



LIVRET
MÉTHODOLOGIQUE

Négociation d'un Contrat-Plan État-Région

.....
GRILLE MÉTHODOLOGIQUE



© Grdr. tous droits réservés
Achevé d'imprimer en décembre 2019

Contact:

Grdr *Migration-Citoyenneté-Développement* -
Association loi 1901 – siège social - France -
66/72, rue marceau 93558 Montreuil Cedex
www.grdr.org

Maquette: byReg'

Impression: I.C.O IMPRIMERIE
+33 3 80 50 92 70 - imp.ico@wanadoo.fr

ISBN: 979-10-95026-11-2

Ce livret a été réalisé avec la précieuse collaboration
du Conseil Régional de Kayes et de la Direction
Générale des Collectivités Territoriales et avec l'appui
financier de l'AFD et des partenaires du programme
Gouvernance Citoyenne des Territoires.

OBJECTIFS DE LA GRILLE MÉTHODOLOGIQUE

Dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation, l'Etat du Mali a mis en place le Contrat-Plan Etat-Région (CPER), un nouveau mécanisme d'appui financier aux collectivités Régions/District pour les accompagner dans l'accomplissement de leur mission de développement économique conformément aux orientations du document cadre de politique nationale de la décentralisation (DCNPD) et avec l'ambition de répondre aux différentes crises institutionnelles, politiques et sociales que le pays traverse. Ce mécanisme s'inscrit également dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali qui prévoit des dispositions en vue de la mise en place de programmes d'investissement pluriannuels structurants et de la réglementation des obligations de l'Etat en matière de développement économique et social.

Le Conseil Régional de Kayes a signé pour la première fois avec l'Etat le 31 août 2018 un Contrat-Plan Etat-Région. Fort de cette première expérience, le Conseil Régional et le GRDR, dans le cadre du programme Gouvernance Citoyenne des Territoires, ont décidé de capitaliser l'expérience pour partager les acquis de la mise en œuvre de ce dispositif auprès des acteurs locaux et partenaires de la région.

Pour réussir cet exercice, le GRDR s'appuie sur l'expertise des acteurs directement impliqués dans le processus afin d'avoir une synthèse cohérente de la chronologie de la négociation du CPER et une analyse des difficultés rencontrées et des perspectives.

ACRONYMES

ADR	Agence de Développement Régional
ANICT	Agence Nationale d'Investissement pour les Collectivités Territoriales
BSI	Budget Spécial d'Investissement
CPER	Contrat-Plan Etat-Région
CR	Conseil Régional
CRK	Conseil Régional de Kayes
CROCSAD	Comité Régional d'Orientation, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement
DAT	Dotation d'Appui Technique
DCNPD	Document Cadre de Politique Nationale de la Décentralisation
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DINDER	Dotation d'investissement pour le Développement Économique Régional
DRPSIP	Direction Régionale du Plan de la Statistique de l'Informatique et de la Population
FNACT	Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales
SDER	Stratégie de Développement Economique Régionale



1. Présentation du dispositif

Selon l'article 2 du décret n°2014-0644, "le contrat-plan Etat-Région ou District est une convention par laquelle l'État et la Collectivité Territoriale s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels en vue de la réalisation de projets structurants d'envergure régionale ou de district, dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de Développement Economique, Social et Culturel (PDESC). Il peut également comporter un volet territorial relatif à des projets d'intérêt communal, local, régional ou interrégional". Il s'agit donc d'un dispositif d'accompagnement à la régionalisation voulu par l'Etat malien visant à contribuer au renforcement des capacités de la collectivité Région et à l'opérationnalisation des projets structurants prévus dans le Programme de Développement des Régions, en lien avec les orientations stratégiques. Cependant, l'initiative du CPER appartient à la collectivité Région/ District représentée par le Conseil Régional/ Maire du District.

Institué en 2014 par le décret n°2014-0644/P-RM du 21 août 2014 déterminant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du contrat-plan, c'est encore un outil expérimental : les premiers ont été signés en 2015 et celui de Kayes appartient à la deuxième génération de CPER.

L'objectif du CPER est de créer à travers des projets structurants de dimension régionale un effet de levier sur les investissements productifs nécessaires à la croissance économique et à la création d'emplois en vue de soutenir le développement durable de l'économie régionale. Les investissements visés doivent être d'envergure avec un effet d'entraînement structurel et systémique. Les projets doivent justifier pour la Région d'une utilité sur les plans social, économique et environnemental et à la durabilité de leurs activités sur les plans commercial, technique, organisationnel et financier. Ceci étant, il n'a pas vocation à se substituer aux autres mécanismes de financement déjà existants aux échelles locale et régionale (Dotation d'Investissement pour le Développement Economique Régional, Budget Spécial d'Investissement, Dotation d'Appui Technique, Programme d'Urgence Présidentielle).

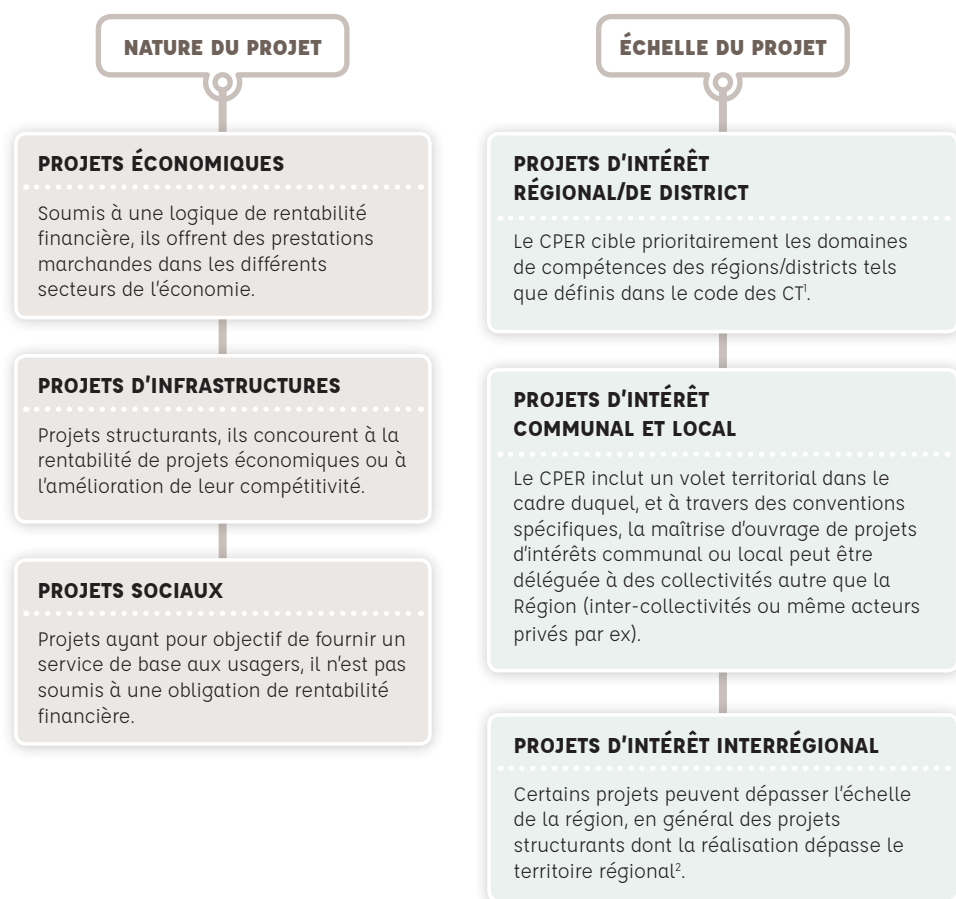
La mise en place et le pilotage du mécanisme de CPER s'articulent autour de deux enjeux majeurs :

- > politique : c'est un outil qui permet à l'Etat malien d'accélérer le processus de transfert des moyens financiers aux collectivités (fixés à 30% à l'horizon 2018) et de mieux contrôler l'utilisation des fonds alloués à travers des instruments et des mécanismes appropriés ;
- > économique : le dispositif CPER permet à l'Etat et aux collectivités Régions de générer un flux financier pour accélérer le développement économique du territoire régional en vue de créer de la plus-value et de résorber le chômage, surtout des jeunes.



2. Projets concernés par le CPER

2.1. QUELS SONT LES PROJETS ÉLIGIBLES?



1. Article 164 : création et gestion des équipements collectifs en matière i) de formation professionnelle ; ii) d'infrastructures routières et de communication classées dans le domaine régional et iii) d'énergie ; organisation des activités agricoles et de santé animale ; gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques ; création et gestion des services publics de la Région ; organisation des interventions dans le domaine économique notamment : les marchés de travaux et de fournitures, les baux et autres conventions, l'octroi par la Région de subventions et d'allocations ; les prises de participation.

2. Ces projets peuvent être intégrés dans les CPER pour chaque région concernée par leur impact avec une maîtrise d'ouvrage de l'Etat ou d'inter-collectivités régionales.

2.2. LES PROJETS RETENUS

Date de la signature	Projet	Montant
Sikasso Septembre 2015	Réhabilitation de la plaine de Kléla sur 1 100 ha	1 824 075 180 FCFA
	Réhabilitation piste Kléla-Kouoro Barrage sur 23 Km	410 000 000 FCFA
	Total	2 234 075 180 FCFA
Ségou Septembre 2015	Aménagement de trois sites pastoraux et réalisation de pistes d'accès à la zone pastorale de Daouna	4 308 030 206 FCFA
	Création d'un musée régional des masques et marionnettes	875 835 646 FCFA
	Total	5 183 865 852 FCFA
Tombouctou Juin 2016	Réhabilitation des aménagements hydro agricoles du Lac Horo dans la commune rurale de Tonka, Cercle de Goundam	7 199 159 500 FCFA
	Total	7 199 159 500 FCFA
Mopti Juillet 2016	Aménagement de 100ha de périmètre par pivot en maîtrise totale dans la Casier de Périmpè - Commune Rurale de Sio	700 000 000 FCFA
	Réalisation de 2 marchés à bétail à Ouenkoro et Mounia	463 000 000 FCFA
	Aménagement de 2 espaces pastoraux à Koro	942 315 590 FCFA
	Total	2 105 315 590 FCFA
Kidal Août 2016	Renforcement de l'Adduction d'Eau Potable de la ville de Kidal	1 683 722 600 FCFA
	Total	1 683 722 600 FCFA
Gao Juillet 2017	Travaux de réalisation du village artisanal de Gao	1 686 555 020 FCFA
	Etudes détaillées du périmètre de Tassiga	250 000 000 FCFA
	Etudes détaillées du port secondaire de Gao	250 000 000 FCFA
	Total	2 186 555 020 FCFA
Koulikoro Mai 2018	Gare routière	1 000 000 020 FCFA
	Promotion de la filière pomme de terre	200 000 000 FCFA
	Réalisation de 14 micro-barrages	914 557 197 FCFA
	Total	2 114 557 217 FCFA
Kayes Août 2018	Aménagement de 4 espaces et 2 puits pastoraux	1 781 715 164 FCFA
	Installation et équipement d'unités de transformation multifonctionnelles des produits du baobab	391 412 237 FCFA
	Total	2 173 127 401 FCFA

- Fin août 2018, la plupart des régions avaient signé leur CPER.
- Au premier semestre 2019, les CPER de Taoudénit et Ménaka étaient en cours de négociation pour une signature prévue avant la fin de l'année. Restait le district de Bamako, au niveau duquel le processus n'était pas encore initié.
- Les projets sélectionnés concernent les domaines de l'élevage, de l'agriculture, des infrastructures et services sociaux de base et de la culture.



3. Processus de négociation

Dans la négociation du CPER deux parties prenantes sont fortement concernées à savoir :

L'Etat malien à travers le Ministère des finances, les ministères sectoriels et leurs démembrements déconcentrés, et le Gouverneur de la région.

La Collectivité Région à travers le Conseil Régional et ses services techniques propres

Les modalités de négociation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du CPER sont définies dans le manuel de procédures³ édité par la DGCT. Le processus de négociation comprend **8 grandes étapes réparties en 4 phases** :

● PHASE PRÉLIMINAIRE Actions préalables à l'introduction de la demande

L'étape	L'expérience de Kayes	Responsables	Délai estimatif
1 Délibération du Conseil Régional/ du District Le Conseil Régional ou celui du District autorise son Président à négocier et signer un contrat-plan avec l'Etat	L'autorisation donnée au Président pour négocier et signer un contrat-plan avec l'Etat a fait l'objet d'une délibération du conseil régional de Kayes en session ordinaire	Président CR/Maire du District	De quelques jours à plusieurs mois selon la disponibilité de projets éligibles (études de faisabilité)
2 Préparation de la demande - Centralisation des documents de planification en vigueur - Etablissement de l'état de mise en œuvre des cadres organiques - Tenue de la session du CROCSAD portant sur l'examen des projets au regard des critères du CPER/ CR à joindre au dossier - Centralisation des comptes administratifs - Préparation des annexes relatives aux projets présélectionnés i) liste des projets ; ii) études de faisabilité de chaque projet incluant les études d'impact environnemental ; iii) fiches de présentations de projets ; iv) accords de financement relatifs à des engagements de PTF (ou à défaut intention)		Services techniques en charge du développement local du CR/ District Services techniques en charge des ressources humaines du CR/ communal Membres du CROCSAD & Secrétariat DRPSIAP Services techniques en charges des finances du CR/ communal	

3. Manuel de procédures définissant les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des Contrats Plan Etat-Région/District au Mali, DGCT, novembre 2015.

3

L'étape	L'expérience de Kayes	Responsables	Délai estimatif
La formalisation de la demande Le Président du CR/ Maire du District adresse une demande de CPER au Ministre chargé des CT et une copie alléguée au Gouverneur Composition du dossier : - Demande de CPER - Délibération du Conseil Régional ou du District - PDESC en cours de validité, complété par des stratégies de mise en œuvre dudit document - Etat de mise en œuvre des cadres organiques des services de la CT - Liste des projets proposés au financement dans le cadre du contrat-plan, avec indication de la contribution de la CT, celle attendue de l'Etat et celle provenant des partenaires, le cas échéant - Les comptes administratifs de la CT au titre des trois dernières années ainsi que les décisions d'approbation y afférant	Sur la base des études de faisabilité disponibles, le Président du Conseil Régional a instruit à son service technique d'identifier des projets structurants d'envergure régionale. Le choix a ensuite fait l'objet d'une délibération par le Conseil en session ordinaire. Deux projets ont été proposés : 1) Aménagement de 4 espaces et 2 puits pastoraux, Localisation : Zambougou, Kourougué (cercle de Diéma) ; Gavinané (cercle de Nioro) ; Logo et sinsinkoura (cercle de Kayes) ; Goungoto (cercle de Bafoulabé) Durée d'exécution : 84 mois Coût total du projet : 1 781 715 164 Fcfa Part de la Région : 181 715 163 Fcfa Part de l'Etat : 1 658 587 763 Fcfa 2) Installation et équipement d'unités de transformation multifonctionnelle des produits du baobab Localisation : Kalaou (cercle de Kayes) et Sandaré (cercle de Diéma) Durée d'exécution : 12 mois Coût total du projet : 391 412 237 Fcfa Part de la Région : 0 Fcfa Part de l'Etat : 391 412 237 Fcfa	Président du CR/ Maire du District Services techniques de la Région/ District en charge du développement local et des finances Secrétariat CR/ District	De quelques jours à plusieurs mois selon la disponibilité de projets éligibles (études de faisabilité)

PHASE D'EXAMEN DE LA DEMANDE

4

L'examen de la demande par le Ministère en charge des collectivités territoriales/ la DGCT

A travers la DGCT, le ministère en charge des collectivités territoriales examine le choix de projet de la région sur la base des critères d'éligibilité conformément au décret instituant le CPER à savoir :

- le projet est prévu dans le PDESC de la CT signataire
- le projet représente un investissement structurant
- le projet a un impact en matière de création d'emplois ou de richesses bénéficiant à la population de la région dans son ensemble
- le projet respecte les exigences de forme et comprend toutes les pièces justificatives

> Si le projet n'est pas conforme, il est retourné au CR pour mise en conformité

> S'il est conforme, le document projet est ensuite soumis par la DGCT à l'approbation des ministères sectoriels concernés et du ministère des finances

L'expérience de Kayes
Le document de projet soumis était conforme et éligible

Secrétariat
Ministère
DGCT
Sous-direction du développement local

Délai estimatif
8 jours

5

L'examen de la demande par les Ministères sectoriels et le Ministère chargé des finances :

Le Ministère chargé des finances vérifie la conformité des engagements financiers attendus de l'Etat

Les départements des ministères sectoriels concernés étudient la légalité du projet, la conformité des projets proposés avec les orientations nationales, la faisabilité technique pour se prononcer

Des insuffisances techniques ont été constatées dans les études de faisabilité par les départements sectoriels concernés. Le service technique du Conseil Régional et les services techniques sectoriels déconcentrés de l'Etat se sont rencontrés pour prendre en charge les avis techniques (changement de nature des matériaux prévus dans la réalisation du mur de clôture, reprise de calculs de l'étude financière) et transmettre un dossier corrigé pour approbation par les départements sectoriels

Secrétariat
Ministère
Secrétariat Général
Directions/CPS
DGCT
Secrétariat du Gouvernement

10 jours + 3 jours/dossier technique



Conformément à l'article 11 du décret n°2014-0644, la négociation du CPER commence à partir de la réception des approbations et des avis des services financiers sectoriels envoyés par le ministère chargé des collectivités.

A vertical dotted line with circles at both ends. The top circle contains the number 6, and the bottom circle contains the number 7.

● PHASE DE SIGNATURE

8

La signature du CPER

L'initiative de la convocation de la cérémonie de signature appartient au Gouverneur de la région.

La cérémonie est co-présidée par le Gouverneur et le Président du Conseil de la CT signataire

Le CPER est signé en cinq (05) exemplaires destinés au Gouverneur, au Conseil Régional, au Ministère des finances et de l'économie, au Ministère des collectivités et à la DGCT en charge du secrétariat via les ADR. Une copie est adressée aux structures impliquées dans la mise en œuvre du CPER : DNPd – DRPSIAP – ANICT

Un projet de convention relatif au CPER a été proposé par le Conseil Régional avec l'appui de la DGCT à partir du modèle disponible et approuvé par le Gouverneur de la région

Le CPER de Kayes a été signé le 31 août 2018 avec un délai contractuel de cinq ans. La signature de la convention est intervenue assez tardivement au regard du calendrier prévisionnel initial établi par l'Etat malien

Le CPER a été signé lors d'une cérémonie solennelle entre d'une part, le Gouverneur de la région, représentant légal de l'Etat en présence des membres statutaires du CROCSAD et d'autre part le Président du CR, l'autorité contractante de la collectivité. L'organisation a été prise en charge par le CR

Gouverneur
Secrétariat Général
Président CR/Maire du district
Ministère chargé des Finances
DRPSIAP
DNPd
ANICT
DNAT
DGCT

7 jours



4. Modalités de mise en œuvre et de suivi

Après signature, les différentes instances de mise en œuvre et de suivi se mettent en place et les procédures de mobilisation des financements sont lancées.

1

Le financement du CPER

Il est assuré par

- les ressources propres de la Région et du District et éventuellement des collectivités territoriales partenaires ;
- les ressources mises en place par l'Etat ;
- les ressources mobilisées auprès des partenaires au développement, des collectivités étrangères et du secteur privé ;
- toute autre ressource mise à disposition des CT en rapport avec leur statut.

Mobilisation des ressources propres : la Région/ le District inscrit les montants de sa contribution annuellement dans son budget

Mobilisation des ressources de l'Etat : le Président du CR/ Maire du District demande avant le 30 juin N-1 l'inscription du CPER au répertoire national des projets gérés par la DNPd qui l'inscrit ensuite au BSI. L'enveloppe CPER est gérée à travers le sous-guichet CPER de la DIN du FNACT. Pour le mobiliser, il faut une demande écrite du Président adressée à l'ANICT, accompagnée de :

- > La délibération du Conseil sur le projet,
- > Le PDRK et/ou la SDER,
- > La liste de projets soumis au CPER

L'expérience de Kayes

Du fait du retard dans la signature du CPER, l'Etat a mobilisé sa quote-part de l'exercice budgétaire année n-1 depuis 2017 alors qu'à la date du 31 janvier 2019, la quote-part du Conseil Régional reste à mobiliser, le Conseil Régional n'ayant pas planifié le financement du CPER dans ses exercices budgétaires 2017 et 2018

2

L'étape

La mise en œuvre du CPER

La mise en œuvre du CPER se fait sous la maîtrise d'ouvrage de la collectivité contractante. Elle désigne à cet effet une équipe chargée de la mise en œuvre et du suivi à travers un plan annuel d'exécution inclus dans la convention signée. Cette équipe travaille avec le comité de suivi régional de la mise en œuvre du CPER

L'expérience de Kayes

De sa signature le 31 août 2018 au 31 mars 2019, quelques résultats importants ont été obtenus dans la mise en œuvre:

- > la signature du contrat de réalisation des travaux en novembre 2018 entre le CRK et l'entreprise retenue
- > la signature de la convention de financement avec l'ANICT pour la mobilisation des ressources financières

Néanmoins, à la signature du contrat de réalisation des travaux, le processus du CPER connaît déjà un retard de sept mois dans la mise en œuvre. Un retard qui s'explique notamment par le décalage de calendrier entre la convention CPER et les termes du contrat de réalisation du projet

3

Le suivi-évaluation du CPER :

Le suivi-évaluation du CPER est effectué par trois instances : le CROCSAD, le comité de suivi régional et le comité de suivi national des CPER

- Le CROCSAD examine chaque trimestre l'état de mise en œuvre du CPER en vue d'apprécier le niveau de respect des engagements souscrits par les parties. A cet effet, la DRPSIAP qui assure le secrétariat propose un canevas de rapport cinq jours avant la session trimestrielle CPER du CROCSAD aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du CPER. A l'issue de chaque session du CROCSAD, le Gouverneur transmet le rapport au Ministre des finances
- Le comité de suivi régional du CPER, composé comme suit : CR – ADR – DRPSIAP – ANICT – services techniques sectoriel concernés. Un rapport d'évaluation de la mise en œuvre est présenté annuellement par l'ADR assurant le secrétariat du comité. Ce rapport est présenté également au comité national
- Le comité de suivi national, présidé par le Directeur Général des Collectivités, se réunit chaque trimestre sur convocation de son président. Il examine l'état d'avancement des CPER et fait des propositions d'amélioration

Pour le suivi, un canevas de reporting avec des indicateurs spécifiques sont définis et partagés aux services concernés

Dans le cas de la région de Kayes, le CROCSAD s'est réuni une seule fois lors du choix de projet à soumettre au CPER et le comité régional de suivi du CPER, lui, n'est pas encore formellement mis en place



5. L'expérience des acteurs de Kayes : quelques leçons apprises



- La responsabilisation du CROCSAD dans le choix des projets soumis au CPER constitue un facteur clé de succès qui rehausse le niveau d'implication des acteurs régionaux et locaux dans le choix prioritaire de la mise en œuvre des projets de développement économique régional.
- Le CPER ouvre un espace de concertation entre les services déconcentrés de l'Etat et les services propres des collectivités régionales autour de l'élaboration de la stratégie de développement régionale.



- Excepté les agents du Conseil Régional, de l'ADR et de la DRPSIAP, les acteurs régionaux impliqués dans le processus ne maîtrisent pas les procédures de négociation du CPER.
- Les collectivités Régions ne disposent pas toujours d'étude de faisabilité de qualité pour des projets d'envergure régionale, condition nécessaire au lancement du processus CPER et l'insuffisance technique des études de faisabilité des projets ralentit le processus (reprise des études, aller-retour des dossiers entre les différents niveaux de validation). Dans le cas des CPER de Gao, Kidal, Tombouctou, Segou et Mopti, l'appui du projet ADERE Nord (Appui au Développement des Régions du Nord) financé par l'Union Européenne dans l'élaboration de projets structurants a largement permis de faciliter et accélérer le processus.
- La faible appropriation du dispositif et de ses modalités par plusieurs acteurs peut impacter la durée de mise en œuvre du projet, par exemple la non inscription de la participation budgétaire de la Région/ District dans le budget annuel retarde la mobilisation des fonds.
- Le manque de communication des acteurs ne permet pas le suivi de la mise en œuvre des projets et le maintien de la dynamique de concertation autour du développement régional.
- Le versement par tranche annuelle ne convient pas toujours à la nature des projets économiques structurants ciblés dans le cadre du CPER.



6. Perspectives

LE CPER est un nouvel outil pour le Mali, encore en cours d'expérimentation. L'expérience de Kayes permet de dégager quelques axes de réflexion pour l'amélioration du dispositif.

En termes de visibilité et de maîtrise du processus

Le CPER est encore méconnu des différents acteurs. Il pourrait faire l'objet de modules de formation pour les membres des services techniques et les élus.

En termes de modalités de financement

Dans le cadre de la politique de régionalisation, le CPER est appelé à devenir un des instruments essentiels du financement des collectivités régions dont la mobilisation des fonds passe par le FNACT. Néanmoins, le mécanisme de mobilisation de fonds de l'ANICT est jugé contraignant par les acteurs et non adapté au dispositif CPER (versements en plusieurs tranches, complexité et lourdeur du processus et des procédures). De plus, alors que l'avantage du CPER doit résider dans la prévisibilité des ressources et sa sécurisation sur une base pluriannuelle (5 années) permettant d'améliorer la qualité de la programmation et de l'exécution correcte des investissements, la mobilisation des fonds se heurtent à des difficultés du côté de l'Etat et des collectivités territoriales concernées.

Le rapport de l'audit organisationnel du FNACT de 2017⁴ envisage deux options pour le financement du CPER : la négociation en amont de toute autre décision d'allocation de ressources au niveau régional ou la définition en aval du CPER, en le prenant dans le BSI. Il recommande l'option de négocier les CPER en amont qui rend moins incontournable le passage des ressources par le Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales et l'ANICT. Les ressources des CPER, négociées en amont, transiteraient par l'ANICT dans le souci de les sécuriser en attendant leur mise à disposition aux Conseils Régionaux.

Le suivi et l'évaluation de l'ensemble des CPER (1^{ère} et 2^{ème} générations) devra permettre de réviser/préciser les modalités et procédures de négociation, financement et mise en œuvre du dispositif à la lumière des leçons apprises pour faire évoluer de façon optimale l'outil et son mode de financement.

4. Mission d'audit organisationnel du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) et de sa gestion par l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités territoriales (ANICT), février 2017.

Réalisé avec l'appui financier de l'Agence Française de Développement



et des partenaires du Programme Gouvernance Citoyenne des Territoires dans le Bassin du Fleuve Sénégal



ENTREPRENEURS
du Monde



9 791095 026112