



7083

PNUD
PROGRAMME DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT

FENU
FONDS D'EQUIPEMENT
DES NATIONS UNIES

UNOPS
BUREAU DES SERVICES D'APPUI
DES NATIONS UNIES

**GUIDE DE LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE LOCALE
DANS LES COMMUNAUTES RURALES :**

**CAPITALISATION D'UNE DEMARCHE METHODOLOGIQUE
A PARTIR DES APPLICATIONS DANS LA ZONE
D'INTERVENTION DU PADMR**

*Version provisoire
Mars 2004*

INTRODUCTION

La politique de décentralisation au Sénégal, qui s'est renforcée avec la Loi 96-07 du 22 mars 1996, a consacré le transfert des compétences en matière de planification locale qui fait partie des neuf domaines de compétences qui sont à la charge des collectivités locales. Cette décision de l'Etat a pour objet de conforter le pouvoir de décision des élus dans le pilotage du développement local.

Parallèlement à ces réformes institutionnelles et avec le concours de partenaires au développement¹, il a été initié, à partir de 1998, dans plusieurs communautés rurales du pays, la réactualisation, voire la reprise de la première génération de Plans Locaux de Développement élaborés au milieu des années 80 avec l'assistance de la Fondation Konrad Adenauer.

Ainsi, des exercices de planification participative locale ont été entrepris au niveau des communautés rurales couvertes par le FDL à Kédougou, le PADMIR à Kaffrine et Kébémér, le PRO-CR à Kaolack et Fatick, le PSIDEL à Podor et Kolda ainsi que le PADDEL, le PNIR et DGL FELO dans plusieurs autres régions du pays. 3.4.5.

En dépit de la diversité des approches méthodologiques, un des points communs, dans la mise en œuvre des démarches d'appui à la planification locale, réside dans l'option de ces structures d'inscrire la participation des populations et de leurs leaders dans la formulation de leurs projets de développement local.

Dans cet ordre d'idées et en application des orientations du FENU et des pouvoirs publics, en matière de renforcement du processus de décentralisation, le PADMIR a développé une procédure de planification participative locale (PPL) au niveau de 32 communautés rurales réparties dans les départements de Kaffrine et Kébémér.

La démarche mise en œuvre a consisté à concevoir, à expérimenter et à appliquer une procédure de PPL en régie dans 9 CR de la zone pilote en 2000/2001 puis de la généraliser, par le biais d'opérateurs privés, au niveau des 23 autres CR de la zone d'extension du Programme en 2002/2003.

A l'issue de la phase de planification participative locale entreprise au niveau des CR de la zone du Programme, il s'agit, à présent, d'en tirer les enseignements majeurs au plan méthodologique, institutionnel et opérationnel en perspective de l'élaboration d'un manuel de Planification Participative Locale à l'usage des acteurs locaux.

Cette démarche répond au souci de la lettre de politique de développement rural décentralisée qui, dans ses indications, avait prescrit, au-delà de quatre années de mise en application, une capitalisation et un partage des expériences menées au niveau des différents programmes d'appui à la décentralisation.

Aussi, l'objectif de la capitalisation réside t-elle dans la volonté du PADMIR de systématiser la procédure de PPL mise en œuvre en vue de contribuer à l'harmonisation et à la « standardisation » des méthodes de planification locale en rapport avec les Pouvoirs Publics, les Elus Locaux, les Partenaires et autres acteurs de la Décentralisation.

¹ Parmi ces partenaires, on peut citer le PNUD, le FENU, l'union européenne, la coopération française, la Banque mondiale, l'USAID, la coopération allemande, la coopération luxembourgeoise etc.

1. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA PLANIFICATION LOCALE

1.1. Essai de définition de la Planification Participative Locale

La planification participative locale peut être définie comme une approche concertée tendant à emmener les acteurs locaux² à fixer leurs objectifs de développement dont la réalisation suppose, d'abord, une mobilisation des ressources propres, puis, celle des partenaires.

La planification locale peut aussi être assimilée à un processus dynamique à travers lequel les collectivités locales jouent un rôle central depuis la phase de diagnostic jusqu'à la validation des actions programmées.

1.2. Historique de la planification locale dans le système de planification 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.

Au niveau national, cela s'est traduit par l'existence du Plan de Développement Economique et Social (PDES) et du Plan National d'Aménagement du Territoire.

Le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) et le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) constituent les outils opérationnels de planification au niveau régional.

Enfin, au niveau local, les Plans Locaux de Développement (PLD) et les Plans d'Aménagement et de Gestion des Terroirs constituent, à nos jours, les principaux outils de la planification locale.

Depuis 1997, la plupart de ces plans ont été soit réactualisés, soit repris avec l'appui de plusieurs partenaires au développement.

L'élaboration des PLD, considérée comme un préalable à l'intervention de la plupart des bailleurs des fonds, peut être appréciée comme une innovation majeure introduite dans la dynamique de développement local.

1.3. Instruments juridiques liés à la planification locale

- Loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National ;
- Loi 72-02 du 1^{er} février 1972 relative aux communautés rurales ;
- Loi 72-25 du 19 avril 1972 relative à la réforme de l'administration territoriale et locale ;
- Loi 72-27 du 26 mai 1972 relative aux Conseils régionaux, départementaux et d'arrondissements ;
- Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant sur Code des Collectivités Locales ;
- Loi 96 07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales

² Ces acteurs locaux comprennent notamment les collectivités locales, les organisations communautaires de base, les communautés villageoises etc.)

1.4. Limites de la planification locale

- Insuffisance des moyens humains, matériels et logistiques des structures d'appui à la base notamment les CERP ;
- Approche assez directive des structures d'appui favorisant une faible implication des populations dans tout le processus de planification ;
- Multiplicité des interventions et des approches à l'échelle des communautés rurales sans coordination des activités ni harmonisation des démarches ;
- Déficit de compétences au niveau des organisations associatives locales notamment en matière de planification locale ;
- Faiblesse des ressources financières locales avec comme conséquence une forte dépendance des sources extérieures de financement.

1.5. La dimension de la participation dans le processus de planification

Tout au long du processus de planification, la participation des acteurs locaux est déterminante dans l'appropriation, par ces derniers, des actions programmées. Pour susciter cette participation, il est nécessaire de procéder à une série d'actions de sensibilisation, de négociation, de formation et de responsabilisation des acteurs. Dans ce cadre, le recours aux Méthodes Participatives pourrait beaucoup contribuer à une meilleure implication des populations dans le processus de planification.

2. CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DE LA PPL AU NIVEAU DU PADMIR

2.1. RAPPEL DES OBJECTIFS DU PADMIR EN MATIERE DE PPL

Dans sa conception, le PADMIR vise deux objectifs complémentaires :

- i) Améliorer les conditions de livraison d'infrastructures et de services au niveau des CR partenaires du Programme, dans une perspective de bonne gouvernance locale;
- ii) Appuyer les services de l'Etat dans le cadre du renforcement des procédures de planification et de financement décentralisé du développement local.

La réalisation de ces objectifs passe par la mise en œuvre d'outputs intermédiaires qui sont les éléments constitutifs de la composante opérationnelle du Programme, à savoir :

- La conception et l'expérimentation, en zone pilote puis, la diffusion, en zone d'extension, d'une procédure PPL à travers un appui à l'élaboration du PLD, du PIL et du PIA ;
- La conception et l'introduction de mécanismes de transferts ^{financiers} ~~fiscaux~~ avec la mise en place, à travers le circuit du trésor, d'un Fonds de Développement Local (FDL) ;
- Le renforcement des capacités des acteurs suivant un appui organisationnel et institutionnel des structures locales et la formation des leaders locaux ;
- L'appui à la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics locaux, d'activités génératrices de revenus et de gestion durable des ressources naturelles ;

- La mise en place d'un système de suivi-évaluation participatif impliquant les différents acteurs locaux, en particulier les CERP, les ARD et les collectivités locales
- ¹ Appuyer ^{aux} les autorités centrales dans la prise d'actes législatifs ou réglementaires en vue d'harmoniser les démarches en matière de planification locale.

L'analyse qui suit, décrit, succinctement, le contexte général de la méthodologie de mise en œuvre de la procédure de Planification Participative Locale qui a abouti à la réalisation de 32 PLD au niveau de la zone pilote et de la zone d'extension du PADMIR.

2.2. LA PPL DANS LA ZONE PILOTE

La mise en œuvre de la procédure PPL dans la zone pilote a été marquée par les faits suivants :

- La PPL a été testée de manière itérative et limitée dans les 9 CR des arrondissements de Nganda (04) et de Ndande (05) où le Programme, entre 2000 et 2001, a ~~donc~~ ^{abrite} un pool d'animateurs chargés d'accompagner la planification au niveau des CR.
- La PPL a été menée en régie par les agents du Programme et ceux des CERP appuyés à différentes étapes et de manière ponctuelle par des consultants en Planification Locale et en Méthodes Participatives.
- Des campagnes d'information, sur le PADMIR et sur la PPL, dans chaque communauté rurale, ont précédé la collecte des données secondaires, le pré zonage et le zonage des CR avant la mise en place des cadres de concertation au niveau des terroirs et de la CR
- Les outils de diagnostic et de planification participatifs ont été sélectionnés et appliqués au niveau des différentes CR.
- A l'issue de cette phase, les UAT et les CERP ont été appuyés par des consultants planificateurs et les services techniques départementaux en vue de la synthèse et de l'analyse des données collectées, la formulation des projets et la rédaction des PLD
- La planification a duré 9 mois (Octobre 2000 à Juin 2001), et a comporté des séances d'information jusqu'à l'approbation des PLD, en passant par la mise en place des CVD et CIVD³, le Diagnostic, la Planification, la Rédaction et l'adoption des PLD par le Conseil Rural et enfin l'approbation par le Représentant de l'Etat.

2.3. LA PPL DANS LA ZONE D'EXTENSION

Les faits suivants ont caractérisé le déroulement de la PPL en zone d'extension :

- Le développement de la PPL au niveau de la zone d'extension a été entrepris à grande échelle sur la base d'un Guide PPL élaboré par un opérateur et a concerné 23 CR sur les 28 prévues au niveau de la zone d'extension du Programme.⁴

³ CVD et CIVD : Comités Villageois et Inter Villageois de Développement

⁴ 5 CR dans le département de Kaffrine ont réalisé leur PLD avec l'appui du PNIR et du PRO-CR

- Les étapes liées aux campagnes d'information et de sensibilisation et au pré zonage se sont déroulées au niveau des communautés rurales et/ou à l'échelle des Comités Locaux de Développement convoqués à cet effet.
- La mise en place des cadres de concertation et la collecte des données de référence des communautés rurales ont été entreprises par les agents du Programme appuyés par les agents de CERP et les personnes - ressources locales identifiées dans les CR.
- Les phases de Diagnostic et de Planification et la rédaction des PLD ont été initiées par 5 opérateurs contractés pour les CR des 5 arrondissements (Birkelane, Maka Yopp et Malem Hoddar pour Kaffrine, Darou Mousty et Sagatta pour Kébémér)
- La finalisation des PLD a été précédée d'une validation par les services techniques déconcentrés et les partenaires au développement (Forum sur les PLD), avant leur adoption et leur approbation par les autorités locales et administratives.
- Le processus global, d'une durée totale de 12 mois effectifs, a été découpé en 3 phases :
 - une phase préparatoire mise en œuvre par le PADMIR entre avril et août 2002
 - une phase Diagnostic/Planification conduite par les opérateurs de décembre 2002 à mars 2003
 - une phase conjointe de finalisation et de validation des PLD bouclée en Juin 2003

3. ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PPL

L'exploitation de la documentation disponible au niveau du Programme et l'auto évaluation entreprise lors de l'atelier interne, tenu en décembre 2003, ont fait ressortir un certain nombre d'acquis, d'insuffisances et de recommandations dans le cadre de la mise en œuvre de la PPL.

3.1. LES ACQUIS

Au titre des acquis, les points forts de la pratique de la PPL, peuvent être relevés à trois niveaux :

a) Au niveau de la participation des acteurs locaux

L'élaboration des PLD a favorisé la participation des acteurs locaux dans la définition des stratégies de développement local à travers :

- Une représentation significative des différentes couches sociales de la population par le biais des organisations communautaires de base (Groupements, ASC, GIE) et des cadres de concertation mis en place au niveau des différents terroirs inter villageois.
- Une communication interactive entre techniciens et populations, lors des ateliers de diagnostic et de la planification, qui a favorisé l'expression des groupes cibles grâce au recours à des outils simples, informels et accessibles aux communautés de base.

- La participation des CERP, des services techniques, des partenaires au développement, des autorités locales et administratives dans le processus de validation des résultats du Diagnostic et de la Planification lors des ateliers locaux programmés à cet effet.

b) Au plan du renforcement des capacités des acteurs locaux

Le déroulement de la PPL a impulsé une dynamique locale interne qui s'est traduite par :

- L'institutionnalisation de cadres de concertation, à l'échelle inter villageoise et communautaire, permettant à la société civile locale de jouer un rôle actif dans l'identification, la programmation et le suivi des micro - projets de développement local.
- Une popularisation des sessions d'orientation budgétaire à travers un réajustement des PIA lors d'assemblées qui enregistrent, de plus en plus, une participation active des représentants de la société civile et des partenaires au développement.
- La formation et/ou le recyclage des leaders locaux principalement des Présidents de Conseils Ruraux, des membres des commissions Planification et des assistants communautaires dans les domaines de la planification et de l'élaboration des budgets⁵.
- Une appréciation plus précise des micro - projets à travers l'élaboration, en amont, de fiches de projets et de dossiers techniques susceptibles de garantir leur faisabilité technique, organisationnelle, financière et institutionnelle.

c) En matière de mobilisation de ressources pour le développement local

La mise en œuvre de la PPL a engendré une dynamique de mobilisation de ressources pour le financement des actions inscrites dans les PLD, à travers, notamment :

- L'amélioration des recettes fiscales notamment de la taxe rurale au niveau des villages retenus pour bénéficier d'infrastructures socio-économiques prioritaires ;
- L'évolution des ressources autres que la taxe rurale dans la structure des recettes devant composer la contrepartie au financement des projets adoptés dans les PLD ;
- La mobilisation du fonds de concours de l'État en vue de renforcer la capacité d'absorption des financements mis en place par les Programmes d'appui à la Décentralisation ;
- L'engagement de partenaires (Projets et ONG) dans le financement des Programmes d'Investissements Locaux (PIL) lors des forums pour le développement des CR ;
- Une meilleure articulation entre le budget et la programmation annuelle fondée sur une meilleure appréciation des recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement.

⁵ La formation des acteurs locaux est intervenue après le déroulement de la PPL

3.2. LES FAIBLESSES

Les limites, dans la mise en œuvre de la PPL, ont été répertoriées à 4 niveaux :

a) Le faible niveau d'appropriation de la PPL par les acteurs locaux

Dans la zone pilote comme dans la zone d'extension, cette faiblesse se reflète à travers :

- L'insuffisante maîtrise, par les élus, de la démarche de planification locale, du fait de la faiblesse du budget affecté à cet exercice et des contraintes de temps ;
- La prise en charge quasi inexistante, par les CR, des frais liés à l'élaboration des PLD et pouvant se traduire par ou justifier un manque d'intérêt des élus dans le pilotage du processus et réduire leur marge de manœuvre dans le choix des prestataires sollicités ;
- Le rôle marginal joué par les commissions statutaires du Conseil rural dépositaire de la légitimité institutionnelle par rapport au CIVD dont le parrainage, par le PADMIR, lui a permis de jouer un rôle plus actif dans l'identification des priorités locales ;
- La faible implication des structures d'appui - conseil aux communautés rurales, en particulier l'ARD et le CERP dans la supervision, la coordination et le suivi des opérations de planification à l'échelle locale ;

b) Les problèmes liés à l'opérationnalisation de l'approche participative

Ils se traduisent dans les faits suivants :

- Les difficultés liées à la mise en place des cadres de concertation notamment lors de la délimitation des CVD, du choix des personnes devant représenter les OCB et de leur prédisposition à assumer les tâches liées à la planification aussitôt après leur création ;
- Le dosage déséquilibré entre les acteurs locaux (commission « Planification », Société civile) et les équipes externes (Agents du Programme/Opérateurs, CERP) lors du diagnostic, de la planification et de la programmation des activités prioritaires ;
- La prédominance d'outils conventionnels (généralement des tableaux) difficilement accessibles aux communautés de base par rapport aux outils informels d'inspiration « participative » pouvant susciter une meilleure implication des populations ;
- La tendance à privilégier la « consultation » des acteurs locaux au détriment d'une « facilitation », du fait des contraintes de temps liées aux démarches participatives.

c) La précarité des actions liées au renforcement des capacités locales

Le processus de PPL a été mis en œuvre avec très peu de mesures d'accompagnement relatives :

- Au renforcement, en amont, des capacités des élus, des leaders des CVD et autres animateurs locaux dans les techniques et outils de planification du fait de leur faible niveau d'instruction, de leur déficit de compétence et de leur manque de formation ;
- A l'élaboration et à l'adaptation d'outils et de supports de communication devant soutenir les exercices de diagnostic, de planification et de programmation dans un contexte où la majorité des membres de la communauté ne sont pas alphabétisés ;
- A l'appui institutionnel et organisationnel aux commissions techniques du Conseil Rural chargées de la planification et des cadres de concertation locaux avant le démarrage du processus de planification.

d) La faible articulation avec d'autres programmes et sources de financement

L'élaboration de PLD, pour un horizon temporel de 6 ans, entreprise dans un contexte qui n'a pas suffisamment valorisé le cadre institutionnel de la planification régionale, sectorielle et la présence des projets et ONG, s'est traduit par des insuffisances relatives :

- A une faible intégration, dans le PLD, des prévisions des projets et ONG dont les procédures de planification ne correspondent pas souvent à celles de la PPL, amoindrissant ainsi la synergie des intervenants au niveau local ;
- A une articulation insuffisante avec les procédures de planification des programmes sectoriels mis en œuvre et dont les actions sont prévues dans les CR dans des domaines stratégiques tels que la santé, l'environnement, l'éducation,⁶ etc.
- A une timidité notée dans l'identification des sources de financement dans le cadre du PLD notamment des possibilités offertes par la coopération décentralisée, des subventions des ambassades et autres guichets de financement publics ou privés.

4. PERSPECTIVES LIEES A L'INSTITUTIONNALISATION DE LA PPL

4.1. LE DEFI DE L'ANCRAGE INSTITUTIONNEL DE LA PPL

Etant donné le faible niveau d'ancrage constaté dans le processus de mise en œuvre de la PPL, il serait opportun d'impulser une dynamique d'institutionnalisation de la PPL à travers au moins trois mesures qu'il conviendrait de mettre en œuvre

a) La responsabilisation accrue des élus dans la conduite de la PPL

Le transfert de compétences, en matière de planification, tel que prévu par les dispositions du code des collectivités locales, devrait inciter à une responsabilisation plus soutenue des élus dans :

⁶ Les mêmes types d'infrastructures sont prévues par exemple dans les PIL soutenus par le PADMIR et les projections du Plan Départemental de Développement de l'Éducation (PDDE)

- La matérialisation de leur décision d'élaborer un PLD à travers une délibération du Conseil Rural qui définirait ainsi les objectifs stratégiques de son mandat ;
- L'élaboration d'un calendrier indicatif et d'un budget prévisionnel pour l'élaboration du PLD par les soins de la commission « Planification » du Conseil Rural élargie à la société civile.
- Le choix des consultants/opérateurs devant conduire le processus de planification sur la base de critères élaborés avec les structures d'appui conseil
- Le financement partiel du processus d'élaboration du PLD à travers le budget du Conseil Rural et/ou dans le cadre des fonds de dotation affectés à la mobilisation des agents des services déconcentrés de l'état (conventions- type)

b) L'implication active des structures d'appui conseil aux CR

Il s'agit de renforcer l'implication des structures dont les compétences sont transférées aux collectivités locales (Planification, Aménagement du Territoire, ARD, etc.) dans les tâches suivantes :

- L'élaboration des termes de référence relatifs au processus de planification en vue d'une meilleure appropriation de la démarche PPL ;
- La coordination, le suivi et le contrôle de qualité des opérations liées principalement à la participation effective des groupes - cibles et à la fiabilité des données collectées ;
- La validation des micro - projets identifiés dans le cadre de la mise en œuvre du PLD en vue de garantir leur conformité avec les orientations majeures au plan national et régional ;

c) Le renforcement des capacités des élus

Sans une maîtrise, de la part des élus locaux, de l'esprit et des modalités liées aux compétences transférées, en matière de planification, il serait difficile de garantir la prise en charge effective de cette compétence.

D'où la nécessité d'accorder une attention particulière au renforcement des capacités des acteurs locaux à travers :

- La formation des élus dans le domaine des compétences transférées, des techniques et outils de planification ;
- Appui organisationnel et au fonctionnement des commissions techniques et des cadres de concertation dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action opérationnels ;
- Le renforcement d'une stratégie de communication et d'intermédiation pilotée par l'ARD et orientée vers la mobilisation de ressources pour le financement des PLD.

4.1. L'APPROPRIATION DES OUTILS LIÉS A LA PPL

L'une des contraintes majeures liées à l'appropriation des méthodes participatives, réside dans la complexité de certains outils dont le maniement, par les utilisateurs, peut s'avérer difficile dans le contexte d'un analphabétisme assez important en milieu rural.

Au regard des difficultés rencontrées, dans l'appropriation des outils par les acteurs locaux, il convient d'assurer, au plan méthodologique, les conditions d'un transfert progressif des démarches et techniques de planification à travers trois actions fondamentales :

a) La simplification et le formatage des outils et supports de planification

Le PLD, tel qu'élaboré dans le cadre de la PPL, se caractérise par un format livresque, volumineux et plus utile pour les techniciens des services publics et des projets de développement que pour les élus locaux censés le maîtriser comme cadre de référence du développement local

S'il est admis qu'il constitue également un outil de négociation et de marketing, il n'en demeure pas moins vrai qu'il est nécessaire d'en simplifier les outils et les supports afin que ceux-ci soient accessibles aux communautés rurales en privilégiant leur caractère visuel et didactique.

Dans cette perspective, les cartes participatives (cartes sociales ou des ressources), le cadre logique simplifié, le chronogramme de réalisation et le budget peuvent constituer autant de supports pour un meilleur suivi - évaluation du PLD par les acteurs locaux.

b) La standardisation et la compression des étapes de planification

La durée d'élaboration des PLD semble relativement longue par rapport aux informations générées par le processus d'élaboration qui suscite, par ailleurs, des attentes plutôt que des perspectives locales de mobilisation de ressources.

Dès lors, il convient d'en réduire la durée et les coûts de réalisation, à travers des sessions intensives de planification qui devraient se traduire par des résultats dont les formats de présentation sont compatibles avec les capacités des acteurs locaux.

Ainsi, les étapes de préparation, de diagnostic, de planification et de mise en forme des PLD devraient-elles être compressées pour que l'ensemble du processus ne dépasse pas quatre vingt dix (90) jours, durée raisonnable pour le déroulement de la planification stratégique locale.

c) l'élaboration et la diffusion d'un manuel de planification locale

Deux actions pourraient être entreprises dans ce cadre :

- La conversion du guide simplifié en manuel de planification locale, à l'usage des acteurs locaux, qui décrit, de manière pédagogique, les différentes étapes de

planification, les outils et leur processus d'élaboration de même que le cheminement de tout le processus de planification ;

- La traduction et la diffusion, sous un format visuel, du manuel au niveau des différents acteurs locaux impliqués dans le processus de planification, notamment les commissions techniques du Conseil Rural et les cadres de concertation locaux.

4.1.1. L'ARTICULATION DES PLANS LOCAUX DE DEVELOPPEMENT AVEC LES AUTRES NIVEAUX DE PLANIFICATION

Même si la planification est une compétence transférée aux collectivités locales, depuis 1997, la procédure de planification locale, entreprise à l'échelle communautaire, devrait concilier les priorités locales avec les orientations sectorielles définies aux plans national et régional.

En vue de donner une meilleure crédibilité au PLD, les autorités locales devraient disposer de plus amples informations relatives :

- Aux orientations et projets contenus dans le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) et le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) qui définissent les priorités et projets en matière de développement économique et social.
- A l'intervention, dans le temps et dans l'espace, des projets et programmes d'envergure nationale et qui visent à toucher plusieurs CR à l'image du PNIR, de l'AFDS, de l'ANCAR, du PAPEL, du PDIS, du PDEF, du PDIS, etc.
- Aux prévisions retenues par les projets et ONG dont le système de planification ne coïncide pas toujours avec celui des CR mais dont les actions s'intègrent dans les orientations et l'horizon temporel des PLD en cours d'élaboration.

5. ESSAI METHODOLOGIQUE D'UN GUIDE DE LA PPL A L'USAGE DES CR

5.1. OBJECTIF DU GUIDE PPL

L'objectif général du guide de la PPL est de décrire la méthodologie de Planification Locale inspirée par la mise en œuvre de celle du PADMIR, dans sa zone d'intervention, avec l'utilisation de deux approches différentes, celle en régie initiée dans la zone pilote et l'autre utilisée dans la zone d'extension avec des opérateurs privés.

De manière spécifique, le guide vise les objectifs suivants :

- Fournir aux équipes et aux partenaires du Programme des indications en ce qui concerne la méthodologie de planification locale ;
- Harmoniser les modalités d'appui aux collectivités locales, autour d'une démarche méthodologique commune ;

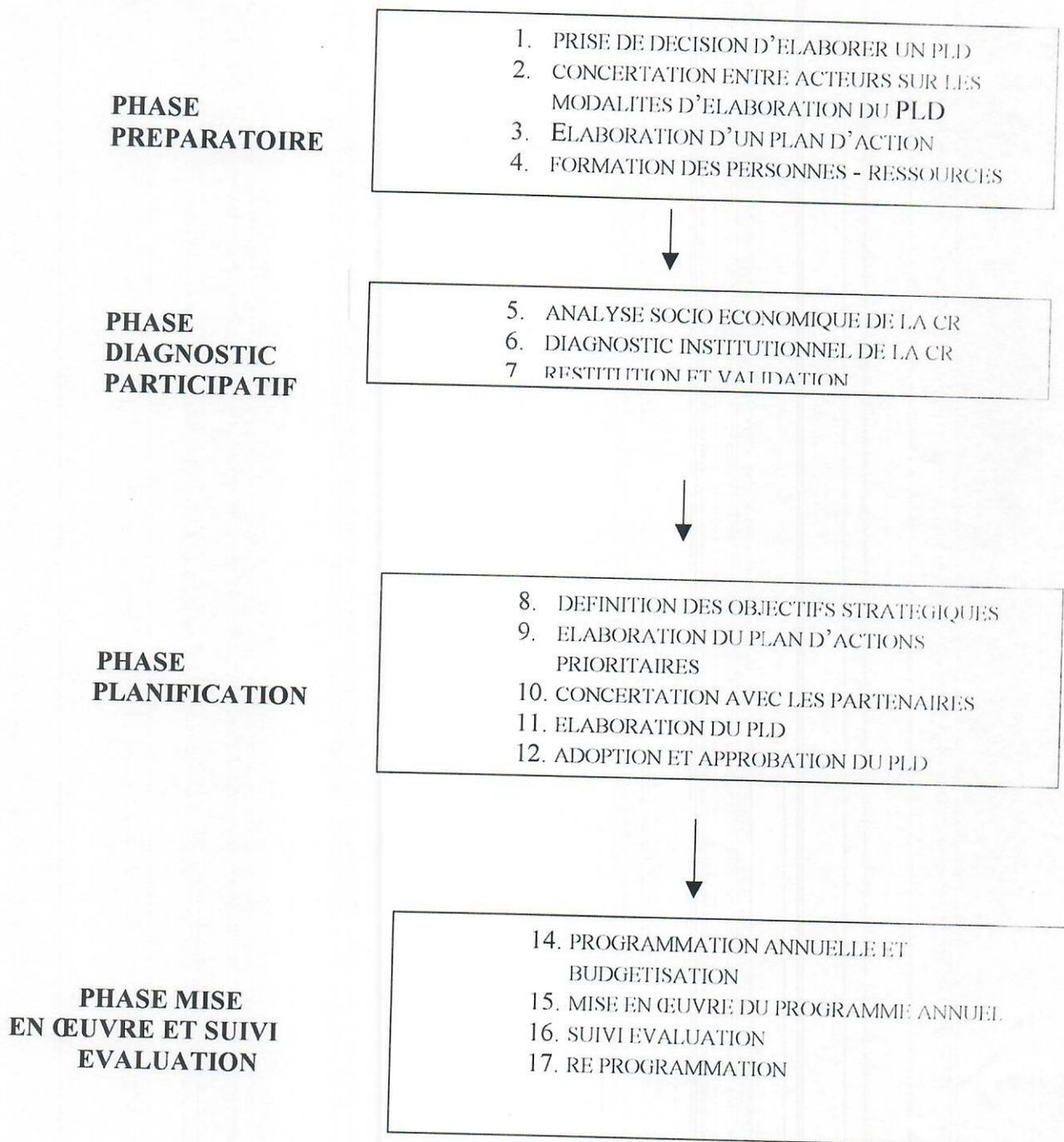
- Jeter les bases d'une concertation sur l'élaboration d'un manuel de planification locale dans la perspective d'une appropriation de la PPL par les acteurs locaux ;
- Apporter une contribution à la réalisation d'un des objectifs de la lettre de politique de développement rural décentralisée qui vise à capitaliser les démarches et la philosophie liées au renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale.

Les points ci-après traiteront aborderont :

- Le **cheminement de la procédure** de planification participative locale avec quatre phases :
 1. La phase de préparation ;
 2. La phase de diagnostic participatif ;
 3. La phase de planification ;
 4. La phase de mise en œuvre.
- Les **étapes d'élaboration** des PLD, au nombre de dix sept (17), s'enchaînent selon une démarche itérative qui nécessite une bonne capacité d'écoute, de dialogue et de négociation en vue d'arriver à une vision partagée et des décisions concertées.

5.2. CHEMINEMENT DE LA PROCEDURE PPL

Les principales phases répertoriées dans le cadre de la PPL peuvent suivre le cheminement suivant :



5.3. DESCRIPTION DES PHASES, ETAPES ET OUTILS D'ELABORATION

Le processus d'élaborer un PLD peut être décomposé en 4 phases interdépendantes telles que décrites ci-dessus, lesquelles sont constituées de plusieurs étapes avec une ou plusieurs activités.

A. PREMIERE PHASE OU PHASE PREPARATOIRE

Cette phase doit permettre à la Collectivité locale, aux Organisations Communautaires de Base et aux communautés villageoises de prendre conscience de l'utilité d'élaborer un PLD et de se doter des moyens humains, organisationnels et financiers pour sa mise en oeuvre.

Elle est structurée en 4 (quatre) étapes

A.1. ETAPE 1 : PRISE DE DECISION D'ELABORER UN PLD

Objectif

- Susciter la nécessité d'élaborer un PLD au niveau du Conseil Rural
- Emmener la Commission « Planification » à s'approprier le processus

Activités

- Réunion du Conseil Rural sur le Processus de Planification
- Elaboration de termes de référence des personnes - ressources/opérateurs
- Identifier les personnes ressources/opérateurs appuyant le Conseil Rural
- Définir un Plan d'Action pour l'élaboration du PLD

Outils et supports méthodologiques

- Convocations
- Ateliers

Acteurs

- Responsables : Commission Planification du Conseil Rural
- Associés : Président du Conseil Rural, ARD
- En appui : Consultants/Opérateurs, CERP, ARD

Résultats attendus

- Délibération du Conseil Rural sur la Décision d'élaborer un PLD
- Termes de référence des consultants appuyant le processus de planification
- Chronogramme des activités liées à l'élaboration du PLD
- Budget prévisionnel du processus d'élaboration du PLD

A.2. ETAPE 2 : CONCERTATION ENTRE ACTEURS SUR LES MODALITES D'ELABORATION DU PLD

Objectif

- Informer les acteurs locaux et les partenaires sur l'élaboration du PLD
- Sensibiliser les populations sur les enjeux et l'importance du PLD
- Valider le calendrier d'exécution du Programme avec les acteurs locaux

Activités

- Prises de contact et information des autorités et des partenaires
- Concertation entre acteurs autour du calendrier
- Sensibilisation des populations

Outils et supports méthodologiques

- Visites de courtoisie et tournées de sensibilisation
- Atelier de lancement

Acteurs

- Responsables : Commission « Planification » élargie aux personnes- ressources locales
- Associé : Président du Conseil Rural
- En appui : Consultants/opérateurs, CERP, ARD

Résultats attendus

- Calendrier des activités de terrain

A.3. ETAPE 3 : ELABORATION D'UN PLAN D'ACTION

Objectif

- Etablir un calendrier et un budget prévisionnel en vue de l'élaboration du PLD

Activités

- Identifier les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires
- Elaborer un budget prévisionnel
- Elaborer un calendrier indicatif

Outils et supports méthodologiques

- Atelier de programmation

Acteurs

- Responsables : Commission « Planification »
- Associés : Président du Conseil Rural
- En appui : Consultants/opérateurs, CERP, ARD, animateurs locaux

Résultats attendus

- Calendrier d'élaboration du PLD

A.4. ETAPE 4 : FORMATION DES PERSONNES - RESSOURCES

Objectif

- Préparer les animateurs locaux à la méthodologie d'élaboration du PLD
- Activités
- Former les animateurs locaux sur les compétences, l'environnement institutionnel et financier ainsi que les techniques et outils de la PPL
 - Collecte, revue et analyse de la documentation disponible
 - Enquêtes complémentaires
 - Elaborer un programme de travail en vue du Diagnostic Participatif

Outils et Supports méthodologiques

- Atelier de formation des animateurs locaux
- Revue documentaire
- Guide d'entretien

Acteurs

- Responsables : Commission « Planification » du Conseil Rural
- Associés : Animateurs locaux
- En appui : Consultants/Opérateurs, CERP, ARD

Résultats attendus

- Guide méthodologique

B. DEUXIEME PHASE : DIAGNOSTIC PARTICIPATIF

Cette phase consiste en une connaissance du milieu à travers une analyse de ses potentialités, de ses contraintes et des hypothèses de solutions aux problèmes identifiés dans une perspective de développement durable. Elle est composée de trois étapes principales :

B.1. ETAPE 5 : ANALYSE SOCIO ECONOMIQUE DE LA CR

Objectif

- Identifier les potentialités, contraintes et hypothèses de solution au niveau de chaque terroir
- Hiérarchiser les priorités à l'échelle du terroir

Activités

- Pré - diagnostic au niveau du terroir
- Validation du pré - diagnostic
- Hiérarchisation des potentialités, contraintes et hypothèses de solution

Outils et supports méthodologiques

- Fiches monographiques des villages
- Cartes sociales
- Tableau des potentialités et contraintes
- Pyramide des contraintes

Acteurs

- Responsables : Commission Planification
- Associés : Animateurs locaux, membres cadre de concertation (CVD)
- En appui : Consultants/Opérateurs, ARD, CERP

Résultats attendus

- Tableau des potentialités, contraintes et hypothèses de solution

B.2. ETAPE 6 : DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL DE LA CR

Objectif

- Evaluer la dynamique organisationnelle dans la CR

Activités

- Inventorier et caractériser les institutions et organisations locales
- Inventorier et caractériser les structures d'appui intervenant dans la CR
- Identifier les types de relations entre institutions, organisations locales et structures extérieures et leur impact sur la CR

Outils

- Diagramme de Venn /Diagramme Pierres et cailloux

Résultats attendus

- Connaissance de la dynamique organisationnelle dans la CR

B.3. ETAPE 7 : RESTITUTION ET VALIDATION

Objectif

- Restituer, en vue d'une validation, par les acteurs locaux, les résultats du Diagnostic Participatif

Activités

- Restitution des résultats des diagnostics des terroirs au niveau CR
- Mise en cohérence des diagnostics au niveau CR (correction et arbitrage)
- Validation du diagnostic au niveau de la Communauté Rurale

Outils et supports méthodologiques

- Cartes de la Communauté Rurale
- Tableau des potentialités, contraintes et hypothèses de solution

Acteurs

- Responsable : Conseil Rural
- Associés : Commission Planification Animateurs Locaux, , CIVD
- En appui : Consultants/Opérateurs, CERP, ARD, Partenaires

Résultats attendus

- Bilan diagnostic établi

C. TROISIEME PHASE : PLANIFICATION

Cette phase correspond à la formulation, à la hiérarchisation et à la programmation des actions prévues, en vue de résoudre les problèmes, surmonter les contraintes et valoriser les potentialités du milieu. Elle comprend 6 (six) étapes

C.1. ETAPE 8 : DEFINITION DES OBJECTIFS STRATEGIQUES

Objectif

- Traduire, en termes de perspective et d'orientation, les objectifs stratégiques pouvant servir de base pour impulser le développement économique et social de la CR

Activités

- Préparation de la méthode de planification
- Identification des stratégies prioritaires

Outils et supports méthodologiques

- Grille de Planification
- Atelier de planification des stratégies

Acteurs

- Responsables : Commission Planification
- Associés : Animateurs Locaux, membres cadres de concertation
- En appui : Consultant/Opérateurs, CERP, ARD,

Résultats attendus

- Définition des modalités de mise en œuvre des axes de développement

C.2. ETAPE 9 : ELABORATION DU PLAN D' ACTIONS PRIORITAIRES

Objectif

- Identifier les actions prioritaires dans le temps et dans l'espace
- Evaluer les coûts de réalisation des actions prioritaires

Activités

- Elaboration esquisse de Programme d' Actions Prioritaires
- Analyse de faisabilité des actions retenues
- Restitution et validation Programme d' Action Prioritaire

Outils et supports méthodologiques

- Grille d'élaboration des PAP
- Grille d'analyse de faisabilité des actions

Acteurs

- Responsable : Commission « Planification »
- Associés : animateurs locaux, membres cadres de concertation
- En appui : Consultant/Opérateur, CERP, ARD, partenaires

Résultats attendus

- Tableau des objectifs stratégiques de développement
- Programme d'Actions Prioritaires

C.3. ETAPE 10 : CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES

Objectif

- Mobiliser les partenaires autour de la mise en œuvre du PLD

Activités

- Identifier les différents partenaires pouvant appuyer la mise en œuvre du PLD
- Négocier les modalités de financement des projets identifiés dans le PLD
- Organiser une rencontre entre partenaires et CR pour le financement du PLD

Outils

- Forum sur le développement local/ Comité local de Développement

Acteurs

- Responsable : Commission Planification
- Associés : animateurs locaux, membres cadres de concertation
- En appui : Consultant/Opérateur, CERP, ARD, partenaires

Résultats attendus

- Engagements des partenaires à prendre en charge le financement des projets

C.4. ETAPE 11 : ELABORATION DU PLAN LOCAL DE DEVELOPPEMENT (PLD)

Objectif

- Mise en forme des résultats du pré - diagnostic, du diagnostic participatif et de la planification locale à travers un document de synthèse unique

Activités

- Rédaction version préliminaire du PLD
- Lecture/correction de la première version
- Mise en forme définitive du document de planification

Outils et supports méthodologiques

- Comités de rédaction
- Comités de lecture

Acteurs

- Responsables : Consultant/Opérateur, CERP, ARD
- Associés : Commission Planification
- En appui : Service de la Planification

Résultats attendus

- Version du PLD disponible

C.5. ETAPE 12 : ADOPTION ET APPROBATION DU PLD

Objectif

- Finaliser le Plan Local de Développement et le Plan d'Investissement Local

Activités

- Validation du PLD par les services techniques déconcentrés
- Validation du PLD par les partenaires au développement
- Adoption du PLD par le Conseil Rural
- Approbation du PLD par le Représentant de l'Etat

Outils et supports méthodologiques

- Atelier de validation technique des documents de planification
- Comité Local de Développement élargi aux partenaires
- Réunion du Conseil Rural

Acteurs

- Responsables : Conseil Rural, Sous Préfet
- Associés : Commission « Planification », animateurs locaux
- En appui : Consultant/Opérateurs, CERP, ARD, Services techniques,

Résultats attendus

- Délibération sur le PLD et le PIL
- Approbation du Représentant de l'Etat

C.6. ETAPE 13 : PROGRAMMATION TRIENNALE

Objectif

- Elaborer un programme triennal d'investissement local

Activités

- Localiser les investissements prioritaires
- Etude d'avant projet sommaire (fiche de projets)
- Evaluer les coûts de réalisation

Outils et supports méthodologiques

- Tableau des investissements prioritaires

Acteurs

- Responsable : Commission « Planification »
- Associés : animateurs locaux
- En appui : Consultant/Opérateurs, CERP, ARD

Résultats attendus

- Programme d'Investissement Local élaboré

D. QUATRIEME PHASE : MISE EN ŒUVRE ET SUIVI EVALUATION

C'est la phase de réalisation des actions retenues dans le cadre de la planification, sur le plan technique, organisationnel et le plan financier ainsi que le suivi et l'analyse des résultats et effets de ces actions et des écarts par rapport aux prévisions. Elle est subdivisée en 4 (quatre) étapes

D.1. ETAPE 14: PROGRAMMATION ANNUELLE ET BUDGETISATION

Objectif

- Elaborer le budget annuel de la Communauté Rurale en tenant compte des investissements prévus dans le cadre du Programme d'Investissement Local

Activités

- Session d'orientation budgétaire
- Adoption du budget
- Transmission du budget, au Représentant de l'Etat, pour approbation

Outils et supports méthodologiques

- Budget de la Communauté Rurale

Acteurs

- Responsable : Président Conseil Rural
- Associés : Commission « Planification »
- En appui : CERP, ARD

Résultats attendus

- Budget approuvé par le Sous-Préfet

D.2. ETAPE 15 : MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME ANNUEL

Objectif

- Exécution technique et financière des projets inscrits dans le budget

Activités

- Elaboration des dossiers techniques (études techniques et devis)
- Choix des prestataires suivant les procédures du Code des marchés publics
- Exécution technique (démarrage, suivi et réception des travaux)
- Exécution financière

Outils et supports méthodologiques

- Termes de référence / Contrats
- Modèles de dossiers d'Appel d'offres
- Modèles de dépouillement
- Modèles d'ordre de service
- Fiches de suivi des travaux
- PV de réunions de chantiers

Acteurs

- Responsables : PCR, Commission des marchés
- Associés : Président du Conseil Rural, maître d'ouvrage délégué (s'il y a lieu)
- En appui : Services Techniques, maîtres d'œuvre, ARD

Résultats attendus

- Travaux exécutés suivant des normes préalablement admises

D.6. ETAPE 16 : SUIVI EVALUATION

Objectif

- Suivre l'exécution du Programme d'Investissement Local

Activités

- Suivi des activités
- Auto évaluation du Programme annuel d'Investissement
- Présentation des comptes administratifs

Outils et supports méthodologiques

- Fiches de suivi /évaluation
- Grilles d'auto - évaluation
- Comptes administratifs

Acteurs

- Responsables : Commission « Planification »
- Associés : Président du Conseil Rural
- En appui : Services Techniques, CERP, ARD, Opérateurs

Résultats attendus

- Bilan annuel du Programme d'Investissement Annuel

D.7. ETAPE 17 : RE PROGRAMMATION (ANNUELLE)

Objectif

- Elaborer le budget annuel de la Communauté Rurale en tenant compte des investissements prévus dans le cadre du Programme d'Investissement Local

Activités

- Réactualisation du Programme d'Investissement Annuel (PIA)
- Session d'orientation budgétaire
- Adoption du budget
- Transmission du budget, au Représentant de l'Etat, pour approbation

Outils et supports méthodologiques

- Budget de la Communauté Rurale

Acteurs

- Responsable : Président Conseil Rural
- Associé : Commission « Planification »
- En appui : CERP, ARD

Résultats attendus

- Budget approuvé par le Représentant de l'Etat

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La procédure de PPL, mise en œuvre avec l'appui du PADMIR, qui correspond, à bien des égards à celle initiée par d'autres programmes, a abouti à l'élaboration de PLD dont l'une des forces majeures a été d'avoir suscité l'implication des populations dans la définition des priorités de développement local dans le court et le moyen termes.

Ces exercices pourraient, cependant, avoir un impact plus significatif sur l'appropriation et la pérennisation des objectifs, outils et techniques de la planification en tant que compétence transférée aux collectivités locales dans le cadre du renforcement de la décentralisation comme moyen efficace de lutte contre la pauvreté.

A l'analyse des résultats enregistrés, dans le déroulement de la PPL, des aspects importants restent encore à améliorer notamment dans les domaines du renforcement des capacités des acteurs locaux, de l'opérationnalisation des concepts liés à la participation des populations et à l'accompagnement méthodologique des procédures de développement local.

Aussi, la reproduction d'une procédure PPL, par les collectivités locales rurales, à travers des outils simplifiés, pourrait être envisagée, si des dispositions sont prises aux plans institutionnel, méthodologique et financier :

- Au plan institutionnel, il s'agira d'emmener les collectivités locales à assumer la plénitude de leurs compétences en matière de planification en leur restituant la maîtrise d'ouvrage du processus de planification.
- Au plan méthodologique, l'objectif majeur sera de simplifier, de standardiser et de diffuser, à travers un manuel pédagogique approprié, les outils et étapes d'élaboration du PLD avec des supports accessibles et reproductibles à l'échelle locale.
- Au plan financier, la réduction des coûts d'élaboration du PLD, à des niveaux compatibles avec les budgets des communautés rurales, devrait inciter à transférer aux collectivités locales la prise en charge de toute la procédure de planification locale.