- Les instances de consultation et d'approbation du système de planification

4. Produit attendu

Un Schéma National d'Aménagement de Territoire (SNAT).



A.1.2 Articulation du Schéma National d'Aménagement du Territoire avec les Orientations Nationales du Développement Economique Social et Culturel.

1. Démarche

Le processus de mise en cohérence entre le SNAT et les orientations nationales de développement est un processus comprenant :

- l'évaluation des orientations nationales de la période précédente ;
- l'analyse des orientations du SNAT et des orientations stratégiques de l'ENP ;
- l'organisation d'une concertation nationale pour la validation des résultats des évaluations des orientations de la période précédente ;
- l'élaboration d'une esquisse d'orientation nationale pour le développement
- l'organisation d'une concertation nationale pour l'analyse, l'arbitrage et des tests de cohérence de ces orientations ;
- la formulation des orientations nationales,
- l'organisation du processus d'approbation de ces orientations par les diverses instances nationales.

Sur la base des objectifs et orientations stratégiques de l'ENP et du SNAT, les orientations du développement économique, social et culturel sont élaborées pour des périodes dont la durée totale couvre l'horizon de l'ENP.

La cohérence entre les orientations de développement et le SNAT vient du fait que le SNAT part des orientations antérieures du développement (bilan diagnostique de la situation antérieure) et détermine la base des orientations futures (éléments structurant ou composantes de l'aménagement et du développement).

La bonne articulation entre planification du développement et aménagement du territoire constitue l'une des conditions de réussite des actions de développement, de la lutte contre la marginalisation des zones à faible productivité. Cette articulation se fait à plusieurs niveaux et prend diverses formes :

- l'aménagement du territoire se situe souvent à moyen (5 à 8 ans) et long terme (10 à 15 ans). Les orientations stratégiques du développement économique doivent être fixées pour des périodes permettant ainsi d'intégrer dans un SNAT deux à trois périodes de planification économique ;
- les orientations stratégiques du développement et les objectifs du SNAT doivent être dans la même échelle spatiale pour plus de cohérence et d'efficacité au niveau de l'analyse des propositions.
- les PRDESC de région et les SRAD doivent être en cohérence, tout comme les PDESC de cercle doivent l'être avec les SADC et les PDESC de commune avec les SADCO ;
- les organes chargés de l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement et des schémas d'aménagement aux niveaux de la nation, la région, le cercle et la commune doivent être les mêmes.

2. Structure responsable

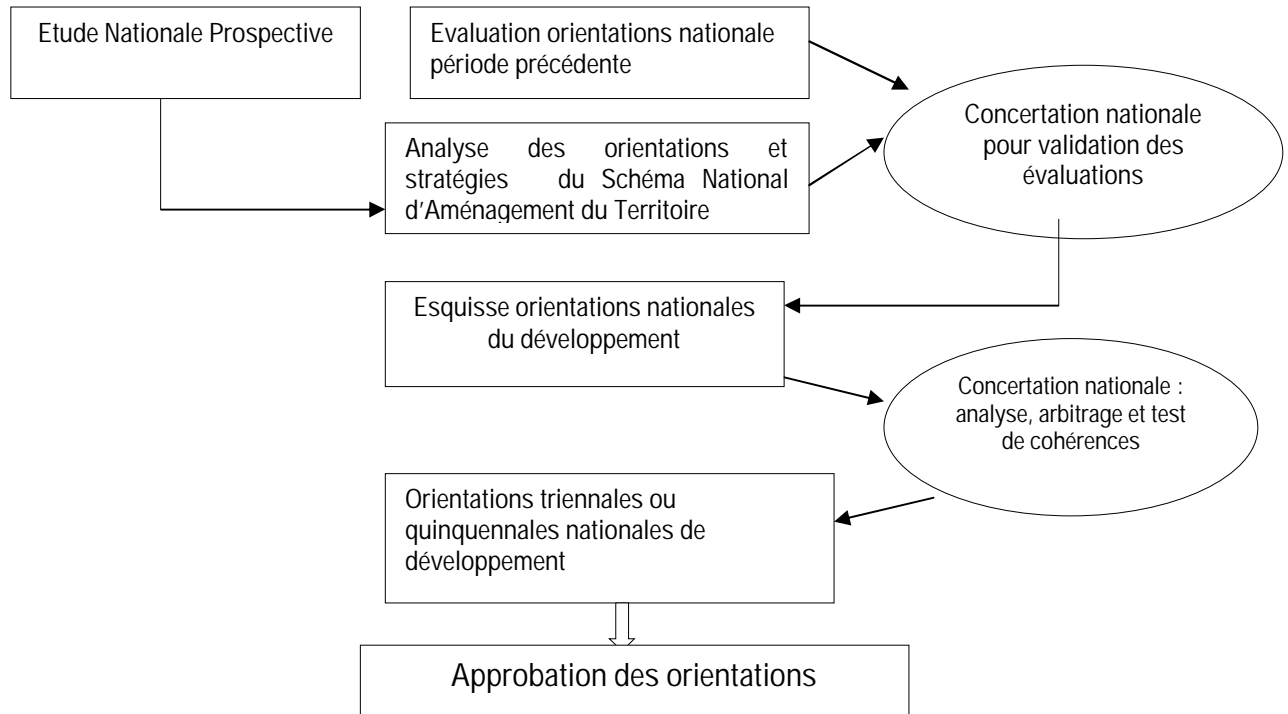
La Direction Nationale de la Planification du Développement.

3. Cadre de concertation et d'harmonisation

- Le Conseil National de Gestion de l'Economie (CNGE),
- Le Comité National de Planification Stratégique (CNPS),
- Les Commissions Nationales de Planification (CNP),

4. Produits attendus

Orientations et Stratégies Nationales de Développement Economique Social et Culturel.



A.1.3 Articulation des orientations et stratégies nationales avec schémas/programmes/projets sectoriels de développement.

1. Démarche

Cette démarche comprend :

- l'analyse sectorielle des Orientations Nationales du Développement ;
- l'analyse des bilans sectoriels du développement ;
- l'identification participative des axes d'intervention sectoriels par les Cellules de Planifications et de Statistiques ou les directions nationales concernées ;
- la définition des objectifs sectoriels en fonction des orientations nationales de développement ;
- l'élaboration des esquisses de plans/programmes/projets sectoriels de développement ;
- l'organisation de concertations locales et régionales pour observations et suggestions ;
- Prise en compte des observations et suggestions des concertations locales et régionales ;
- l'organisation d'une concertation nationale d'arbitrage et tests de cohérence ;
- la finalisation des schémas/programmes/projets sectoriels de développement ;
- l'organisation de l'approbation des schémas/programmes et projets sectoriels de développement.

2. Structures responsables

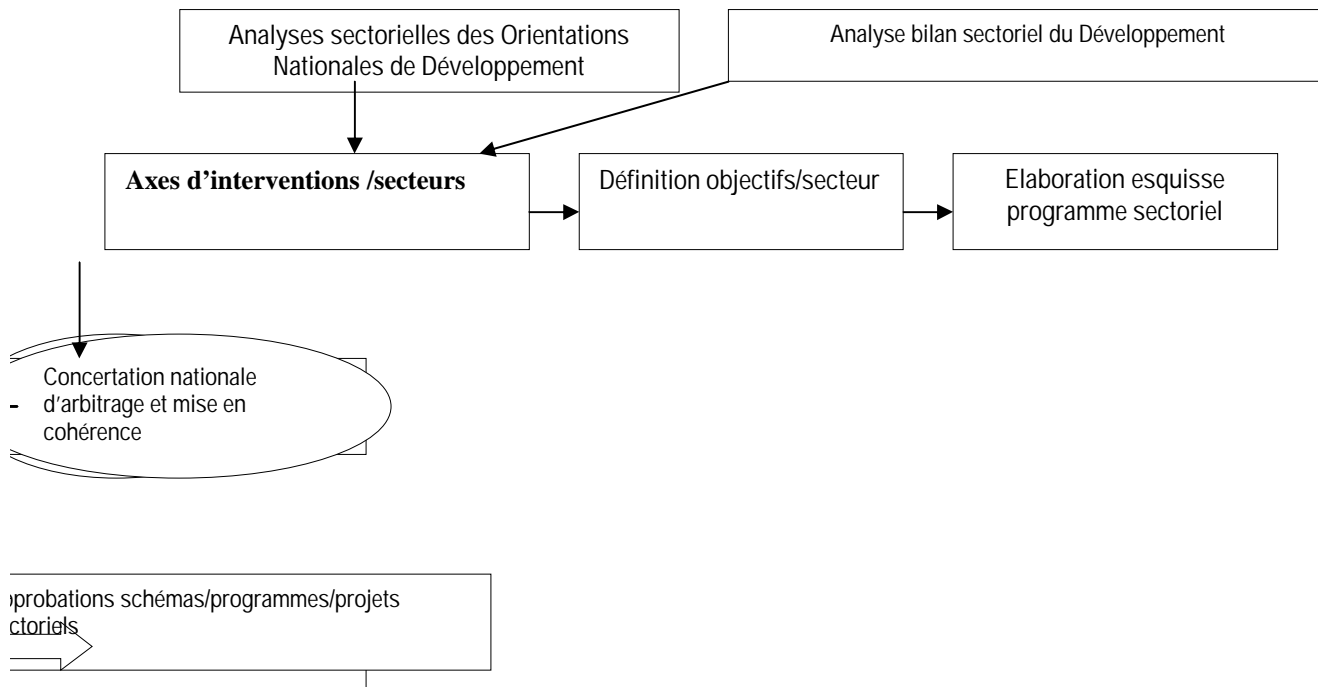
Les Cellules de Planification et de Statistiques des ministères (CPS) ;
Les Directions Nationales des Ministères sans CPS.

3. Cadre d'harmonisation

- Commissions Nationales de Planification ;
- Comité National de Planification Stratégique ;
- Comité National de Gestion de l'Economie.

4. Produits attendus

Plans/programmes et projets sectoriels



A.2 NIVEAU REGIONAL ET SUB-REGIONAL

A.2.1. Articulation du Schéma National d'Aménagement du Territoire avec les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire

1. Démarche

Le processus d'élaboration des SNAT et des SRAD est descendant, c'est-à-dire que le SRAD est la traduction régionale du SNAT. Le schéma régional d'aménagement est élaboré sur la base du SNAT et selon la même procédure au moyen d'analyse régionale c'est-à-dire selon une approche multidisciplinaire et systémique.

Le processus comporte succinctement les étapes suivantes :

- l'adoption de l'horizon et SNAT et définition des finalités et moyens du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.
- la définition des orientations et stratégies de développement spatial de la région;
- l'élaboration d'un bilan diagnostic de la situation socio économique régionale ;
- l'organisation de concertations régionales autour de ce bilan impliquant les structures régionales de planification et du développement;
- l'élaboration d'une première esquisse du schéma régional d'aménagement et de développement (ESRAD) ;
- l'organisation de concertations locales et communales autour de cette esquisse pour discuter, harmoniser les orientations et stratégies de développement régional;
- l'élaboration d'une seconde esquisse du schéma régional d'aménagement et de développement (ESRAD) ;
- l'organisation d'une concertation régionale autour de cette esquisse du schéma régional d'aménagement du territoire (ESRAD) ;
- la finalisation du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAD) en intégrant les résultats de cette concertation et en mettant en cohérence les scénarios choisis.

La cohérence entre le SNAT et le SRAD se fait au niveau de la collecte et l'analyse des données régionales. Ces données sont confrontées aux données nationales pour l'harmonisation. En effet les résultats du diagnostic régional permettent de préciser et/ou de confirmer le scénario national, de vérifier la cohérence entre les objectifs du scénario national/régional et les possibilités au niveau régional. Les SRAD ont la même durée que le SNAT.

2. Structure technique responsable

Direction nationale de l'Aménagement du territoire (DNAT)

3. Structure décentralisée responsable

Assemblée régionale

4. Produits attendus

Des schémas d'aménagement et de développement régionaux harmonisés entre eux et avec le SNAT.

A.2.2. Articulation entre Schéma Régional d'Aménagement et de Développement – Schémas d'Aménagement et de Développement de Cercle

Les schémas d'aménagement du territoire des niveaux régional, cercle et commune procèdent de la même approche que le Schéma National d'Aménagement du Territoire.

1. Démarche

La cohérence entre le SRAD et le SADC se fait au niveau de la collecte et l'analyse des données collectées au niveau du cercle et confrontées aux données de la région pour harmonisation. La cohérence entre le SADC et le SADC0 se fait aussi au niveau de la collecte et l'analyse des données collectées au niveau de la commune et confrontées aux données du cercle pour harmonisation.

Les résultats du diagnostic de cercle permettent de préciser et/ou de confirmer le scénario régional, de vérifier la cohérence entre les objectifs du scénario régional et les possibilités locales. Le processus d'élaboration du SADL est le suivant :

- prise en compte des implications locales du SRAD ;
- élaboration de bilans diagnostics de la situation socio-économique du Cercle (contraintes, atouts) ;
- définition des priorités et des orientations et stratégies de développement du territoire local ;
- organisation d'une concertation régionale sur les orientations et stratégies de développement du territoire local ;
- construction de scénarios de développement du territoire ;
- élaboration des avants projets de schéma d'aménagement et de développement du Cercle (SADC) ;
- organisation de concertations communales sur les avants projets de Schéma d'Aménagement et de Développement du cercle pour arbitrage et tests de cohérence.
- élaboration du Schéma d'Aménagement et de Développement Local du document final du SADC ;
- Approbation.

2. Structure technique responsable :

Directions régionales de la planification, de la statistique, de l'informatique, de l'Aménagement du territoire et de la Population (DRPSIAP);

3. Structure décentralisée responsable

Conseil de cercle.

4. Cadre de concertation et d'arbitrage :

Commission Régionale de Planification et de Spatialisation du Développement

5. Produit attendu :

Schéma d'Aménagement et de Développement du Cercle (SADC).

A.2.3. Articulation entre Schéma d'Aménagement et de Développement de Cercle (SADC) et Schémas d'Aménagement et de Développement de la Commune (SADC0).

1. Démarches

- Ø Prise en compte des implications communales du SADC ;
- Ø Elaboration de bilans diagnostics de la situation socio-économique de la commune (contraintes, atouts) ;
- Ø Définition des priorités ;
- Ø Définition des orientations et stratégies de développement du territoire communal ;
- Ø Organisation de concertations régionales sur les orientations et stratégies de développement du territoire communal ;
- Ø Construction de scénarios de développement du territoire ;
- Ø Elaboration des avants projets de Schéma d'Aménagement et de Développement de la Commune ;
- Ø Organisation de concertations communales et intercommunales sur les avants projets de Schéma d' Aménagement et de Développement de la Commune ;
- Ø Arbitrage et tests de cohérence;
- Ø Finalisation des SADCO ;
- Ø Approbation du schéma d'Aménagement et de Développement de la Commune.

2. Structure technique responsable :

Cellule Locale (cercle) de la planification, de la statistique, de l'informatique, de l'Aménagement du territoire et de la Population (CLPSIAP).

3. Structure décentralisée responsable

Conseil communal

4. Cadre de concertation et d'arbitrage :

Commission communale de planification et de spatialisation du développement :

5. Produit attendu :

Schéma d'Aménagement et de Développement de la Commune (SADCO)

B. LA MISE EN COHERENCE ECONOMIQUE ET TERRITORIALE

La mise en cohérence des différents niveaux de planification économique consiste en la mise en articulation entre les plans de développement économique, social et culturel notamment les plans régionaux, locaux (cercle) et communaux de développement économique social et culturel et les Schémas Nationaux, régionaux, locaux et communaux d'aménagement du territoire à travers un processus itératif comportant plusieurs étapes et tests de cohérence.

On peut distinguer dans ce processus deux échelles de cohérence. La première est l'échelle Nation-Région, où la mise en cohérence se fait au niveau macro-économique et la deuxième est l'échelle Cercle-Commune où la mise en cohérence se fait à travers les projets locaux et communaux qui viennent en complément des programmes nationaux et régionaux d'investissement. La région est le niveau de mise en cohérence entre ces deux échelons.

La planification du développement est un processus itératif qui procède par ajustements successifs, à partir des ébauches de plans de développement communaux, de cercle puis de région et ce dans le cadre des orientations de politiques nationales (ENP, SNAT, SNLP).

La mise en cohérence économique et territoriale consiste en l'articulation entre les instruments de planification d'abord et la mise en cohérence des différents niveaux de planification du développement ensuite, suivant le schéma suivant :

1. Elaboration du plan de développement économique, social et culturel des communes du cercle ;
2. Mise en cohérence des PDESC des communes du cercle (niveau de mise en cohérence : le cercle)
3. Elaboration du plan de développement économique, social et culturel des cercles de la région ;
4. Mise en cohérence des PDESC des cercles de la région (niveau de mise en cohérence : région)
5. Elaboration du plan de développement économique, social et culturel des régions ;
6. Mise en cohérence des PDESC des régions du pays (niveau de mise en cohérence : nation) ;
7. Mise en cohérence des Orientations et Stratégies Nationales avec les Plans Régionaux de Développement (niveau de mise en cohérence : nation).

B.1. Mise en cohérence des différents niveaux de planification du développement : région- cercle- commune

B.1.1 Mise en cohérence des Plans de développement économique, social et culturel (PDESC) des communes

Etapes 1 : Elaboration des Plans communaux de développement

Les procédures d'élaboration des PDESC, leurs cadres temporels, les délais d'élaboration et les dates de mise en œuvre devraient être harmonisés pour les communes du même cercle.

1. Elaboration de l'esquisse du PDESC

La programmation des actions de développement économique, social et culturel de la commune quelque soit l'outil de référence devrait comporter les étapes suivantes :

- Û réalisation d'un diagnostic participatif (villageoise et technique) de la situation actuelle de la commune (par secteur et sous-secteur);
- Û identification des atouts et des contraintes de développement ;
- Û définition des perspectives et des stratégies de développement ;
- Û définition des priorités ;
- Û fixation des objectifs du PDESC et résultats attendus (par secteur et sous-secteur) ;
- Û définition des moyens de mise en œuvre ;
- Û description du système de suivi évaluation.

2. Structures responsables

Le maire, les services techniques déconcentrés, les services techniques décentralisés, les partenaires au développement, toute autre expertise locale.

3. Cadre de concertation et d'arbitrage (cohérence interne) :

Commission Communale de Planification et de Spatialisation du Développement.

4. Procédure

- L'esquisse du PDESC est envoyée par le maire à la Commission communale de Planification et de Spatialisation du Développement pour arbitrage. Ce document est accompagné d'une note technique afin d'éclairer la vision de la commission.
- La commission analyse le document à la lumière des orientations et stratégies du cercle, les orientations et objectifs du SADC et du SADC et des besoins exprimés par les populations lors du diagnostic participatif.
- La commission :
 - Ø effectue : les arbitrages nécessaires entre les villages/fractions de la commune ;
 - Ø fait de nouvelles propositions de redressement et d'amendement;
 - Ø procède à des ajustements de rééquilibrage entre les différents secteurs de l'économie ;
 - Ø procède à toutes autres corrections techniques ;
 - Ø renvoie ses observations au conseil communal ;
 - Ø constate la cohérence temporelle du PDESC avec ceux des autres communes.

5. Instrument de mise en cohérence

- Ø Les orientations et stratégies nationales de développement économique, social et culturel;
- Ø Le Schéma d'Aménagement et de Développement des communes et du cercle ;
- Ø Les Schémas/Projets /Programmes sectoriels en cours d'exécution dans le cercle ;
- Ø Guide de programmation communale.

6. Délai d'élaboration :

L'exercice d'élaboration des PDESC devrait commencer au même moment pour toutes les communes d'un même cercle. Il ne devrait pas excéder 3 mois.

7. Produit :

Projet de Plan de Développement Economique, Social et Culturel de la Commune

Etape 2. Mise en cohérence des PDESC des communes

Le niveau cercle est le niveau de mise en cohérence des plans de développement des communes. A ce niveau, des travaux de mise en cohérence doivent être menés pour harmoniser l'ensemble des activités de développement du cercle. L'objectif recherché est de doter le cercle en plans communaux réalisables et cohérents entre eux dans le respect des compétences et attributions des communes d'une part et du cercle d'autre part et l'élaboration par le conseil de cercle d'une esquisse de plan de développement du cercle.

1. Cadre de concertation et d'arbitrage

- Ø Commission locale de Planification et de Spatialisation du Développement.

2. Procédure

Les maires des communes du cercle envoient les esquisses de leur PDESC à la Commission Locale de Planification et de Spatialisation du Développement.

La commission analyse les documents à la lumière des objectifs et orientations du cercle, les orientations et objectifs du SADC, les objectifs et orientations des programmes et projets sectoriels et des besoins spécifiques du cercle.

La commission effectue :

- Ø les arbitrages nécessaires entre communes du cercle;
- Ø les redressements et amendements nécessaires;
- Ø les ajustements de rééquilibrage entre les différents secteurs de l'économie.

Elle constate la cohérence temporelle des PLDESC de toutes les communes, la conformité des activités avec les domaines de compétence de la commune, la viabilité économique et financière des activités, l'adéquation du coût des PDESC avec les ressources mobilisables, le respect des techniques d'élaboration du PCDESC (formes, formulation, cadre temporel, etc.). La Commission :

- Ø Procède à toutes autres corrections techniques ;
- Ø Renvoie ses observations au conseil communal pour les besoins d'élaboration du plan de développement du cercle et les observations aux différentes communes pour la finalisation des plans communaux;

3. Instruments de mise en cohérence

- Les orientations et stratégies locales de développement économique et social ;
- Les schémas d'aménagement et de développement des communes et du cercle ;
- Les schémas/projets/programmes sectoriels en cours d'exécution dans le cercle
- Le guide de programmation communale

4. Délai d'élaboration :

L'élaboration des PDESC de cercles devrait commencer immédiatement après la réunion de la commission locale de planification et de spatialisation du développement.

5. Produit :

Eléments d'élaboration du Plan de Développement Economique, Social et Culturel du cercle ;
Plans de développement économique, social et culturel des communes.

La commission communale de planification et de spatialisation est présidée par le Préfet et comprend :

- Le président du conseil de cercle ;
- Les maires des différentes communes ;
- Les présidents des commissions de planification des communes ;
- Le responsable du bureau local de planification ;
- Le directeur régional de la planification et du développement ;
- Les chefs de services techniques locaux ;
- Les représentants de la société civile.

Le secrétariat de cette commission est assuré par la cellule communale de planification et du développement à créer aussi.

B.1.2. Mise en cohérence des Plans Locaux de Développement Economique, social et Culturel des cercles

Etape I : Elaboration des esquisses des plans locaux de développement

Chaque cercle élabore son Plan Local de Développement Economique, Social et Culturel (PLDESC) sur la base d'une approche participative, les éléments fournis par la Commission locale de planification, le SRAD et le SADC.

Les procédures d'élaboration des PLDESC, leurs cadres temporels, les délais d'élaboration et de mise en œuvre devraient être harmonisés pour les cercles d'une même région.

1. Démarche

La programmation des actions de développement économique, social et culturel du cercle devrait pour chaque cercle se faire dans les domaines exclusifs de compétence réservés au cercle par les textes de la décentralisation. Quelque soit la méthode utilisée la démarche devrait comporter :

- Û l'analyse des problèmes majeurs de développement du cercle sur la base d'un diagnostic de la situation actuelle du cercle (par secteur et sous-secteur) ;
- Û l'identification des atouts et des contraintes de développement
- Û la définition des perspectives et des stratégies de développement
- Û la définition des priorités ;
- Û la fixation des objectifs du PLDESC et résultats attendus (par secteur et sous-secteur) ;
- Û la définition des moyens de mise en œuvre ;
- Û la description du système de suivi évaluation.

2. Structures responsables

- Le Président du conseil de cercle, le Service Local de la planification, de la statistique, de l'informatique, de l'Aménagement du territoire et de la Population (DRPSIAP), les services techniques déconcentrés, les services techniques décentralisés, les partenaires au développement et toute autre expertise locale.

3. Cadre de concertation et d'arbitrage (cohérence interne)

Commission Locale de Planification et de Spatialisation du Développement.

4. Procédure

L'esquisse du PLDESC est envoyée par le président du Conseil de cercle à la Commission Locale de Planification et de Spatialisation de Développement pour arbitrage. Ce document est accompagné d'une note technique afin d'éclairer la vision de la commission.

La commission analyse le document à la lumière des orientations des stratégies régionales de développement, les orientations et objectifs des SADC, les éléments d'élaboration du PLDESC fournis lors de la mise en cohérence des PDESC des communes et des besoins spécifiques des populations du cercle.

La commission :

- Ø fait des propositions de redressement et d'amendement;

- Ø procède à des ajustements de rééquilibrage entre les différents secteurs de l'économie ;
- Ø procède à toutes autres corrections techniques ;
- Ø renvoie ses observations au conseil de cercle pour l'élaboration du plan local de développement dans la région.

5. Instruments de mise en cohérence

- Ø Les orientations et stratégies nationales de développement économique et social ;
- Ø Le schéma d'aménagement et de développement des cercles et de la région
- Ø Les schémas, projets et programmes sectoriels en cours d'exécution dans le cercle

6. Délai d'élaboration :

L'exercice d'élaboration des PLDESC devrait commencer au même moment pour tous les cercles de la même région. Il ne devrait pas excéder 3 mois.

7. Produit :

Projet de Plan de Développement Economique, Social et Culturel du cercle

Cette étape permet une cohérence interne des activités de développement du cercle

Etape II Mise en cohérence des Plans Locaux de développement Economique social et culturel

Le niveau région est le niveau de mise en cohérence des plans de développement des cercles. A ce niveau, des travaux de mise en cohérence doivent être menés pour harmoniser l'ensemble des activités de développement des cercles de la région.

L'objectif recherché est de doter la région en plans locaux réalisables et cohérents entre eux dans le respect des compétences et attributions des cercles d'une part et de la région d'autre part et l'élaboration par l'Assemblée régionale d'une esquisse de plan de développement de la région.

1. Cadre de concertation et d'arbitrage

Commission Régionale de Planification et de Spatialisation du Développement.

2. Procédure

Les présidents des conseils de cercle envoient les esquisses de leur PLDSEC à la Commission Régionale de Planification et de Spatialisation du Développement.

La commission analyse le document à la lumière des objectifs et orientations régionales, les orientations et objectifs du SRAD, des SADC, les objectifs et orientations des programmes et projets sectoriels et des besoins spécifiques de la région.

La commission effectue :

- Ø les arbitrages nécessaires entre cercles de la région;
- Ø les redressements et amendements nécessaires;
- Ø les ajustements de rééquilibrage entre les différents secteurs de l'économie;

Elle constate la cohérence temporelle du PLDSEC avec ceux des autres cercles, la conformité des activités avec les domaines de compétence du cercle, la viabilité économique et financière des activités, l'adéquation du coût des PLDESC avec les ressources mobilisables, le respect des techniques d'élaboration du PLDESC (formes, formulation, cadre temporel, etc.)

La Commission,

- Ø procède à toutes autres corrections techniques ;
- Ø renvoie ses observations à l'Assemblée régionale pour les besoins d'élaboration d'une esquisse du plan régional de développement
- Ø renvoie ses observations aux différents cercles pour la finalisation des plans locaux de développement;

3. Instruments de mise en cohérence

- Les orientations et stratégies nationales de développement économique et social ;
- Les schémas d'aménagement et de développement des cercles et de la région ;
- Les schémas/projets/programmes sectoriels en cours d'exécution dans la région.

5. Délai d'élaboration

L'élaboration des PDESC des cercles devrait commencer immédiatement après l'arbitrage de la Commission de planification et de spatialisation du développement sur les PDESC des communes.

6. Produit :

Eléments d'élaboration du Plan de Développement Economique, Social et Culturel des régions ;
Des plans de développement économique, social et culturel de cercle

La commission régionale de planification et de spatialisation du développement est présidée par le Gouverneur et comprend :

- Le Président de l'Assemblée Régionale ;
- Les Présidents des conseils de cercle ;
- Les Présidents des commissions de planification des cercles ;
- Le Représentant de la Direction Nationale de la Planification du Développement ;
- Les chefs de services techniques régionaux ;
- Les Responsables des Projets et Programmes de la région;
- Les représentants de la société civile.

Le secrétariat de cette commission est assuré par la Direction Régionale de la Planification, de la Statistique, de l'Informatique, de l'Aménagement du Territoire et de la Population

B.1.3. Mise en cohérence des Plans régionaux de développement économique, social et culturel

Etape I : Elaboration des esquisses des plans régionaux de développement économique, social et culturel

Chaque région élabore son plan de développement économique, social et culturel (PRDESC) sur la base d'une approche participative, les éléments fournis par la Commission locale de planification, le SNAT et le SRAD.

Les procédures d'élaboration des PRDESC, leurs cadres temporels, les délais d'élaboration et de mise en œuvre devraient être harmonisés pour toutes les régions.

1. Démarche

La programmation des actions de développement économique, social et culturel de la région devrait pour chaque région se faire dans les domaines exclusifs de compétence réservés aux régions par les textes de la décentralisation. Quelque soit la méthode utilisée la démarche devrait comporter :

- l'analyse des problèmes majeurs de développement de la région sur la base d'un diagnostic de la situation actuelle (par secteur et sous-secteur) ;
- l'identification des atouts et des contraintes de développement ;
- la définition des perspectives et des stratégies de développement ;
- la définition des priorités ;
- la fixation des objectifs du PRDESC et résultats attendus (par secteur et sous-secteur) ;
- la définition des moyens de mise en œuvre ;
- la description du système de suivi évaluation.

2. Acteurs et rôles

L'assemblée régionale, la direction régionale de la planification, de la statistique, de l'informatique, de l'aménagement du territoire et de la Population (DRPSIAP), les services techniques déconcentrés, les services techniques décentralisés, les partenaires au développement et toute autre expertise locale.

3. Cadre de concertation et d'arbitrage (cohérence interne)

Commission Régionale de Planification et de Spatialisation du Développement.

4. Procédure

L'esquisse du PRDESC est envoyée par le président de l'Assemblée régionale à la Commission Régionale de Planification et de Spatialisation du Développement pour arbitrage. Ce document est accompagné d'une note technique afin d'éclairer la vision de la commission.

La commission analyse le document à la lumière des orientations des stratégies régionales de développement, les orientations et objectifs des SADC, les éléments d'élaboration du PRDESC fournis lors de la mise en cohérence des PDESC des cercles et des besoins spécifiques des populations de la région.

La commission :

- Ø fait des propositions de redressements et d'amendements;
- Ø procède à des ajustements de rééquilibrage entre les différents secteurs de l'économie ;
- Ø procède à toutes autres corrections techniques ;
- Ø renvoie ses observations aux conseils de cercle pour la finalisation des plans locaux de développement de cercle.

5. Instruments de mise en cohérence

- Ø Les orientations et stratégies nationales de développement économique et social ;
- Ø Le schéma d'aménagement et de développement des cercles et de la région ;
- Ø Les schémas, projets et programmes sectoriels en cours d'exécution dans le pays.

5. Délai d'élaboration

L'élaboration des PRDESC devrait commencer au même moment pour toutes les régions. Il ne devrait pas excéder 3 mois.

6. Produit :

Projets de Plans de Développement Economique, Social et Culturel des régions

Cette étape permet une cohérence interne des activités de développement des régions

Etape II Mise en cohérence des Plans régionaux de développement économique, social et culturel

Le niveau national est le niveau de mise en cohérence des plans de développement des régions. A ce niveau, des travaux de mise en cohérence doivent être menés pour harmoniser l'ensemble des activités de développement des régions. L'objectif recherché est de doter le pays en plans régionaux réalisables et cohérents entre eux dans le respect des compétences et attributions des régions d'une part et de l'Etat d'autre part.

1. Cadre de concertation et d'arbitrage

Commission Nationale de la Planification du Développement.

2. Procédure

Les présidents des assemblées régionales envoient les esquisses de leur PRDSEC à la Commission Nationale de la Planification et du Développement.

La commission analyse le document à la lumière des objectifs et orientations nationales, des orientations et objectifs des SRAD et du SNAT, des objectifs et orientations des programmes et projets sectoriels.

La commission effectue :

- Ø les arbitrages nécessaires entre régions;
- Ø les redressements et amendements nécessaires;
- Ø les ajustements de rééquilibrage entre les différents secteurs de l'économie.

Elle constate la cohérence temporelle du PRDSEC avec ceux des autres régions, la conformité des activités avec les domaines de compétence de la région, la viabilité économique et financière des activités, l'adéquation du coût des PRDESC avec les ressources mobilisables, le respect des techniques d'élaboration du PRDESC (formes, formulation, cadre temporel, etc.)

La Commission,

- Ø procède à toutes autres corrections techniques ;
- Ø renvoie ses observations aux Assemblées régionales pour la finalisation des plans régionaux de développement ;

3. Instruments de mise en cohérence

- Les orientations et stratégies nationales de développement économique et social ;
- Les schémas d'aménagement et de développement des régions et le SNAT;
- Les schémas/projets/programmes sectoriels en cours d'exécution dans le pays.

5. Délai d'élaboration

L'exercice d'élaboration des PRDESC devrait commencer immédiatement après l'arbitrage des Plans locaux de développement économique et social.

6. Produit :

Les plans de développement économique, social et culturel des régions.

Etape III. Mise en cohérence des Orientations et Stratégies Nationales avec les Plans Régionaux de Développement

1. Démarche

La mise en cohérence entre les orientations et stratégies nationales et les plans régionaux de développement se base sur le postulat qu'il existe des orientations et stratégies nationales sur lesquelles tous les niveaux de planification se basent pour élaborer leurs plans de développement économique, social et culturel.

Ces Orientations sont macro-économiques et sectorielles, elles sont opérationnelles, spatiales et temporelles. Elles tiennent compte :

- de l'évolution prévisible de la population totale du pays notamment la population active ;
- de l'évolution possible et recherchée de la production nationale ;
- de la répartition du revenu national entre les différents groupes sociaux, entre l'investissement et la consommation ;
- des contraintes extérieures liées notamment à la régionalisation et à la mondialisation.

Ces orientations nationales doivent aussi tenir compte des branches d'activité directement productives, des grandes infrastructures publiques ou équipements collectifs indirectement productifs et des équipements sociaux notamment ceux de la santé, de l'éducation, de l'urbanisme et de l'habitat, etc.

La mise en cohérence entre ces Orientations et Stratégies nationales et les Plans de Développement des Régions (8 régions et un District) comporte les étapes suivantes :

1) élaboration par les Assemblées Régionales des esquisses des plans régionaux de développement économique et social (PRDESC), conformément à la loi. Ces esquisses sont basées sur les diagnostics régionaux, les orientations stratégiques et les perspectives régionales, les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement (SRAD) et les résultats des plans précédents s'il y a lieu.

2) Ces esquisses des plans régionaux sont soumises successivement à l'arbitrage des Commissions Nationales de Planification Sectorielles (CNP/S), du Comité National de Planification Stratégique (CNPS) et du Conseil National de Gestion de l'Economie (CNGE).

Chaque institution analyse les esquisses de plans régionaux de développement. Le CNPS débat en présence des représentants des régions, des cercles et des communes.

Ces concertations consistent dans un premier temps, à tester la cohérence sectorielle et macro-économique du point de vue national, en tenant compte des projets spécifiquement nationaux et des capacités d'investissement des différentes collectivités territoriales.

3) Lors de ces concertations élargies vont apparaître des incompatibilités, des distorsions et des omissions entre la sommation des objectifs et projets régionaux et les objectifs et capacités d'investissements nationaux. C'est à alors qu'à lieu le test de cohérence et les arbitrages :

- par secteur et par branche d'activités afin d'établir les priorités inter régionales;
- par région et par branche d'activités pour définir les priorités inter sectorielles.

Les arbitrages sont réalisés suivant un système de critères pertinents prédéfinis. Ces critères doivent permettre d'élaborer des directives pour l'élaboration des orientations et priorités régionales qui constituent les références pour la planification régionale.

2. Structure responsable

Direction Nationale de la Planification du Développement.

3. Cadre d'harmonisation

- Les Commissions Nationales de Planification Sectorielles (CNP/S) ;
- Le Comité National de Planification Stratégique (CNPS) ;
- Le Conseil National de Gestion de l'Economie (CNGE)

4. Produits attendus

Les plans de développement économique, social et culturel cohérents entre eux et en cohérences avec les orientations et stratégies nationales de développement national.

C. MISE EN COHERENCE DU SYSTEME DE PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS PUBLIQUES AUX NIVEAUX NATIONAL ET REGIONAL.

Le manuel de procédure de programmation et de suivi évaluation des investissements publics au Mali définit entre autres sujets liés à la planification des investissements publics, le processus de concertation et de mise en cohérence du système de programmation des investissements.

Cette mise en cohérence s'effectue lors de la programmation des investissements et la sélection des projets et programmes à inscrire dans le Programme triennal d'Investissement (PTI), le Budget Spécial d'Investissement (BSI) ou le Programme régional.

Les projets et programmes du PTI et du BSI sont conçus aux niveaux national et régional. Au niveau national les projets sont identifiés par les ministères techniques. Ils sont choisis selon des critères de sélection établis au préalable. Au niveau régional, les projets du PTI/ BSI sont identifiés par les services techniques déconcentrés en rapport avec les collectivités bénéficiaires.

1. Processus de mise en cohérence

Ce processus est national et régional :

Niveau national

Il faut distinguer trois étapes :

1^{ère} Etape : La programmation intra- sectorielle

Cette programmation qui vise la mise en commun des projets et programmes d'un même secteur (secteur primaire par exemple) s'effectue au niveau du Ministère sectoriel pilotée par la Cellule de Planification et de Statistique (CPS) ou à défaut par la structure équivalente. Elle implique en priorité les directions techniques et concerne les projets qui sont au stade de la préparation/ formulation ou d'évaluation.

2^{ème} Etape : La programmation trans-sectorielle

Cette étape vise la mise en commun des projets et programmes de l'ensemble des secteurs de développement du pays. Elle concerne la conception du PTI/ BSI et s'effectue comme suit :

- Une phase d'arbitrage technique préliminaire au cours de laquelle, à partir des programmes sectoriels mis à sa disposition, par les CPS, structures équivalents et autres Directions Administratives et Financière (DAF), la Direction Nationale de la Planification du développement met au point une première esquisse de PTI ;
- une seconde phase concerne les arbitrages budgétaires classiques en cours.

3^{ème} Etape intégration des projets et programmes dans le PTI/BSI

Suite à ces deux étapes, a lieu l'intégration des projets régionaux importants (plus de 500 millions de FCFA) dans le PTI, BSI au cours d'une répartition spatiale des investissements. Dans ce cadre, les programmes régionaux élaborés sous l'égide des Directions Régionales de la Planification, de la Statistique, de l'Informatique, de l'Aménagement du territoire et de la Population (DRPSIAP) sont acheminés à la DNPD qui les intègre.

Cette intégration se fait selon la procédure suivante : analyse par la DNPD des programmes envoyés par les DRPSIAP. Il s'agit en fait d'une revue des projets régionaux dans le cadre d'une première sélection, ensuite arbitrage c'est-à-dire le choix des projets selon les critères d'opportunités et de priorité du financement en rapport avec les représentants des régions (Assemblées régionales et DRPSIAP, etc.)

La synthèse de l'ensemble des propositions (nationales et régionales) permet une meilleure articulation/intégration des programmes régionaux de développement dans les PTI.

Au niveau régional, la programmation intersectorielle est réalisée au sein des Directions régionales sectorielles, la mise au point du programme régional est réalisée par la DRPSIAP avec l'implication des services techniques déconcentrés. La validation des programmes régionaux s'effectue par l'Assemblée régionale réunit en session spéciale.

2. Responsables nationaux et régionaux

Niveau national

Ce processus implique : les CPS/DAF, Directions techniques sous sectorielles, la Direction Nationale de la Planification, la Direction Nationale des Collectivités Territoriales et L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT).

Niveau régional

Il s'agit des DRPSIAP, les directions régionales sectorielles, de l'assemblée régionale qui assurent le rôle central dans la programmation régionale ;

3. Les outils et supports

Les outils et supports de programmation du PTI, BSI sont :

- les rapports d'évaluation des projets et programmes ;
- les bases de données sur les projets et programmes ;
- le répertoire national des projets ;
- les critères de sélection
- la grille d'évaluation et de pondération des critères

4. Les cadres de concertation

Au niveau national, il s'agit de :

- l'ensemble des directions techniques sectorielles en réunions annuelles sous les auspices de la CPS ou la direction en tenant lieu. Ce cadre effectue l'arbitrage et la présélection des projets à inscrire sur le PTI et BSI. C'est aussi le cadre de préparation des arbitrages organisés par la DNPd;
- la réunion d'arbitrage est organisée une fois par an par la DNPd et regroupant les DAF, la Direction Nationale du Budget, la Direction Nationale du Contrôle Financier, la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique, la Direction Générale de la Dette Publique, la Direction de la Coopération Internationale, la Direction Générale des Marchés Publics et les Gestionnaires des projets ;
- les réunions annuelles DNPd, DRPSIAP et Représentants des Régions.

Au niveau régional, la concertation a lieu au cours d'une réunion annuelle regroupant, les représentants des directions techniques régionales, la DRPSIAP et l'assemblée régionale.

La sélection des projets et programmes du PTI et du BSI est faite aux niveaux national et régional en deux étapes pour chacun des niveaux : d'abord une présélection et ensuite une sélection.

La présélection et la sélection sont basées sur des préalables et des critères : critères de base, critères complémentaires, critères d'inscription au BSI.

Le tableau suivant en donne un aperçu.

Type de critère	Critères
Préalable	Existence d'étude de faisabilité Bonne formulation du projet ou programme
Base	Adéquation aux axes prioritaires d'intervention Taux de valeur ajoutée Impact sur le service de la dette Taux de financement sur ressources intérieures Impacts sur la diminution du niveau de la pauvreté Nombre d'emplois créés
Complémentaires	Effet sur l'environnement Effet sur la réhabilitation Effet intégrateur et réducteur de disparité du projet
Inscription	Disponibilité du financement Caractère prioritaire des projets à contrepartie nationale Evaluation et prise en charge des coûts récurrents

NB : Au niveau régional, le critère d'inscription au BSI est remplacé par le critère de budgétisation.

VIII. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA MISE EN COHERENCE

Au regard des moyens très limités du pays d'une part, du nombre très important des structures et institutions intervenant dans les nombreux types de planification, la mise en cohérence et l'harmonisation constituent les éléments indispensables à la création d'une synergie véritable garantissant l'efficacité et l'efficacité du processus de planification aux différents niveaux.

La réussite de la planification décentralisée du développement dépendra aussi bien de la cohérence dans le processus de planification que de la mobilisation des moyens institutionnels, financiers, techniques, technologiques et humains.

La définition des politiques, stratégies et orientations au niveau national, celle des besoins aux niveaux régional et local et leur programmation harmonieuse, nécessite :

1. le renforcement des capacités de diagnostic et de programmation des Collectivités territoriales ;
2. le fonctionnement efficace et une gestion saine de l'administration territoriale, des services déconcentrés de l'Etat et leur implication effective dans l'appui conseil aux Collectivités territoriales ;
3. la revue des modes de création et de fonctionnement des instances et structures consultatives et participatives notamment entre structures techniques de même niveau et les divers cadres de négociation ;
4. l'institution de règles procédurales pour une intégration saine et dynamique de la planification et de l'aménagement du territoire.
5. le renforcement des capacités d'autofinancement des Collectivités territoriales ;
6. la formation du personnel aux techniques de gestion, de planification, d'étude et de montage des projets, de programmation, de réalisation, de suivi et d'évaluation.

IX. CONCLUSIONS

Le processus de mise en cohérence des différents niveaux de planification économique se résume en :
1^{ère} Etape.

Elaboration des orientations et stratégies nationales de développement par le CNGE sur la base des travaux des Commissions nationales de planification et du CNPS sous l'impulsion du Gouvernement. Analyses et observations des instances consultatives et des organes de décision. A ce niveau les outils de mise en cohérence sont l'Etude Nationale Prospective, le SNAT et les Programmes et Projets Sectoriels. Ces orientations et stratégies sont ensuite traduites aux niveaux régional, cercle et communal.

2^{ème} Etape.

Sur la base des orientations de cercle, des diagnostics participatifs villageois, des attributions des Communes (code des CT) et des plans de développement communaux précédents, les maires élaborent avec l'appui-conseil des services techniques déconcentrés des esquisses de plans de développement communaux. Les commissions communales de planification et de spatialisation du développement procèdent aux arbitrages et tests de cohérences au niveau des cercles. Les résultats de leurs travaux permettent de finaliser les plans de développement des communes et d'élaborer des esquisses des plans de développement des cercles.

3^{ème} Etape.

Sur la base des orientations régionales, les besoins des cercles des compétences des cercles et de l'évaluation des précédents plans de développement locaux de cercle, chaque président de Conseil de cercle élabore une esquisse de plans de développement de cercle. Ces esquisses sont soumises au niveau régional aux tests de cohérence et à des arbitrages (priorités et localisation) entre cercles. Ces arbitrages et tests aboutissent à la recherche d'informations complémentaires pour argumenter les Plans de développement de cercle et leur amendement en partenariat avec les représentants des communes du cercle.

4^{ème} Etape :

Sur la base des orientations et stratégies nationales de développement, les besoins des régions des compétences des régions et de l'évaluation des précédents Plans de développement régionaux, chaque président d'assemblée régionale élabore une esquisse de plan de développement régional. Ces esquisses sont soumises au niveau national à un test de cohérence et à des arbitrages entre régions. Ces arbitrages (priorités et localisation) et tests aboutissent à la recherche d'informations complémentaires pour argumenter les Plans de développement régionaux et leur amendement en partenariat avec les représentants des cercles.

Ce processus permet aux organes délibérant de chaque région, cercle et commune d'adopter un plan de développement en cohérence avec ceux des autres collectivités et de l'Etat.

5^{ème} Etape :

Mise en cohérence du système de programmation des investissements publics aux niveaux national et régional.

Depuis 1988 le Mali a introduit un mécanisme de programmation triennale glissante des investissements publics à l'aide des outils comme le Programme Triennale d'Investissement (PTI) et le Budget Spécial d'Investissement (BSI). La mise en cohérence des programmes nationaux et régionaux d'investissement se font dans les cadres national et régional et sur la base de critères de programmation qui sont les mêmes au niveaux national et régional.

TABLEAU SYNOPTIQUE DE COHERENCE ET D'HARMONISATION DES DIFFERENTS NIVEAUX DE PLANIFICATION

NIVEAUX DE COHERENCE	OUTILS DE PLANIFICATION	ACTEURS	PROCEDURES/ACTIVITES	OUTILS DE MISE EN COHERENCE	PRODUITS ATTENDUS
NATIONAL	Orientations nationales de développement Manuel de procédures de programmation et suivi évaluation investissements publics	<ul style="list-style-type: none"> Minist. Plan CNGE, CNPS CNPs 	<ul style="list-style-type: none"> Ø CNGE, CNPS, CNPs Pour analyse des objectifs et stratégies nationales, Organisations de commissions thématiques Prise en charge des préoccupations nationales dans les stratégies régionales 	<ul style="list-style-type: none"> ENP Mali 2025 SNAT CSLP MPPSEIP Programmes et Projets sectoriels 	Plan d'action du CSLP
↓				↓	↑
COMMUNE	<ul style="list-style-type: none"> Guide de programmation du développement communal 	<ul style="list-style-type: none"> CCPD SLPD Animateurs villageois Représentants des communautés 	<ul style="list-style-type: none"> Diagnostics villageois et technique Concertation et consultation intercommunautaires Atelier communal de planification Elaboration du PCDESC Validation du PCDESC Adoption du PCDESC 	<ul style="list-style-type: none"> SNAT, SRAD CSLP, SADC Programmes et projets sectoriels (PRODEC, PRODEJ, PRODESS, PNIR, PNAE, SDDR, SDE, PNT, etc.) 	Plan communal de développement économique, social et culturel
CERCLE	<ul style="list-style-type: none"> Manuels de programmation du développement communal 	<ul style="list-style-type: none"> Conseil de cercle CLP DRSP STD 	<ul style="list-style-type: none"> Organisation d'un atelier local de Planification Elaboration du PLDESC Validation du PLDESC Adoption du Plan par le Conseil de cercle 	<ul style="list-style-type: none"> SNAT, SRAD, CSLP, SADC Programmes et Projets sectoriels Participation des Services techniques Etat Test de cohérence avec les PDESC communes 	Plan local de développement économique et social
REGION	<ul style="list-style-type: none"> Manuels de programmation communale 	<ul style="list-style-type: none"> DNPD CAEF/HCR CP/AR CRPD 	<ul style="list-style-type: none"> Organisation d'un atelier régional de Planification Elaboration du PRDESC Validation du PRDESC Adoption du Plan 	<ul style="list-style-type: none"> SNAT, SRAD, CSLP, PLDESC Programmes et Projets sectoriels Test de cohérence avec les PLDESC cercles Conformité avec les domaines de compétence de la CT région 	Plan régional de développement économique et social
NATIONAL	Manuel de procédures de programmation et de suivi évaluation des investissements publics au Mali Orientations nationales de développement	<ul style="list-style-type: none"> Ministère du Plan CNGE CNPS CNPs 	<ul style="list-style-type: none"> CNGE, CNPS, CNPs analyse des objectifs et stratégies nationales, Organisations de commissions thématiques Prise en charge des préoccupations régionales dans les stratégies nationales 	<ul style="list-style-type: none"> ENP Mali 2025, SNAT CSLP, MPPESIP Programmes et Projets sectoriels (PRODEC, PRODEJ, PRODESS, PNIR, PNAE, SDDR, SDE, PNT, etc.) 	Plan d'action du CSLP

- CNPS : Comité National de planification Stratégique
- DNPD : Direction Nationale de la Planification
- CNP : Commissions Nationales de Planification

STC : Services techniques communaux
PCDESC : Plan Communal de Développement Economique et Social

STD : Services techniques déconcentrés
CT : collectivité Territoriale

Le processus détache le niveau national du niveau territorial. Une fois les politiques et stratégies de développement définies au niveau des instances nationales de planification et de gestion de l'économie, les plans/programmes des collectivités territoriales s'inscrivent sans les cadres nationaux de référence.

DOCUMENTS CONSULTÉS

- Etude sur la restructuration du système de planification et de gestion du développement (MEF, secrétariat général/Programme de renforcement des capacités nationales pour la gestion stratégique du développement PRECAGED mai 2002).
- Etude de mise en cohérence des différents niveaux de planification au Mali (PRECAGED/PNUD) (janvier 2003).
- Guide méthodologique d'élaboration du plan communal d'action environnementale-MEATEU-Secretariat Technique Permanent (STP) du cadre institutionnel de la gestion des questions environnementales (STP/CIGQE) (mai 2002).
- Guide méthodologique d'élaboration du Schéma d'Aménagement et de Développement du cercle (MEF/PRECAGED) (juillet 2001).
- Manuel de processus de programmation et de suivi évaluation des investissements publics au Mali- Ministère Délégué Chargé du Plan/PNUD (mai 2003).
- Planification locale, Développement local, Gestion de l'environnement et décentralisation- Secrétariat Permanent du PNAE/CID – Club du Sahel, Paris, France. Février 1999.
- Planification participative dans le contexte de la décentralisation en Afrique (MATCL/DNCT)- Acte de l'atelier international de Ségou (25-28 juin 2001).
- Planification et gouvernance locale de gestion des ressources naturelles au Mali (STP/CIGQE/PNUD) programme intégré du PNUD, zones arides. Septembre 2002.
- Outils d'Aménagement du territoire pour le développement durable- rapport final - MDRE/CPS-PNAE/CID (décembre 1995).
- Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations du séminaire de Ségou sur le renouveau de la planification au Mali- rapport final ; Ministère Délégué Chargé du Plan, PNUD/PRECAGED. (Mai 2003).

LEXIQUE DES TERMES

1. Aménagement du Territoire se définit comme étant une volonté politique d'inscrire les actions (nationale, régionale et locale) dans un cadre de cohérence spatiale. C'est surtout une politique volontariste de la part des pouvoirs publics, pour tenter d'agir sur l'organisation de l'espace, c'est-à-dire sur les rapports existants entre le fonctionnement de l'économie ou la vie des hommes, et la structure de l'espace dans lequel s'exerce le système économique et social.
2. Collectivités territoriales : Regroupement humain organisé (une partie de la population) vivant sur une portion du territoire national qui a des pouvoirs pour s'auto administrer par des organes élus. Exemples : la commune, le cercle, la région, Etat etc.;
3. Concertation : action de se concerter, s'entendre pour agir ensemble ;
4. Contrats de plans : Projets de développement fondés sur une réflexion interdisciplinaire et reposant sur un diagnostic partagé par l'ensemble des composantes sociales de la région, du cercle ou de la commune.
5. Développement est un processus de transformations qualitatives et quantitatives voulues par une communauté pour satisfaire ses besoins, c'est-à-dire un processus de production, de transformation, d'échange, d'émancipation et d'organisation par lequel une communauté améliore ses conditions de vie et d'existence.
6. Diagnostic : état de la situation actuelle et des stratégies en cours au niveau des secteurs de production, des services et des infrastructures ; état des lieux.
7. Diagnostic stratégique : outil visant à fournir les données de base sur le milieu naturel, la démographie, l'économie, les structures sociales, utiles à une bonne connaissance des régions ;
8. Etudes prospectives : analyse du passé, du présent et du futur afin d'adopter des scénarios de développement réalistes : instrument de planification prospective .
9. Instruments de planification : sont les techniques et les méthode de planification : planification décentralisée, planification territoriale ou spatiale.
10. Mise en cohérence : mise en harmonie, faire le lien entre deux niveaux de planification national et régional par exemple
11. Négociations : ensemble de discussion entre partenaires en vue d'aboutir à un accord sur les problèmes posés.
12. Niveaux de planification au Mali : national, régional, local (cercle), commune et villageois pour ce qui concerne la planification spatiales et celle du développement
13. Outils de planification : moyens nécessaire à la réalisation de la planification : Exemple le SNAT est un outil de planification spatiale.
14. Plan est l'ensemble des dispositions ordonnés qui concourent à atteindre un ou plusieurs objectifs.

15. Planification centralisée : planification dans un système de gestion centralisée ; planification descendante du niveau supérieur de décision vers les niveaux d'exécution
16. Planification communal : Programmation du développement communal
17. Planification décentralisée : planification dans un système de gestion décentralisée, planification circulaire ascendante et descendante.
18. Planification locale : planification aux niveaux subrégionaux : cercle, commune, village, communauté etc.
19. Planification nationale : niveau national, la planification nationale recherche systématiquement le taux de croissance le plus élevé sans prise en compte de l'espace territorial et des systèmes de production. la planification nationale permet de définir une politique socio-économique de développement, assurer l'harmonisation des études régionales, contrôler la cohérence de leurs conclusions
20. Planification opérationnelle : planification à but d'exécution des actions de développement : plan d'action, Plan de développement communal etc.
21. Planification régionale : Niveau région géographique : Région de Kayes, Delta du fleuve Niger. La Planification régionale fournit les renseignements et statistiques de base ainsi que les connaissances concrètes des problèmes. Cela permet d'accrocher à la réalité du terrain, les objectifs retenus ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser
22. Planification stratégique : planification
23. Planification temporelle : Séquence temporelle longue, moyenne ou courte dans un processus de développement. Exemple : plan quinquennal de développement, période de temps 5ans
24. Planification territoriale ou spatiale : une volonté politique d'inscrire les actions (nationale, régionale et locale) dans un cadre de cohérence spatiale. Une volonté de mettre en œuvre un développement harmonieux de l'ensemble des régions, cercles ou communes, chaque collectivité territoriale selon ses spécificités.
25. Planification du développement : planification de l'ensemble des activités économiques, sociales et culturelles d'une collectivité, d'une communauté ;
26. Préalable : Ce qui doit être fait pour rendre la mise en cohérence possible
27. Prévision est quant à elle, l'appréciation assortie d'un degré de confiance de l'évolution d'une grandeur sociale, économique ou autre d'un horizon donné.
28. Procédures : Méthode, marche à suivre pour réussir la mise en cohérence
29. Projection est le prolongement dans le futur d'une évolution passée selon certaines hypothèses d'extrapolation ou d'une flexion des tendances.

30. Prospective est l'étude des causes techniques, scientifiques et sociales qui accélèrent l'évolution d'un pays et la prévision des situations qui pourraient découler de leurs influences conjuguées.
31. Renouveau de la Planification au Mali : processus de réflexions politiques et stratégiques réalisées par le Commissariat au Plan et qui se poursuit aujourd'hui.
32. Scénario est un instrument de l'aménagement du territoire faisant la description hypothétique d'une situation future. Il est possible, réalisable ou souhaitable. Il détermine des choix en terme de rythme, de ressources et de stratégie.
33. Schéma d'aménagement du territoire est un cadre de référence politique, administratif, juridique, technique, et de planification spatiale multisectorielle des investissements physiques à réaliser dans un territoire, destinés à permettre le développement économique durable tout en préservant la capacité productive du milieu.
34. Tendence est le mouvement de fond sur une durée assez longue de l'évolution dans le temps d'une variable étudiée.
35. Territoire est l'espace historique d'une société, le terrain sur lequel une communauté se constitue. C'est une étendue de terre avec ses ressources (humains, matérielles et financières) dépendant d'un état, d'une collectivité territoriale, d'une juridiction.