POLICY BRIEF

Promouvoir l'Articulation entre le PSE et le développement local résilient (PAPDL)

Quelle articulation entre la planification du développement et les enjeux territoriaux actuels au Sénégal ?

SOMMAIRE

I- Des territoires à l'épreuve des changements climatiques

II- Nécessité d'intégrer les enjeux territoriaux actuels dans la planification du développement au Sénégal

III- Des réels défis dans l'élaboration de la planification territoriale au Sénégal

Appui financier IDRC · CRDI International Development Research Centre Centre de recherches pour le développement international

Introduction

Au Sénégal, avec la décentralisation et le transfert de domaines de compétences, la planification du développement incombe aux collectivités territoriales. Pour une meilleure coordination entre le niveau local et le niveau national, cette planification doit être articulée au Plan Sénégal Emergent (PSE) qui constitue actuellement le principal référentiel national en matière de politique économique et sociale sur le moyen et le long terme (PSE, 2014).

La planification du développement doit aussi prendre en compte les enjeux territoriaux actuels que sont entre autre le changement climatique qui est un défi majeur pour tous les pays surtout ceux de la zone semi-aride (Diop et al, 2017) et les Objectifs du Développement Durable. Ce document présente de façon synthétique, les enjeux et les défis de la planification territoriale articulée en contexte politique nationale et internationale.

DÉCEMBRE 2021 | SÉNÉGAL

I- Des territoires à l'épreuve des changements climatiques

Le changement climatique est aujourd'hui une réalité internationale et affecte tous les territoires (GIEC, 2014).

En Afrique, des évènements climatiques extrêmes divers se multiplient dans de nombreuses régions (Rötter et al., 2011, World Bank 2013) et contribuent à la dégradation des sols et à la perte de terres arables, à la réduction de la productivité animale et végétale, à l'altération des couvertures végétales et au développement des ravageurs et des maladies (Somorin et al. 2010).

Ainsi le changement climatique menace la viabilité économique des systèmes alimentaires (Sultan, 2008).
De ce fait, il est urgent de trouver des solutions durables pour réduire la vulnérabilité des zones semi arides aux changements climatiques avec l'adaptation et la résilience des territoires.

II- Nécessité d'intégrer les enjeux territoriaux actuels dans la planification du développement au Sénégal

A travers la planification, les collectivités territoriales remplissent plus efficacement leur mission de : « conception, programmation et de mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local ». Pour ce faire cette planification doit prendre en compte les enjeux actuels du développement territorial.

1- Articulation de la planification territotriale aux politiques publiques actuelles

Au Sénégal, constat est fait d'un manque d'articulation entre la planification nationale et celle locale. Pour corriger ce fait, il est mis en place des dispositifs visant la territorialisation des politiques publiques actuelles dans le cadre du Plan Sénégal Émergent-PSE (première phase 2014-2017, deuxième phase 2019-2023).

Un des volets de ce programme cherche le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des collectivités territoriales, avec la mise en œuvre de la troisième réforme de la décentralisation qui n'a pas encore permis de réaliser le virage économique car, au-delà des aspects juridiques et institutionnels, les collectivités territoriales peinent à tirer véritablement profit de leurs potentialités et demeurent, pour la plupart d'entre elles, vulnérables à l'insécurité alimentaire et aux effets des changements climatiques.
C'est dans cette perspective que s'inscrit le projet « Promouvoir l'Articulation entre le PSE et le Développement Local résilient (PAPDL) qui cherche à développer un processus de recherche-action visant à établir les bases d'une planification territoriale qui trouve ses points d'ancrage dans le PSE.

Dans ce projet il a été effectué l'évaluation du processus de mise en œuvre de deux documents de planification celui de Dianké Souf et celui de Ndiob.

Suite aux leçons apprises dans le cadre de cette expérience, le projet PAPDL sélectionne sur la base de 7 critères , quatre collectivités territoriales qui vont bénéficier d'un appui technique et financier pour élaborer leurs plans de développement arrimé au PSE.
Il s'agit des communes rurales de Gagnick, Ndiafatte,Keur Madiabel et du département de Kaolack.

2.Intégration de la dimension changement climatique dans la planification territoriale

Les changements climatiques constituent une menace importante pour le développement territorial et un défi à relever pour la réduction de la pauvreté.

La majeure partie des économies du Sénégal dépend du secteur primaire (agriculture, élevage, foresterie et pêche) qui est étroitement lié aux conditions climatiques (Beaudet et al., 2019).

Par conséquent le changement climatique doit être pris en compte dans la planification des politiques de développement aux niveaux national, sectoriel et local (Debray and Derkimba, 2015). Cela permet d'identifier systématiquement les risques et les opportunités de développement liés aux changements climatiques.

3- La planification pour une territorialisation des ODD

En 2015, lors du sommet des nations unies sur le développement durable il a été adopté pour l'horizon 2030, 17 objectifs de développement durable (ODD) et 169 cibles.
Ces ODD visent la prise de disposition pour l'amélioration de la vie des populations, l'élimination de la pauvreté, la promotion de la prospérité et le bien-être de tous, la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique.

Au vu de ces objectifs, la décentralisation constitue le levier principal pour la mise en œuvre des ODD car 86 sur les 169 cibles sont directement ou indirectement liées au travail quotidien des gouvernements locaux et régionaux (CGLU, 2016).

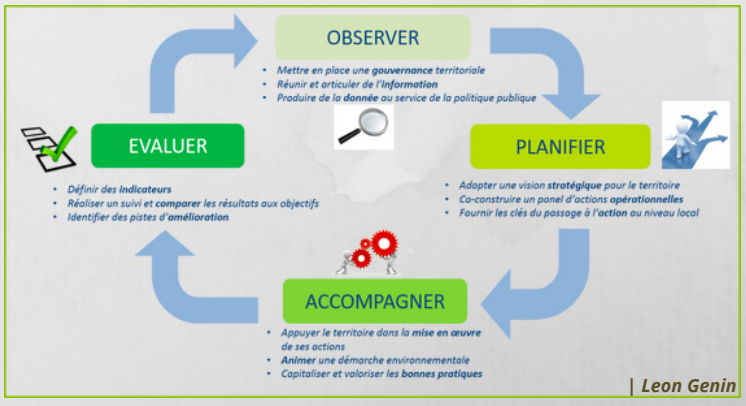
Les collectivités sont chargées d'adapter les ODD à l'échelle locale selon leurs réalités (OIF, 2018). De ce fait l'atteinte des ODD passe forcément par la planification. Au Sénégal, le nouveau guide de planification territoriale de 2020 insiste sur « l'intégration pleine et entière des ODD » dans l'élaboration des documents de planification (PDC et PDD).

III- De réels défis dans l'élaboration de la planification territoriale au Sénégal

La planification du développement à différente échelle n'est pas un exercice nouveau au Sénégal (PNDL, 2016).

Les expériences capitalisées en termes de planification permettent de voir que la collectivité territoriale est l'échelle pertinente pour répondre aux défis du développement.

De ce fait la planification est un domaine de compétence transféré aux collectivités territoriales.
Mais, il importe de noter que l'élaboration de cette planification du développement se heurte à certains défis qu'il importe de relever.



1.Défis d'harmonisation des outils de planification territoriale

| IED Afrique-PAPDL 2021

Au Sénégal, constat est fait d'une diversité des approches et des thématiques développées lors de la planification malgré l'avènement d'un guide en 2011.

Pour pallier à cette situation, le guide de planification est revu et amélioré en 2016 puis en 2020. Ce nouveau guide promeut l'articulation de la planification territoriale et des politiques publiques actuelles mais aussi l'intégration des dimensions transversales (changement climatique, genre, migration, nutrition) et les ODD. Cependant, il est noté un manque d'harmonisation des outils pour prendre en compte ces nouveaux enjeux.

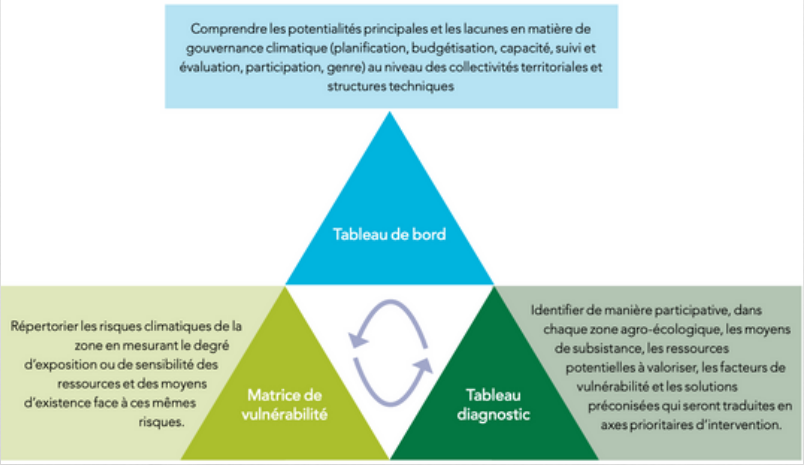
Pour relever ce défi le projet PAPDL travaille sur l'élaboration d'outils permettant l'articulation des plans de développement au PSE et l'intégration de la dimension changement climatique et les ODD.

Nous procédons par une revue des outils existants et l'organisation d'atelier participatif regroupant une pluralité de profils pour élaborer une liste d'outils permettant d'intégrer ces enjeux.

Pour l'arrimage de la planification territoriale au PSE, il est élaboré de façon participative un draft de guide qui indique que les trois axes du PSE sont déjà des composantes des collectivités territoriales.

De ce fait l'arrimage des plans de développement au PSE doit se faire au moment de la planification stratégique et opérationnelle en prenant en compte les 11 critères du Plan d'Actions Prioritaires Ajusté et Accéléré (PAP2A) pour la relance de l'économie qui va de 2019 à 2023.

Il sera question donc d'identifier les problèmes à l'échelle locale et voir les opportunités d'articulation avec le PAP2A et les 27 projets phares de ce plan. Cet arrimage permettrait aux collectivités territoriales de pouvoir bénéficier de financement du PAP2A pour la mise en œuvre des projets d'investissements prévus dans leurs Plans de Développement (PDD et PDC).



| IED Afrique-DFC 2017

Pour intégrer la dimension changement climatique dans la planification, des outils complémentaires sont promus par le DFC (Koulibaly, 2017).

Il s'agit du tableau de bord pour l'analyse institutionnelle, la matrice de vulnérabilité pour l'analyse des risques et le tableau diagnostic pour l'identification des priorités d'adaptation (Koulibaly, 2017).

Pour de la prise en compte des ODD dans la planification territoriale, l'organisation Internationale de la Francophonie (OIF, 2018) a développé un guide d'intégration des objectifs de développement durable (ODD) dans les plans locaux dans le but de renforcer les capacités des acteurs de développement.

Ce guide est expérimenté au Togo et au Burkina Faso. Dans ce guide il est montré que le processus d'intégration des ODD dans la planification locale suit les étapes méthodologiques clés de tout processus d'élaboration de plan de développement territorial.

Ainsi les 5 phases de ce guide correspondent aux 5 phases du guide de planification territoriale au Sénégal. L'intégration des ODD se fasse tout au long du processus de planification, mais le focus sur les ODD se fait dans la phase diagnostic tout au long des quatre étapes (1-Diagnostic participatif, 2-Diagnostic technique, 3-Priorisation des cibles des ODD, 4-rapport provisoire de diagnostic avec l'analyse croisée des priorités) et dans la phase planification tout au long de ces trois étapes (1-Formulation de la vision, 2-Définition des objectifs et 3-axes stratégiques et identification des bonnes pratiques en lien avec les axes stratégiques).

Importance des cibles

Les valeurs numérales de 0 à 3 sont utilisées pour déterminer l'importance de chaque cible.

0 - Cible non applicable ou non pertinente pour le pays ou la région.

1 - Cible dont l'atteinte est souhaitable pour le pays ou la région.

2 - Cible dont l'atteinte est importante pour le pays ou la région.

3 - Cible dont l'atteinte est indispensable pour le pays ou la région.

Performance du pays ou de la région

Les valeurs numérales de 1 à 5 sont utilisées pour déterminer le niveau de performance actuel.

1 - La situation relative à cette cible est jugée critique

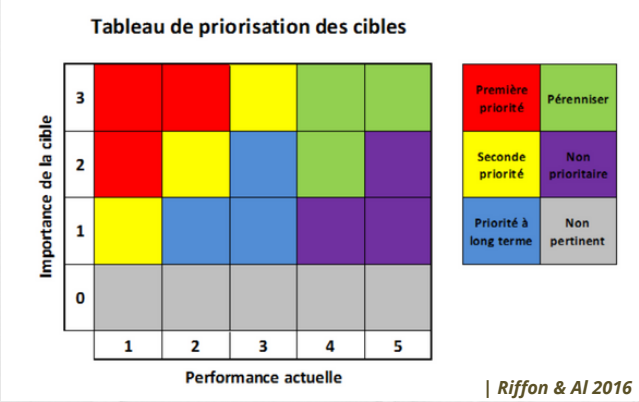
2 - La situation relative à cette cible est jugée problématique

3 - La situation relative à cette cible est jugée perfectible

4 - La situation relative à cette cible est jugée satisfaisante

5 - La situation relative à cette cible est jugée excellente

| Riffon & Al 2016



| Riffon & Al 2016

Dans le processus d'élaboration des plans de développement, il faut prévoir des ateliers de vulgarisation et de renforcement de capacité des acteurs chargés de la planification sur les ODD et leurs enjeux pour les collectivités territoriales. Pour la priorisation des cibles des ODD il est utilisé la GPC-ODD qui est un outil d'information sur les ODD et de priorisation participative de leurs cibles. Son utilisation se fait lors d'ateliers participatifs multi acteurs (représentants des différentes composantes sociales, politiques et économiques de la collectivité) avec comme support la grille de priorisation des cibles des ODD.

2.Défi de renforcement de capacité des acteurs chargés de la planification territoriale

Au Sénégal, la planification, telle qu'elle est faite actuellement, ne prend pas en compte tous les enjeux territoriaux actuels.

La planification n'est pas arrimée au PSE, les dimensions transversales et les ODD ne sont pas toujours intégrés.

Parmi les facteurs explicatifs de cette situation, nous pouvons noter le manque de capacité des ressources humaines chargées de la mise en place de la planification territoriale.

De ce fait il est noté un besoin de renforcement de capacité pour le comité technique régional, chargé d'opérationnaliser la planification et pour les conseils communaux et départementaux qui sont chargé de la mise en œuvre de la planification du développement de leurs collectivités territoriales.

Dans le cadre du PAPDL, il est prévu l'élaboration de module de formation pour la vulgarisation du PSE. Pour une meilleure connaissance des ODD et du changement climatique, il importe d'organiser des sessions de formation sur ces thématiques.

3.Défi de financement du développement territorial

Le financement du développement territorial dont la compétence incombe aux collectivités territoriales (d'Aquino et al, 2013) constitue un réel défi. Les collectivités ont des difficultés pour trouver les ressources pour financer leur développement (Sané, 2016) . Ainsi la modestie des fonds des collectivités territoriales constitue une entrave à la mise en œuvre des politiques de développement.
Les quelques ressources disponibles des collectivités territoriales sont plutôt utilisées pour le fonctionnement de la structure, avec peu d'investissements et de réalisations au bénéfice des populations.

Fort de ce constat , il importe de mettre en place une synergie d'action pour impulser une nouvelle dynamique dans les perspectives de développement économique et social dont la première étape constitue sa planification territoriale.

Monsieur Malick Ndiaye, Maire de Gagnick

Avec cet exercice, les collectivités auront une connaissance suffisante sur l'état des lieux donc les potentialités en termes de ressources de leur territoire et disposeront d'un cadre de référence pour chercher des fonds aux développements auprès des pouvoirs publics et auprès des partenaires privés (ONG et sociétés civiles transnationales).

Cependant il importe de noter que même le financement de l'élaboration de la planification territoriale constitue un défi comme en témoignent les propos de ce maire:

« la question du financement des plans de développement est un réel problème pour nous et devrait s'inscrire dans la planification budgétaire».

4. L'intercommunalité, oubliée dans la planification territoriale

Au Sénégal, les lois relatives à la décentralisation promeuvent l'intercommunalité en tant que forme de coopération entre collectivités territoriales (La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales et la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales). Malgré ce dispositif juridique la question de l'intercommunalité n'est pas prise en compte dans la planification, alors que la recomposition des collectivités territoriales se fonde sur la base d'appartenances identitaires, d'intérêts mutuels et de ressources partagées (GRDR, 2019).

De ce fait, l'intercommunalité constitue l'échelle de référence pour la planification dans certains secteur de développement afin de bénéficier de projets communs pour valoriser leurs complémentarités, mutualiser leurs ressources et partager leur vision de l'aménagement du territoire (Fouad, 2011).

Donc une planification territoriale intégrant les enjeux actuels de développement doit prendre en compte l'intercommunalité.

IV.Leçons apprises et recommandations

Les principaux enseignements tirés de l'analyse des enjeux et défis de la planification territoriale arrimée au PSE et intégrant les ODD et la dimension changement climatique sont les suivants :

- Pour aller vers des « territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable », il faut une planification arrimée au PSE et intégrant la dimension changement climatique et les ODD ;
- Nécessité de renforcement de capacité pour les acteurs chargés de la planification (CTR, élus locaux, populations locales), sur les thématiques de changement climatique, des ODD et du PSE
- Harmoniser les démarches méthodologiques de la mise en œuvre de la planification territoriale ;
- Les collectivités territoriales ont besoin d'un appui financier et matériel pour la planification de leur développement.

Bibliographie

- *Beaudet, P., Haslam, P., Caouette, D., Benhmade, A., 2019. Enjeux et défis du développement international: Acteurs et champs d'action. Édition nouvelle et actualisée. University of Ottawa Press.*
- *CGLU, 2016, Objectifs de développement durable : ce que les gouvernements locaux doivent savoir. 24 p*
- *d'Aquino et coll., 2014, Capitalisation du Programme d'appui aux Communautés rurales de la vallée du Fleuve Sénégal pour la sécurisation foncière (PACR-VFS), Livrable 3*
- *Debray, V., Derkimba, A., 2015. Innovations-agro--cologiques-Afrique-FR-VDebray-20151.pdf.*

- *Diop et al, 2017, Stratégies d'adaptation du secteur privé: quel début de réponse des PME en zones semi-arides du Sénégal ? policy brief, IED Afrique 8p.*
- *Fouad Eddazi, 2011. Planification urbaine et Intercommunalité. Droit. Université d'Orléans, ffNNT : 2011ORLE0002ff. fftel-00687031f*
- *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2014, Changements climatiques: incidences, adaptation et vulnérabilité résumé à l'attention des décideurs, contribution du groupe de travail II au 5éme rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève.*
- *GRDR, 2019, Comprendre l'intercommunalité dans le Bassin du fleuve Sénég, guide méthodologique, 98P.*
- *Groupe de travail d'Épargne Sans Frontière, 2013 Décentralisation et financement des collectivités locales en Afrique subsaharienne (le cas de l'Afrique de l'Ouest) », TFD, n°112, septembre*
- *Gouv sen, 2020, Plan Sénégal Émergent : Plan d'Actions Prioritaires Ajusté Et Accéléré (PAP 2A) Pour La relance de l'économie, 2019-2023, 56P.*
- *Gouv sen, 2014, Plan Sénégal, Emergent (PSE), 184 p.*
- *Koulibaly, 2017, Vers une planification locale sensible au changement climatique au Sénégal,policy brief, IED Afrique, 4p.*
- *Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales*
- *Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales*
- *OIF, 2018, Guide d'intégration des objectifs de développement durable (ODD) dans les plans locaux de développement, Projet francophone d'appui au développement local, phase II Profadel/OIF, 52p.*
- *PNDL et DADL, 2016, guide de planification du developpement, territorial « Pour le développement durable des territoires », 42 p.*
- *Riffon, O et al, 2016, Grille de priorisation des objectifs de développement durable (GPC-ODD), Opérationnalisation du développement durable : quel rôle pour l'analyse systémique de durabilité?, ACFAS 2016 – 10 et 11 mai 2016 – UQAM, Montréal, 46P.*
- *Sané, 2016, La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo, Cybergeo: European Journal of Geography [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 796, mis en ligne le 05 décembre 2016, consulté le 30 novembre 2021. URL : http://journals.openedition.org/cybergeo/27845 ; DOI : https://doi.org/10.4000/cybergeo.27845*
- *Somorin O.A., 2010, Climate impacts, forest-dependent rural livelihoods and adaptation strategies in Africa : A review. African Journal of Environmental Science and Technology, Vol. 4, n° 13, pp. 903–912.*
- *Sultan B., 2008, Les impacts du climat en Afrique de l'Ouest.*
- *World Bank. Enhancing Agricultural Innovation : How to Go Beyond the Strengthening of Research Systems. Washington, DC : The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006, 135p.*

Partenaire financier

IDRC · CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

Auteur: Marame Ba

IED Afrique
24, Sacré Cœur III, Dakar Sénégal
Téléphone : (+221) 33 867 10 58
Courriel : contact@iedafrique.org / www.iedafrique.org

iedafrique @IEDAfrique @IEDAfrique @IEDAfrique