



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

**Articulation de la planification locale à la
politique nationale et intégration des
thématiques transversales : Revue de
quelques expériences.**

Juillet 2020

Sigles et abréviations

BOS/PSE	Bureau Opérationnel de Suivi du PSE
CLM	Union des Associations d'Elus Locaux
CMU	Cellule de Lutte contre la Malnutrition
CTR	Comité Technique Régional
GIZ	Coopération internationale allemande pour le développement
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
IED Afrique	Innovation, Environnement, Développement en Afrique
ODD	Objectifs de Développement Durable
PAP	Plan d'Action Prioritaire
PASER	Programme d'actions stratégiques de l'Etat dans les régions
PDC	Plan de Développement Communal
PDD	Plan Départemental de Développement
PNDL	Programme National de Développement Local
PRESA	Promouvoir la Résilience des Économies en zone Semi-Arides
PSE	Plan Sénégal Emergent
PUDC	Agence des États-Unis pour le développement international
PUMA	Couverture Maladie Universelle
UAEL	Programme d'Urgence de Modernisation des Axes et Territoires frontaliers
USAID	Programme d'Urgence de Développement Communautaire

Sommaire

Sigles et abréviations.....	2
1- Introduction.....	4
2- La place de la planification dans la politique de décentralisation au Sénégal.....	5
2.1-L'étape de 1972 (Acte 1).....	5
2.2-L'étape de 1996 (Acte 2 ou régionalisation).....	5
2.3-L'étape de 2013 (Acte 3).....	6
3-Les expériences d'intégration de thématiques transversales dans la planification locale/territoriale.....	7
3.1- L'énergie.....	7
3.2- La petite enfance.....	8
3.3- L'environnement.....	9
3.4. Les dimensions changement climatique, nutrition, genre.....	9
et migration.....	9
3.5. Les ODD.....	11
4. L'expérience d'arrimage des PDC au PSE, leçons apprises des processus de Ndiob et Dianké Souf.....	12
4.1. Brève présentation de l'expérience.....	12
4.2. Méthodologie.....	12
4.3. Résultats et leçons apprises.....	13
Conclusion.....	14
Bibliographie.....	14
Annexe.....	15

1- Introduction

Dans le cadre du projet **Promouvoir l'articulation entre le Plan Sénégal Émergent et le développement local résilient (PAPDL)**, il a été retenu de réaliser une revue documentaire des processus de planification locale et des initiatives d'intégration des thématiques transversales.

Ce projet fait suite à un processus conduit par IED Afrique au niveau de six communes et qui a abouti à l'élaboration de deux plans communaux de développement (PDC) de Dianké Souf (région de Kaffrine) et Ndiob (région de Fatick). Ces deux PDC sont arrimés au Plan Sénégal Émergent (PSE) et intègrent les quatre dimensions transversales : changement climatique, genre, migration et nutrition.

Comme résultat de cette expérimentation, il a été constaté qu'il y a eu plusieurs approches et démarches en fonction du niveau de décentralisation, mais aussi en fonction des orientations des partenaires. A titre d'exemple, certains plans de développement communaux ont mis le focus sur le champ d'intérêt du partenaire qui appuie l'élaboration du plan. Ainsi, nous avons vu des plans « sensibles » à la petite enfance, au genre, à la nutrition, à l'énergie, etc.

Face à cette pluralité des interventions, les autorités étatiques ont mis en place une plateforme nationale de planification locale dont l'un des mandats est d'élaborer un guide harmonisé de planification qui intègre les dimensions transversales.

L'objet de cette présente note est de passer en revue les différents plans de développement des collectivités territoriales qui intègrent une ou plusieurs thématiques transversales. Elle débute par un état des lieux de la planification locale au Sénégal à travers les différentes réformes de la décentralisation ; puis les expériences d'intégration des thématiques sont répertoriées avec un focus sur la démarche méthodologique et les outils utilisés. Les leçons apprises de l'expérimentation de l'articulation des Plans de Développement Communaux (PDC) au Plan Sénégal Émergent (PSE) seront aussi présentées.

La méthodologie est basée sur la recherche documentaire que nous avons réalisée généralement sur Internet. En effet, les pages Web des porteurs d'initiatives ont été parcourues. Des entretiens téléphoniques ont été réalisés avec des personnes-ressources ayant conduit certaines initiatives.

2- La place de la planification dans la politique de décentralisation au Sénégal

Depuis 1961, le Sénégal s'est engagé dans la voie du développement planifié avec l'élaboration de plans de développement à différents niveaux. L'État central s'est évertué à une articulation de la planification économique avec celle spatiale, mais aussi à une articulation des plans nationaux avec ceux locaux.

Ainsi, le Plan d'Orientation pour le Développement Économique et Social (PODES) s'est décliné au niveau régional par le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI), au niveau communal par le Plan d'Investissement Communal (PIC) et au niveau communauté rurale par le Plan Local de Développement (PLD).

Ces différents outils de planification ont connu une évolution parallèle à celle de la politique de décentralisation au Sénégal.

2.1-L'étape de 1972 (Acte 1)

La réforme de 1972 pose « l'acte précurseur de libertés locales plus affirmées, avec la création des communautés rurales, la promotion de la déconcentration et la régionalisation de la planification ». Cependant, ce n'est qu'à partir de 1987 que le système de planification nationale a connu de grandes mutations avec l'avènement du «Nouveau Système de Planification», sous l'égide du Conseil supérieur du Plan. C'est ainsi que les premières générations de Plans régionaux de Développement intégré (PRDI) ont été élaborées en 1988. Mais cette planification reste encore entre les mains de l'État central à travers ses démembrements, notamment les services de la planification.

2.2-L'étape de 1996 (Acte 2 ou régionalisation)

Le Code Général des Collectivités Locales de 1996 a donné aux collectivités locales la mission générale de conception, programmation et mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural. Cette réforme place ainsi la collectivité locale au cœur du dispositif de planification. En effet, à partir de cette date, l'élaboration du PRDI revient à la Région, celle du PIC à la Commune et celle du PLD à la Communauté Rurale. Cette Loi, en son article 43 a confié la compétence planification aux collectivités locales. Cependant, ces dernières, du fait de ressources financières et humaines limitées, ont eu beaucoup de difficultés à exercer cette compétence.

Les quelques régions, communes et communautés rurales qui ont pu disposer d'un document de planification l'ont été grâce à l'appui de l'État central ou d'un partenaire. Dans le dernier cas, les préoccupations de ce partenaire apparaissent au coeur du document. A titre d'exemple, le premier Plan Régional de Développement Intégré de Fatick (PRDI : 2001-2006) a été réalisé avec l'appui de la coopération allemande (Projet GTZ/MEF). Le deuxième PRDI de Fatick (2013-2018) a été réalisé avec l'appui du Programme de Développement Intégré de Fatick (PDIF) mis en œuvre par l'ONG SOS Faim. Ce qui explique la place importante occupée par les questions de sécurité alimentaire et de nutrition. Le PLD de Mbellacadio (2012-2017) réalisé avec l'appui de l'ONG Enda Energie met en exergue l'accès à l'énergie.

2.3-L'étape de 2013 (Acte 3)

La réforme du Code Général des Collectivités Territoriales, communément appelé « Acte 3 de la décentralisation » a confirmé le transfert de la compétence planification aux collectivités territoriales. Cependant, la suppression de la région en tant que collectivité territoriale ne sonne-t-elle pas le glas des PRDI ? Quelle institution pour porter l'élaboration du PRDI ? Le constat est là, de 2014 à 2020 aucun PRDI n'a été réalisé. Aussi avec la communalisation intégrale, les anciennes communautés rurales devenues communes n'ont toujours pas les moyens de réaliser leur propre planification. Durant l'année 2019 sur les 599 collectivités territoriales du Sénégal, moins de 20 % avaient fini de réaliser leur Plan de Développement Communal (PNDL, 2019). Et comme par le passé, c'est souvent avec l'appui des partenaires au développement. A titre d'exemple, les Communes de Ndiob (région de Fatick) et Dianké Souf (région de Kaffrine) ont pu réaliser leur PDC grâce à l'intervention de l'ONG IED Afrique. La Cellule de Lutte contre la Malnutrition (CLM) a appuyé l'élaboration du PDC de la Commune de Darou Mousty.

Au regard de l'évolution de la décentralisation au Sénégal, la planification reste l'un des domaines de compétence les moins exercés parmi les 09 transférés aux collectivités territoriales. La raison est liée au caractère technique de cette compétence, il n'y a souvent pas de planificateur au sein du personnel des collectivités territoriales. Mais aussi et surtout, la faiblesse des budgets qui ne permet pas de prendre en charge les coûts d'élaboration des plans.

3-Les expériences d'intégration de thématiques transversales dans la planification locale/territoriale

Depuis 1961, le Sénégal s'est engagé dans la voie d'une planification de son développement à différentes échelles (national, régional et local). Cette dynamique de planification a permis la réalisation de documents de stratégie à long, moyen et court termes. On peut citer le Plan national d'Aménagement du Territoire, les deux études prospectives (Sénégal 2015 et Sénégal 2035), la Stratégie nationale de Développement Économique et Sociale, le Plan d'Orientation pour le Développement Économique et Social mais également des Plans Régionaux de Développement Intégré, des Plans Locaux de Développement, des Plans d'Investissements Communaux et des Plans sectoriels.

Tous ces plans de développement ont abordé des questions et thématiques transversales, en fonction de la vision du régime politique en place, mais aussi souvent en fonction de l'actualité du moment. C'est ainsi que plusieurs thématiques ont fait l'objet d'une intégration dans les plans de développement. Nos recherches nous ont permis de répertorier de manière non exhaustive les thématiques suivantes : **l'énergie**, la **petite enfance**, **l'environnement**, la **nutrition**, le **genre**, le **changement climatique**, la **migration**, et plus récemment **les Objectifs de développement durables (ODD)**.

Pour capitaliser ces différentes interventions, nous allons analyser la méthodologie d'intervention, les outils utilisés et les résultats obtenus pour chacune des thématiques précitées. Ce qui permettra de disposer d'une base documentée d'harmonisation de la démarche d'élaboration des plans de développement territoriaux. Tout cela dans la perspective d'une articulation et d'un arrimage des plans de développement territoriaux au Plan Sénégal Émergent. Ce qui traduirait concrètement le concept de « la territorialisation des politiques publiques ».

3.1- L'énergie

L'ONG Enda Energie, s'est inscrite dans une dynamique d'accompagnement des populations vulnérables sur le plan économique, social, et environnemental. Elle met en œuvre une démarche itérative pour une intégration des dimensions changement climatique, accès à l'énergie, développement local, approche participative, désertification, bioénergie, genre et énergie... Enda Energie a fait de l'accès à l'énergie son cheval de bataille dans son combat

pour le développement des communautés vivant en monde rural. Elle a mené une expérience d'intégration de la dimension Énergie dans le plan local de développement de Mbellacadio (2011-2015).

L'ONG a développé les outils d'intégration de l'énergie dans la planification, notamment durant la phase de diagnostic :

- matrice d'inventaire des sources d'énergie ;
- évaluation des besoins énergétiques ;
- matrice d'identification des initiatives.

Ces outils ont permis de rendre le plan local de développement sensible à l'énergie. Cependant, bien que l'expérience ait été démultipliée dans les autres zones d'intervention d'Enda Energie, notamment les îles du Saloum, elle n'est pas mise à l'échelle au niveau national.

3.2- La petite enfance

La petite enfance est une cible importante des activités de World Vision, en particulier dans les zones rurales du Sénégal. En effet, les équipes déploient de grands efforts pour agir en faveur de la protection de l'enfance, de l'amélioration de la situation nutritionnelle et de l'accès à une éducation de qualité, et ce dès le plus jeune âge.

L'ONG World Vision a ainsi développé une initiative d'accompagnement des collectivités territoriales dans l'élaboration de leur plan de développement. Pour cela, l'ONG a signé des protocoles avec les communes dans lesquels, les aspects liés à la petite enfance seraient pris en compte dans le document de planification. Ensuite, les capacités des membres du comité chargé d'élaborer le plan sont renforcées sur la thématique, puis des outils sont partagés. C'est ainsi que dans le cadre de l'élaboration du PLD de Diakhao, World Vision a proposé les outils suivants :

- matrice d'identification des enfants vulnérables ;
- tableau de bord relatif à la santé et à la nutrition ;
- tableau de bord relatif à la protection de l'enfance ;
- cartographie et analyse des systèmes de protection de l'enfance.

Grâce à ses outils, la dimension petite enfance a été prise en compte dans le PLD. Ce qui a permis à la Commune d'inscrire dans son plan d'actions prioritaires des mesures relatives au développement de la petite enfance. Cependant, ce PLD reste une spécificité, car les autres communes qui ont élaboré leur plan de développement à la même période n'ont pas intégré cette dimension. Tout au plus, cette dimension a été brossée dans la partie éducation, notamment le chapitre portant sur l'enseignement préscolaire.

3.3- L'environnement

Des compétences dans le domaine de l'environnement et la gestion des ressources naturelles ont été transférées aux collectivités territoriales qui tentent tant bien que mal de l'exercer avec des difficultés manifestes. Certains plans de développement territoriaux les intégraient directement à travers un chapitre du même intitulé. Cependant, durant la réalisation des PRDI de Kaffrine, Matam et Louga, cette dimension a été traitée de façon transversale. En effet, au niveau des différents secteurs de développement, les contraintes et potentialités environnementales ont été analysées et des options proposées.

Les outils qui ont été utilisés sont les suivants :

- le profil environnemental ;
- le tableau des risques environnementaux ;
- la matrice des enjeux environnementaux.

3.4. Les dimensions changement climatique, nutrition, genre et migration

La loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales réaffirme l'attribution d'une compétence propre et pleine en matière de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement ; ce qui se traduirait par : « les collectivités territoriales ont pour mission la planification de leur développement ».

Cependant, malgré l'avènement d'un guide de planification locale en 2011, actualisé en 2016, le constat reste toujours le même : les thématiques transversales développées par les acteurs du développement territorial sont insuffisamment intégrées dans la planification. C'est pourquoi, le Ministère en charge des collectivités territoriales a mis en place par arrêté la plateforme nationale de planification territoriale avec comme mandat d'élaborer un guide de

planification territoriale qui prend en compte l'harmonisation des horizons temporels, les calendriers, les coûts de réalisation des plans et leurs contenus. Le guide devrait aussi veiller à l'intégration des dimensions transversales que sont le changement climatique, la nutrition, le genre et la migration, ainsi que la définition d'outils standards permettant leur intégration dans les plans de développement.

A la suite d'un processus qui a duré près de 18 mois, la plateforme a pu stabiliser 13 outils d'intégration des dimensions transversales (cf. annexe). Quatre PDC (Maka Yop, Darou Mousty, Ndiob et Dianké Souf ont pu être réalisés sous forme de test, ce qui a donné les résultats suivants :

- au plan stratégique :

- la nécessité d'institutionnaliser le guide afin de favoriser l'alignement des partenaires ;
- la réflexion sur le financement de l'élaboration des documents de planification ;
- l'utilisation des plans de développement comme cadre de référence de toutes les interventions sur le territoire ;
- la stratégie de mobilisation des ressources à adosser aux documents de planification ;
- l'harmonisation avec les différents outils de planification sectorielle ;
- la révision de la stratégie nationale de planification qui prend en compte les agendas 2030, 2063 et l'acte 3 de la décentralisation ;
- la prise en compte des 17 ODD/169 cibles et des engagements internationaux du Sénégal dans la planification ;
- le renforcement de capacités des acteurs sur les dimensions transversales.

Au plan opérationnel :

- la maîtrise du temps et des coûts du processus de planification territoriale ;
- les enjeux liés à la mobilisation des données statistiques désagrégées aux différentes échelles territoriales pour favoriser la maîtrise de l'information territoriale ;
- le renforcement de l'appropriation des documents de planification par les bénéficiaires sur la base du référentiel de communication ;
- l'adoption de la GAR dans la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des plans ;
- l'organisation des forums de partenaires qui s'appuient sur la disponibilité de documents édités.

3.5. Les ODD

Au moment de la finalisation du guide de planification qui intègre les dimensions transversales, les Autorités du Ministère en charge des collectivités territoriales ont pensé nécessaire d'insister davantage sur « l'intégration pleine et entière des ODD ». En effet dans le souci de territorialisation des ODD, l'État doit mieux prendre en compte les besoins de toutes les couches de la population et surtout des plus vulnérables. C'est ainsi que les collectivités territoriales situées au premier rang des acteurs dans la mise en œuvre et dans le suivi des plans de développement durable, devraient prendre en compte les 17 ODD. Dans cette perspective, la recherche d'outils et de stratégies pour localiser les ODD était essentielle pour la conception, la mise en œuvre et l'optimisation de la réussite de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Aujourd'hui, un processus d'intégration des ODD est lancé par l'État du Sénégal avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Cependant, les acteurs de la planification ont compris qu'il ne fallait pas refaire la roue, mais plutôt capitaliser sur l'expérience précédente d'intégration des dimensions transversales. En effet, ces dimensions transversales constituent en soi des ODD ou des cibles des ODD. C'est pourquoi le Directeur de la Promotion des Territoires a déclaré : « nous faisons de la prose sans le savoir ». Pour dire que depuis les premières expériences de planification, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), puis les ODD ont toujours été en ligne de mire. Toutefois, cela n'avait pas été clairement indiqué dans les termes de référence relatifs à l'élaboration des plans de développement.

Toujours est-il que tout le processus de planification a été passé en revue avec, au niveau de chaque étape, l'identification des modalités et des outils d'intégration ainsi que les recommandations appropriées pour une territorialisation effective des ODD. C'est ainsi que dans le processus de planification, les ODD suivants seront pris en compte dans les secteurs ci-après :

- **Profil social :**
- Santé (ODD1, ODD2, ODD3)
- Education (ODD1, ODD4, ODD5)
- Eau /Assainissement (ODD1, ODD6, ODD5)
- Urbanisme /habitat (ODD1, ODD11, ODD5)
- Emploi (ODD1, ODD8)

- **Profil économique**
 - Energie (ODD7)
 - Agriculture, élevage, pêche, forêt, industrie (ODD1, ODD2, ODD8, ODD9, ODD12, ODD13, ODD14)
- **Profil Gouvernance**
 - Institution, Justice, Paix et Sécurité (ODD16, ODD10)
 - Coopération (ODD17)

4. L'expérience d'arrimage des PDC au PSE, leçons apprises des processus de Ndiob et Dianké Souf

A la suite du Programme « *Promouvoir la Résilience des Economies en zones Semi-Arides (PRESA)* » mis en œuvre par l'ONG IED Afrique, des recommandations opérationnelles pouvant soutenir les politiques et stratégies nationales en matière de planification ont été formulées. Sur la base des principaux résultats de la recherche, une analyse des opportunités et modalités d'une meilleure articulation entre le PSE et la décentralisation a été effectuée. Il s'agit ici de présenter brièvement cette expérimentation, la méthodologie utilisée, les résultats et leçons apprises.

4.1. Brève présentation de l'expérience

L'expérimentation est le fruit d'un partenariat entre IED Afrique, le Bureau Opérationnel de Suivi du Plan Sénégal Émergent (BOS/PSE) et l'Union des Associations d'Élus Locaux (UAEL). Il s'agissait d'abord de réfléchir sur l'articulation entre le PSE et le développement local décentralisé dans une perspective de résilience face au changement climatique. Mais aussi de tester au niveau de deux communes-cibles (Ndiob et Dianké Souf), la démarche et les outils de planification qui intègrent les dimensions transversales et les ODD.

4.2. Méthodologie

Une équipe regroupant des consultants et des membres du staff de IED, a animé le processus au niveau des collectivités territoriales ciblées : Nganda, Dianké Souf, Gagnick, Ndiob, Keur Madiabel et Baba Garage. Le produit obtenu à la fin des missions de terrain, est un document de capitalisation du processus d'expérimentation. Par la suite, il a été retenu d'élaborer le PDC des 2 communes qui ne disposaient pas de plan de développement (Ndiob et Dianké

Souf) afin de mettre en pratique les connaissances, les outils et les recommandations issus de l'expérimentation.

4.3. Résultats et leçons apprises

Le produit obtenu à la fin de cette expérimentation est un document de capitalisation du processus et deux PDC qui s'arriment au PSE et qui prennent en compte les dimensions transversales et les ODD.

En termes de leçons apprises, on peut retenir que :

1. durant l'élaboration d'un document de planification, on doit tenir compte du principe des niveaux d'orientation : national, régional, départemental, communal (PSE- PRDI- PDD-PDC) ;
2. les projets et actions de développement au niveau des communes et départements contribuent à la réalisation du PSE ;
3. l'arrimage du PDC au PSE ne saurait se réduire à prendre les axes stratégiques du PSE et les dupliquer au niveau local ;
4. l'arrimage doit se faire du bas vers le haut (bottom up) et non du haut vers le bas (top down). La remarque par rapport à cette distanciation dans la planification c'est de se retrouver avec une faible prise en compte du niveau local. D'autre part, il faut absolument toujours partir des réalités locales : commune, département, région et le national. C'est pourquoi dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des PDC, il est important d'impliquer le niveau départemental pour d'une part la collecte des données de base mais aussi pour le suivi et l'évaluation des performances durant et après la mise en œuvre ;
5. L'approche de maîtrise des réalités locales contribue à promouvoir la socialisation et la territorialisation du PSE (une spatialisation des projets). Sans pour autant remettre en cause la pertinence des projets et programmes phares, il est à noter un énorme problème de communication et de concertation par rapport à la mise en œuvre des projets : PUDC, PUMA, CMU...

6. La question de l'intercommunalité est insuffisamment adressée dans le PDC, alors que toutes les communes partagent des frontières mal délimitées avec d'autres, ainsi que des ressources et des infrastructures.

Conclusion

La revue documentaire portant sur les initiatives d'intégration des dimensions transversales dans la planification territoriale et l'arrimage de cette dernière à la politique nationale a permis de voir qu'il y a plusieurs expériences qui ont été mises en œuvre avec des fortunes diverses. Ce qui est toutefois constant, c'est que la démarche n'a toujours pas été endogène. En effet, elle vient toujours d'un partenaire extérieur à la collectivité territoriale et qui fait de la thématique une priorité.

Cependant, le travail effectué par la Plateforme Nationale de Planification Locale a donné des résultats probants ; car grâce au guide harmonisé qu'elle a élaboré, la prise en compte des 04 dimensions transversales (changement climatique, genre, migration et nutrition) est devenue effective. Le travail de cette plateforme a aussi servi à la « domestication » des ODD.

L'expérimentation de l'arrimage des PDC au PSE au niveau des communes de Dianké Souf et Ndiob a permis de disposer d'un référentiel technique qui pourrait guider les partenaires que sont le BOS/PSE, l'UAEL et tout autre organisation qui s'intéresserait à l'articulation des projets territoriaux aux politiques nationales.

Bibliographie

IED Afrique 2019. Rapport de l'atelier national de partage des leçons apprises sur l'expérimentation de l'arrimage des plans locaux de développement au PSE dans une perspective de résilience face au changement climatique, 18-19 décembre 2018,

IED Afrique. 2018. Expérimentation d'une planification territoriale arrimée au Plan Sénégal Émergent dans une perspective de résilience face au changement climatique, Rapport d'étude, 35 pages.

Conseil Régional de Fatick. 2014. Plan Régional de Développement Intégré de Fatick (2013-2018), 161 pages

PSE 2014. Document de présentation. 28 pages

Commune de Darou Mousty. 2019. Plan de Développement Communal (2019-2024).45 p.

Commune de Ndiob. 2019. Plan de Développement Communal (2019-2024).56 p.

Commune de Dianké Souf. 2019. Plan de Développement Communal (2019-2024).54 p.

Mayacine Diagne. 2015. « Enjeu et contenu de l'acte 3 de la décentralisation au Sénégal ».Acte du Colloque sur la Décentralisation. Université Gaston Berger, 13 pages

République du Sénégal.2013. Code Général des Collectivités Locales. 42 pages

Ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'Aménagement du Territoire. 2019. Guide harmonisé de planification territoriale. 45 pages

Annexe

Outils d'intégration des dimensions transversales

