

PRIMATURE

COMMISSARIAT AU PLAN

REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

**NOTE DE SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU SEMINAIRE
NATIONAL SUR LE RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION**

Janvier 1996

PRIMATURE

COMMISSARIAT AU PLAN

REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

**NOTE DE SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU SEMINAIRE
NATIONAL SUR LE RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION**

Janvier 1996

I. - LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DU RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION

1.1. LE CONTEXTE

Depuis 1991, il n'existe plus de Plan National de Développement Economique et Social au Mali. Du premier plan quinquennal 1961-65 à nos jours, la planification au Mali a connu une évolution passant d'un système rigide et centralisé à un système qui se voulait indicatif et progressivement décentralisé, pour enfin déboucher sur le mécanisme actuel de programmation triennale glissante des investissements publics. Ce dernier mécanisme est apparu avec les programmes d'ajustement structurel (PAS) conclus avec le FMI et la Banque Mondiale ; programmes dont on connaît les limites en tant que seuls instruments de gestion globale et de programmation du développement à long terme.

Par ailleurs, bien qu'une série de schémas-directeurs ou Plans d'action sectoriels (tourisme, développement rural, télécommunications, ressources en eaux, population, développement et protection de l'enfance, développement industriel, environnement, etc...) aient été élaborés ou sont en voie de l'être, non seulement ces schémas et plans d'action sectoriels ne sont pas inscrits dans une vision consensuelle globale à long terme de l'économie, du développement, et de la société malienne, mais ils n'ont pas été intégrés dans une planification transversale pour assurer leur cohérence d'ensemble.

Bien qu'ayant affiché au cours des années 1980, une volonté de décentralisation du processus de planification en vue d'une plus grande participation des populations, le système mis en place au Mali n'a pas toujours su réaliser partout et en toute circonstance, une intégration significative des aspirations de la base et un renversement de la pyramide décisionnelle.

Plus récemment, la disparition du Ministère du Plan, au profit d'un Commissariat au Plan, atteste la nécessité pour le Gouvernement de trouver une structure institutionnelle conforme aux mutations et exigences actuelles de la gestion du développement et de la planification. Cette nouvelle structure, du fait de sa jeunesse et des modifications introduites par rapport au système antérieur, court actuellement un risque d'éparpillement des centres de décisions et des domaines relatifs à la planification globale.

Enfin, le besoin d'un Renouveau du système de planification se justifie, du fait de la mondialisation de l'économie, de l'émergence de nouvelles dimensions du développement (protection de l'environnement, plus d'équité sociale, bonne gouvernance...), de l'attachement du Mali au processus d'intégration régionale, et que le pays se trouve actuellement à une étape très importante de son histoire caractérisée par :

- la poursuite du processus de démocratisation des institutions du pays, la reconnaissance et le respect des libertés individuelles et collectives, la consolidation du

système politique de multipartisme et la consolidation de l'Etat de droit ;

- la libéralisation de l'économie nationale à travers un désengagement progressif de l'Etat des activités de production et d'échanges au profit du secteur privé et des groupements associatifs ;
- et la mise en oeuvre effective du processus de décentralisation visant l'implication des collectivités locales dans la conception, la programmation et la mise en oeuvre de leur développement économique, social et culturel.

Un tel contexte de profondes mutations politiques, économiques et institutionnelles, exige la recherche d'un nouveau cadre d'orientation et de gestion du développement national qui soit compatible avec l'économie de marché et ayant pour ambition une gestion durable de l'ensemble des ressources et l'implication de la société par une prise en compte des dimensions à moyen, long termes et par une large association des partenaires économiques, sociaux et territoriaux.

Ce cadre doit aider à trouver les solutions appropriées aux grandes préoccupations de la Nation, à travers :

- la concertation permanente, le dialogue positif et la mobilisation de tous les acteurs du développement (Etat, Collectivités décentralisées, secteur privé et mixte, société civile, etc...) autour d'un consensus ;
- l'articulation et l'harmonisation des différents plans et programmes de développement et de gestion économique à court, moyen et long termes.

1.2 LES OBJECTIFS VISES

C'est dans le but de définir sur une base participative et consensuelle les orientations et les caractéristiques d'un nouveau système de planification du développement et de gestion de l'économie nationale que le Commissariat au Plan, avec l'appui technique et financier du PNUD, de la GTZ et de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), a prévu d'organiser un séminaire national sur le renouveau de la planification au Mali.

Les concertations, réflexions et actions à mener pour un Renouveau de la Planification au Mali, doivent être l'occasion de répondre en particulier aux questions fondamentales ayant trait :

- i) à l'orientation à donner à la planification du développement ;
- ii) à la conciliation du court, moyen et long termes;

- iii) à la place qu'il faudra réserver au système national de planification et la manière adéquate d'associer les collectivités locales, la société civile et les opérateurs économiques au processus de développement.

Les objectifs recherchés à travers le Renouveau de la planification sont :

- i) ouvrir un débat sur l'avenir de la planification au Mali ;
- ii) contribuer à la mise en oeuvre d'une véritable politique de décentralisation ;
- iii) proposer un nouveau processus et de nouveaux mécanismes pour la planification au Mali;
- iv) Promouvoir un développement humain durable.

1.3 LES RESULTATS ATTENDUS

Le Renouveau de la planification permettra :

- 1°) d'une part : de formuler un ensemble de recommandations et résolutions à soumettre à la décision du Gouvernement, notamment en matière de :
 - i) redéfinition du rôle de la planification (prospective, planification stratégique, budgétisation au niveau national et des collectivités décentralisées, intégration Plan-PAS, évaluation des politiques publiques...) ;
 - ii) définition des meilleures voies et moyens d'articulation et d'harmonisation des programmes, plans et stratégies sectorielles;
 - iii) redéfinition des responsabilités et des tâches entre le Commissariat au Plan, et différents Ministères Techniques, le Secteur Privé, les Régions, la Société Civile, les ONG, et les partenaires au Développement ;
 - iv) redéfinition du cadre institutionnel de la planification (relecture des textes, restructuration des services, renforcement des capacités humaines et matérielles...)
- 2°) ensuite et d'autre part, de contribuer à la formulation et à la mise en oeuvre d'un programme-cadre de gestion et de planification améliorée du développement qui pourra être appuyé par les partenaires au développement.

Ce programme-cadre pourrait viser :

- i) le renforcement des capacités nationales pour le Renouveau de la Planification au Mali ;
- ii) l'appui à la mise en oeuvre pratique du Renouveau de la Planification.

1.4 LA DEMARCHE

Pour atteindre les résultats ci-dessus cités, le Renouveau de la Planification sera organisé en deux phases :

- une phase de réflexion préliminaire devant déboucher sur un Séminaire national sur le Renouveau de la Planification ;
- une phase de préparation concrète et instrumentale du Renouveau de la Planification à travers l'appui du programme-cadre précité.

II. DEROULEMENT DES TRAVAUX DU SEMINAIRE SUR LE RENOUVEAU DE LA PLANIFICATION

2.1. PARTICIPATION ET OUVERTURE

Le Séminaire National sur le Renouveau de la planification au Mali (première phase du processus) s'est tenu du 15 au 18 Janvier 1996 à Ségou.

Organisé par le Commissariat au Plan avec le concours technique et financier du PNUD et de la GTZ, le Séminaire a regroupé une centaine de participants représentant les Institutions de la République, l'Administration au niveau central et régional, la Société Civile et les Partenaires au développement.

La cérémonie d'ouverture a été marquée par :

- l'allocation de bienvenue du Gouverneur de la Région de Ségou ;
- le discours du Représentant-Résident du PNUD au Mali ;
- l'allocation d'ouverture du Directeur de Cabinet du Premier Ministre.

2.2. AGENCEMENT DES TRAVAUX

Après avoir mis en place le bureau et adopté son programme de travail, le Séminaire a entendu différentes communications relatives aux thèmes suivants :

- Analyse diagnostique du système de planification et ses perspectives ;

- Planification et Marché ;
- Planification et Espace ;
- Planification et Temps ;
- Planification et Ressources Humaines ;
- Planification et Environnement.

Ces communications ont été suivies d'un débat général à la suite duquel, le Séminaire a procédé à la mise en place :

- de deux (2) Commissions de travail ayant toutes pour mandat la réflexion sur le diagnostic et le cadre institutionnel du Système de Planification ;

- et d'une Commission ad hoc de Synthèse.

La première commission devait approfondir les aspects relatifs à l'analyse diagnostique, les outils et supports ainsi que les perspectives du système tandis que la deuxième commission devait mettre l'accent sur les fonctions, les missions et le cadre institutionnel dudit système.

2.3. CLOTURE

La cérémonie de clôture a été marquée par :

- la lecture du Communiqué final ;
- l'allocution du Représentant Résident du PNUD qui a assuré de l'appui du PNUD et a invité les autres partenaires à soutenir le renouveau de la planification ;
- le discours de clôture du Directeur de Cabinet du Premier Ministre.

Il a indiqué en substance la nécessité de la prise en compte par le nouveau système de planification des exigences de décentralisation, de promotion du secteur privé, de protection de l'environnement, de l'intégration régionale, du rôle de la femme et de l'intégration des variables démographiques de même que celles de la dimension temporelle (long, moyen et court terme) et de la dimension spatiale.

Il s'est ensuite félicité des résultats obtenus à savoir :

- une esquisse des outils et supports du renouveau de la planification ;
- les missions et fonctions du nouveau système ;
- la réflexion sur un cadre institutionnel adéquat.

III- PROPOSITIONS D'UN NOUVEAU SYSTEME DE PLANIFICATION ET DE GESTION DU DEVELOPPEMENT

3.1. Principales caractéristiques

Examinant les questions relatives à l'analyse diagnostique du système de planification et ses perspectives et au cadre institutionnel du nouveau système de planification et de gestion du développement, prenant en compte les acquis du système actuel de planification, le Séminaire a retenu les principales caractéristiques suivantes :

1. - Le contexte actuel appelle une redéfinition du rôle des acteurs du développement et du cadre de l'action de l'Etat. La nécessité d'inscrire la gestion du développement dans une perspective à moyen et long termes, d'échapper à la domination des considérations de court terme et d'intégrer les projets des acteurs dans leur nouveau rôle, inspire cette réflexion qui débouche sur une conception profondément renouvelée de la planification.
2. - La planification renouvelée devrait comporter les caractéristiques suivantes :
 - a) - la planification doit être indicative et s'appuyer sur une redéfinition du rôle des acteurs du développement, (Etat, Collectivités territoriales, Secteur privé, Société civile) qui fait du secteur privé la source essentielle de la production des biens et services ;
 - b) - la planification doit s'appuyer sur la concertation, la consultation et la participation de tous les acteurs concernés, dans le cadre d'un système politique démocratique et pluraliste ;
 - c) - la planification doit inscrire la gestion du développement du pays dans une perspective à long terme, et assurer une cohérence entre les horizons temporels de long, moyen et court termes ;
 - d) - la planification doit prendre en compte le processus de décentralisation afin d'assurer la cohérence spatiale du développement ;
 - e) - la planification doit accorder une place essentielle à la dimension environnementale du développement ;
 - f) - la planification doit accorder une grande importance au développement des ressources humaines avec une attention particulière au rôle de la femme ;
 - g) - la planification doit prendre en compte le processus d'intégration régionale et sous-régionale.

3.2. Missions et fonctions du nouveau système de planification

Ces caractéristiques ont conduit le séminaire à proposer au processus de planification les missions et fonctions essentielles ci-après :

- a) - 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 à l'issue d'études prospectives et du scénario du schéma d'aménagement du territoire retenu pour le Mali ;
- b) - 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 études prospectives ;
 - * articulant la gestion des grands équilibres et la recherche des objectifs à moyen terme du plan stratégique.
- c) - 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 ;
- d) - Assurer la cohérence spatiale des initiatives des acteurs du développement, dans le respect des principes de la décentralisation ;
- e) - Suivre et évaluer les politiques, les programmes et les projets de développement et veiller à réaliser la cohérence inter-sectorielle et macro-économique nécessaire ;
- f) - Assurer l'évaluation des politiques publiques ;
- g) - Assurer la collecte, le traitement et la diffusion de l'information économique sociale culturelle nécessaire à la gestion du développement et veiller à la réalisation des études requises ;
- h) - Appuyer et coordonner la mobilisation des ressources nécessaires au développement ;
- i) - Assurer la coordination des aides extérieures.

3.3. Les acteurs du nouveau système

Le rôle des acteurs (Etat, Collectivités territoriales, Secteur privé, Société civile) dans le processus de planification est le reflet des principes évoqués précédemment : participation, décentralisation et redéfinition du rôle de l'Etat dans le développement.

Pour chacune des fonctions et missions ci-dessus, le séminaire a identifié la ou les structures d'impulsion de même que les acteurs concernés.

FONCTIONS/MISSIONS	ACTEURS
<p><u>MISSION 1</u> :</p> <p>La détermination sur une base participative de la vision à long terme de la société malienne à l'issue d'une étude prospective</p>	<p><u>Impulsion</u> : Commissariat au Plan</p> <p><u>Mise en oeuvre</u> : Commission indépendante représentative de la société malienne dans sa diversité sociologique et culturelle</p>
<p><u>MISSION 2</u> :</p> <p>La formulation et l'élaboration des grandes orientations de développement à moyen terme sur la base du projet de société retenu</p>	<p><u>Impulsion</u> : Primature (Commissariat au Plan)</p> <p><u>Acteurs</u> : Haut-Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT), Conseil Economique, Social et Culturel (CESC), Assemblée Nationale</p>
<p><u>MISSION 3</u> :</p> <p>La détermination des objectifs de développement à moyen terme du pays</p>	<p><u>Impulsion</u> : Commissariat au Plan</p> <p><u>Acteurs</u> : Structures techniques de Planification (aux niveaux sectoriel, régional et local)</p>

<p>MISSION 4 :</p> <p>Assurer la cohérence temporelle des décisions et actions de développement</p> <p>4.1 Cadrage, prévision et suivi macro-économiques</p> <p>4.2 Programmation des investissements et actions</p> <p>4.3 Mise en cohérence des programmes sectoriels et intersectoriels</p>	<p>4.1 Impulsion : Commissariat au Plan Acteurs : Ministère des Finances, autres Ministères techniques</p> <p>4.2 Impulsion : Commissariat au Plan (DNP) Acteurs : Structures techniques sectorielles de Planification, Assemblées Régionales, Conseils de Cercle, Entreprises du Secteur public</p> <p>4.3 Impulsion : Commissariat au Plan (DNP) Acteurs : Ministères techniques, Secteur privé, Secteur associatif</p>
<p>MISSION 5 :</p> <p>Assurer la cohérence spatiale des décisions et actions de développement</p> <p>5.1 Aménagement du Territoire</p> <p>5.2 Planification régionale et locale</p> <p>5.3 Mise en cohérence des différents niveaux de Planification</p>	<p>5.1 Impulsion : Commissariat au Plan et Mission de Décentralisation Acteurs : Ministères techniques, HCCT, CESC, Assemblée Nationale</p> <p>5.2 Impulsion : Assemblées Régionales et Conseils de Cercle Acteurs : Haut-Commissaire</p> <p>5.3 Impulsion : Commissariat au Plan Acteurs : Structure de tutelle des collectivités décentralisées, Assemblées régionales et Conseils de Cercle</p>

<p><u>MISSION 6 :</u></p> <p>Suivre et évaluer les politiques, programmes et projets de développement</p>	<p><u>Impulsion :</u> Commissariat au Plan</p> <p><u>Acteurs :</u> Ministères techniques (Cellules de Planification et de Statistique), Ministère des Finances, Partenaires au développement, Structures régionales et locales de Planification</p>
<p><u>MISSION 7 :</u></p> <p>Assurer la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion de l'information statistique</p>	<p><u>Impulsion :</u> Commissariat au Plan (DNSI)</p> <p><u>Acteurs :</u> Ministères techniques, Entreprises privées, Institutions financières, ONG, Partenaires au développement</p>
<p><u>MISSION 8 :</u></p> <p>Assurer la mobilisation des ressources intérieures</p>	<p><u>Impulsion :</u> Ministère des Finances et du Commerce</p> <p><u>Acteurs :</u> Etat, Collectivités Décentralisées</p>
<p><u>MISSION 9 :</u></p> <p>Mobilisation et coordination de l'aide extérieure par une meilleure connaissance des partenaires et de leurs modes d'intervention d'une part, et le renforcement de la capacité nationale d'analyse et d'élaboration des programmes et projets d'autre part</p>	<p><u>Mobilisation :</u> Ministère des Affaires Etrangères, des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine, Ministère des Finances et du Commerce, Ministères techniques, Collectivités décentralisées, Secteur privé, ONG</p> <p><u>Coordination :</u> Commissariat au Plan</p>
<p><u>MISSION 10 :</u></p> <p>Assurer la formation, l'information et la communication en matière de planification</p>	<p><u>Impulsion :</u> Commissariat au Plan</p>

<p><u>MISSION 11 :</u></p> <p>Elaboration d'études économiques, sociales et culturelles</p>	<p><u>Impulsion :</u> Commissariat au Plan (DNSI)</p> <p><u>Acteurs :</u> Ministères techniques, Bureaux d'études, ONG</p>
--	--

3.4. Les conditions nécessaires à la mise en oeuvre du nouveau système

Le Séminaire a retenu comme principales conditions nécessaires à la réussite du nouveau système, celles relatives à :

- la définition du rôle des acteurs,
- la création de toutes les conditions nécessaires au plein épanouissement du secteur privé,
- la gestion rationnelle de toutes les ressources mobilisables,
- l'harmonisation et l'articulation des plans sectoriels et des plans des collectivités,
- l'adaptation du cadre juridique et réglementaire au nouveau contexte.

3.5 Les supports et outils du nouveau système

Le Séminaire a retenu les supports et outils suivants pour la mise en place efficace du nouveau système, à savoir :

Pour la vision à long terme

- des études prospectives à actualiser tous les 5 ans (échelon national) ;

Pour la planification stratégique

- l'élaboration d'un plan à moyen terme (à l'échelon national, régional voire local) ;

Pour la programmation (pour tous les échelons)

- l'établissement des programmes triennaux glissants,
- l'établissement de cadre macro-économique (PAS),
- l'élaboration du budget économique.

Pour la budgétisation

- l'élaboration de budget annuel dans le cadre de la Loi de finances

Pour la spatialisation

- l'établissement de schémas d'aménagement du territoire (pour tous les échelons).

3.6 Le cadre institutionnel du nouveau système

Le Séminaire a insisté sur l'importance du cadre institutionnel du nouveau système de planification et a suggéré le renforcement institutionnel et le développement de toutes les structures (services et organisations) chargées des missions de planification.

Le Séminaire recommande :

- la prise en compte de la fonction de pilotage et de gestion de l'économie par une structure pérenne et unique regroupant et intégrant les différents aspects de la gestion de l'économie du développement ;
- la restructuration des services chargés de la planification et leur renforcement en moyens humains et matériels ;
- la prise en compte conséquente de l'aménagement du territoire, des préoccupations de gestion des ressources humaines et de la population, avec une attention particulière au rôle de la femme, et des préoccupations de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles ;
- la création de structures décentralisées de la planification ;
- la création et ou le maintien et le renforcement de structures déconcentrées de la statistique ;
- la relecture des textes relatifs aux organes de planification.