

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT
FONDS D'EQUIPEMENT DES NATIONS UNIES (FENU)

1864

FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL (FDL)
SEN/96/001 et SEN/96/COI

LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE DANS LA MISE EN OEUVRE DU
PROGRAMME FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL
DANS LA REGION DE TAMBACOUNDA.
QUELS ENSEIGNEMENTS POUR UNE INSTITUTIONNALISATION?

Rapport de Capitalisation du FDL, présenté par:
Henri M. LO, Consultant
henrilo@sentoo.sn

Mai, 2002

Sommaire

1. INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE
2. CONTEXTE, APPROCHE ET METHODOLOGIE DE MISE EN OEUVRE
 - 2.1. Instruments de planification et niveau d'application
 - La Planification au niveau de la Communauté rurale et de la commune
 - Les Plans Locaux de Développement (PLD)
 - Le Plan d'Investissement Communal de Kédougou (PIC)
 - Le Plan Triennal d'Investissement (PTI)
 - La Planification au niveau du village ou du groupe de villages
 - Le Plan Annuel d'Investissement
 - La Planification Participative Villageoise (PPV)
 - Le Plan d'Aménagement et de Gestion des Terroirs (PAGT)
 - 2.2. Démarche de mise en oeuvre
3. ANALYSE DES PROCESSUS ET RESULTATS EN RAPPORT AVEC LE DEVELOPPEMENT LOCAL
 - 3.1. De la pertinence des instruments de planification
 - 3.2. De la pertinence des outils de diagnostic et de planification
 - 3.3. De la pertinence de la stratégie et des supports de communication et ds schéma organisationnels mis en place
 - 3.4. De la pertinence de la stratégie de renforcement des capacités
 - 3.5. De la pertinence et de la fonctionnalité des cadres de concertation
4. REPRODUCTIBILITE ET DURABILITE DU PROCESSUS
5. QUELLE DEMARCHE POUR LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE LOCALE?
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
 - 6.1. Conclusions
 - 6.2. Recommandations

ANNEXES

1. INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE

Le Sénégal a adopté dès son accession à l'indépendance et jusqu'au milieu des années 1970, un système de planification du développement marqué par une approche verticale, centralisée et dirigiste, réduisant assez souvent les populations locales bénéficiaires à de simples exécutants.

Les projet de développement rural intégré initiés vers la fin des années 1970 en dépit de leur caractère plurisectoriel, n'ont pas apporté la réponse à la marginalisation des populations locales quant à l'expression des besoins et priorités et à la programmation des actions à mettre en oeuvre.

En effet, la démarche est restée verticale et rigide, parce que reposant essentiellement sur une administration forte et encore présente dans tous les secteurs de la vie économique et sociale du pays; ce qui laissait peu ou pas de place aux initiatives locales.

Mais c'est en réalité avec le désengagement de l'Etat, consécutif aux programmes d'ajustement structurel et la poussée démocratique des années 1980, qu'une véritable prise de conscience du rôle des citoyens en général, des communautés villageoises en particulier, dans le développement de leurs territoires, va se faire. Elle conduira aux *Programmes de Gestion des Terroirs Villageois* basés sur l'implication des populations dans la gestion de leurs ressources naturelles, sous l'impulsion de secteurs pionniers comme les Eaux et Forêts.

Les bases de la responsabilisation des populations et de la planification locale étaient ainsi jetées, donnant naissance un peu plus tard, à la première génération de Plans locaux (PRDI au niveau régional, PIC au niveau communal et PLD au niveau de la CR) élevés pour la première fois au rang d'instruments légaux de planification. Ces outils, oeuvre de techniciens pour l'essentiel, sont demeurés cependant assez descriptifs et statiques, avec une très faible appropriation par les autorités politiques locales.

L'Approche "Développement local" qui s'est imposée à la faveur des réformes administratives et politiques (approfondissement du processus de démocratisation et de décentralisation par la régionalisation) apparaît aujourd'hui comme la forme plus ou moins achevée de ce processus, le souci principal n'étant plus la seule implication des communautés locales concernées, mais une appropriation véritable des processus et résultats de la planification locale.

La planification participative locale pourrait être définie comme le *processus par lequel, les acteurs locaux (collectivités locales, organisations communautaires de base, communautés villageoises, etc.), en interaction avec leurs partenaires, définissent leurs objectifs majeurs de développement, en tenant compte des contraintes de toute nature (physique et écologique, technique, financière et organisationnelle), et de solutions viables, programment, mettent en oeuvre et suivent les actions définies pour les atteindre.* Dans ce processus dynamique et concerté qui comporte différentes étapes et fait appel à des approches, méthodes, techniques et outils divers, les acteurs locaux se situent désormais, non plus à la marge mais au centre du processus de décisionnel et de mise en oeuvre.

Dans le contexte du Sénégal, la responsabilité de planifier, transférée avec la décentralisation du niveau régional et central au niveau local, et consacrée par la loi 96-07, apparaît comme un renforcement de ce pouvoir de décision.

Il convient, à la lumière de l'expérience du FDL, mais aussi du cadre institutionnel et légal qui régit le développement local, de voir en quoi les processus déroulés, les démarches, méthodes et outils mis en oeuvre, les échelles d'application choisies, les catégories d'acteurs ciblés et les coûts engendrés, permettent-ils une véritable appropriation, et peuvent être institutionnalisés.

Quels sont les atouts et limites de la démarche? Quels aménagements et améliorations sont possibles?

Au plan méthodologique, l'exercice de capitalisation s'est essentiellement appuyé sur l'analyse de la documentation produite dans le cadre du projet (cf. liste des documents consultés en annexe) et les discussions et interactions avec l'équipe du projet¹ et dans une moindre mesure, avec les bénéficiaires, les autorités déconcentrées et les services techniques². Il faut rappeler que cet exercice est intervenu au moment où les élus locaux sous l'autorité desquels le programme FDL a été exécuté, ont tous été remplacés par des membres de Délégations Spéciales nommés par décret, suite au changement de majorité parlementaire, le temps d'organiser l'élection des nouvelles autorités locales. Toutefois, on peut considérer que les différentes orientations données au projet, procèdent d'une capitalisation des enseignements tirés, chemin faisant.

2. CONTEXTE, APPROCHE ET METHODOLOGIE DE MISE EN OEUVRE

L'objectif immédiat du FDL est ainsi libellé: "l'accès pérenne des populations de la zone aux infrastructures et services socio-économiques ainsi qu'aux ressources naturelles productives est amélioré dans le département et la commune de Kédougou et l'arrondissement de Missirah".

Cet objectif immédiat unique doit concourir à atteindre un objectif de développement qui est: "le développement local durable est promu à travers le processus de décentralisation et la lutte contre la pauvreté".

Le FDL s'insère donc parfaitement dans le processus de mise en oeuvre de la décentralisation et de lutte contre la pauvreté. Il est intervenu en 1998, dans un contexte de décentralisation relativement récente si l'on tient compte de la mise en place des communautés rurales en 1984 -processus initié en 1972 soit 12 ans avant- et le début d'application de la régionalisation en 1997.

L'essentiel des efforts du FDL a été consacré, à côté des infrastructures, au système de planification locale à partir de l'analyse de contenu des Plans Locaux de Développement (PLD) disponibles auprès des Communautés rurales et du Plan d'Investissement Communal

¹ Ces échanges se sont faits également sous la forme d'un atelier sur la Méthode Avancée de Participation (MAP) et plus particulièrement par la méthode de discussion ciblée.

² En effet, il ne s'agit pas d'une évaluation du projet -déjà réalisée- mais de consolider les enseignements tirés des différents exercices menés par le projet en termes de points forts et faibles.

(PIC) pour ce qui concerne la commune de Kédougou, principaux outils de pilotage du développement local.

Ces instruments de pilotage étaient pour la plupart, conçus sous la forme de monographies énumérant un chapelet de besoins et actions sans articulation ni avec les priorités réelles en fonction des zones, encore moins avec ressources financières, matérielles et techniques potentielles et les capacités des populations locales à les mettre en oeuvre. Ils n'étaient, non plus, soumis à aucune programmation spatiale ou temporelle, et procédaient d'une démarche essentiellement verticale avec peu ou pas d'intrants de la part des acteurs locaux.

Tirant les leçons des insuffisances de cette démarche, le FDL s'est attelé à la reformulation des documents de planification à partir d'une approche méthodologique privilégiant la responsabilisation des Collectivités locales -autorités locales et bénéficiaires principalement- dans le processus de prise de décision, depuis l'identification des contraintes et solutions au développement jusqu'au suivi des actions menées en passant par la priorisation, la programmation, la négociation et les arbitrages financiers.

2.1. Instruments de planification et niveau d'application

Les exercices de planification conduits répondent à un double objectif:

- doter les Collectivités Locales et les Communautés de base de capacités de planification participative afin qu'elles puissent mettre en place les cadre et mécanismes leur permettant de formuler leurs objectifs de développement et de conduire les processus pouvant aider à les atteindre.
- disposer d'outils de négociation avec les différents bailleurs de fonds désireux d'intervenir dans les communautés rurales ou commune de la zone. En effet, les documents de planification, tels que conçus, font ressortir de manière exhaustive les besoins de manière à permettre à chaque bailleur de s'y insérer en fonction de ses critères d'éligibilité.

Ces instruments concernent plusieurs échelles d'application : l'échelle de la Communauté rurale (PLD, PTI et PAGT), l'échelle de la Commune (PIC) et celle du Village (PAI et PPV).

➤ La Planification au niveau de la Communauté rurale et de la Commune

❖ Le PPlan Local de Développement (PLD)

C'est un document de plan programme élaboré par les Communautés rurales pour un horizon temporel de 6 ans (1998-2004). Il a été réalisé pour les 13 communautés rurales de la zone d'intervention du projet. L'élaboration de ce document implique, dans une dynamique participative et concertée, tous les acteurs du développement local et a comme objectifs majeurs de:

- actualiser les statistiques relatives à chaque communauté rurale ainsi que le bilan-diagnostic;

- identifier et élaborer des programmes d'actions à court et moyen termes sur la base des priorités des populations et des moyens mobilisables et de définir les orientations de développement à long terme;
- mettre en cohérence les différentes actions de développement prioritaires et d'investissement communautaire en mettant l'accent sur celles qui ont le plus de chances de succès;
- mettre en place un dispositif pour l'exécution et le suivi-évaluation des actions programmées.

L'élaboration de cet instrument de planification donne lieu à un processus dont les étapes principales sont:

- le diagnostic et la planification participatifs qui permettent de faire remonter les contraintes, préoccupations, et besoins prioritaires de la base au sommet, de les mettre en cohérence et de réaliser une programmation et une budgétisation à partir d'une approche dite "par *village centre*" mais prenant en compte les spécificités des *villages polarisés*, par la présence de leurs représentants aux différentes activités. Cette approche a été testée et validée dans la CR de Bandafassi au cours d'une journée ayant réuni 5 villages centres;
- une restitution/validation et l'adoption du Plan programme par la Communauté rurale et ses partenaires.

❖ Le Plan d'Investissement Communal de Kédougou (PIC)

Il est pour la Commune, ce que les PLD sont pour les CR ; le PIC est le cadre référentiel d'intervention pour tous les acteurs du développement; "il a pour ambition de créer une synergie collective dont la finalité est d'assurer un développement économique et social soutenable de la Commune de Kédougou (PIC Kédougou, 1998). L'élaboration de ce document s'est faite sur la base d'une consultation de l'ensemble des acteurs de la Commune (autorités municipales, chefs et associations de quartiers, organisations socio-professionnelles, services techniques déconcentrés, organisations de la société civile et organismes financiers...) en totale rupture avec la démarche verticale traditionnelle. Il a été soumis pour son approbation, à un CRD élargi au Conseil régional de Tambacounda".

❖ Le Plan Triennal d'Investissement (PTI)

Il constitue le deuxième niveau de planification après le PLD. Il est réalisé à l'échelle de la CR, sur la base des priorités dégagées par les PLD et de la Dotation Indicative Financière (DIF) triennale calculée pour chaque Conseil rural ou communal. Les principaux acteurs de ce PTI sont: Le Conseil rural, les Notables, et les CERP, les représentants des jeunes, des femmes et des OB ainsi que le ST/FDL.

C'est un tableau consignant les actions retenues (actions publiques surtout) affectées des coûts approximatifs. Le PTI, généralement annexé au document de PLD, est validé en même temps que lui.

➤ **La planification au niveau du village ou du groupe de villages**

❖ **Le Plan Annuel d'Investissement (PAI)**

Il constitue le troisième et dernier niveau de planification locale. C'est un véritable outil d'exécution du PLD ; il est élaboré sur un horizon d'une année par les mêmes acteurs convoqués au niveau de la CR et fortement appuyés par le ST/FDL. Pour sa première année d'exécution du projet (1999), le PAI a été tiré du PTI. Les PAI de 2000 et 2001, bien que fondés sur le PTI, ont donné lieu à une auto-évaluation de l'exécution du PAI de l'année précédente et de la capacité de chaque CR à mobiliser sa contrepartie financière. Il ressort du rapport d'évaluation finale du projet "que les PAI se limitent à un tableau listant les investissements programmés et le budget pour leur exécution".

❖ **La Planification Participative Villageoise (PPV)**

Elle a été suggérée par une des missions d'appui en développement participatif comme moyen d'accroître le niveau de participation au processus de planification des populations à la base (agriculteurs, éleveurs, femmes, jeunes, groupes marginalisés...), surtout en rapport avec la programmation annuelle des réalisations et activités à l'échelle du village. Cette faible participation est entretenue par l'absence de restitution des décisions prises par les conseillers ruraux et un déficit profond de communication.

Cette méthode de planification qui s'est appuyée sur une vingtaine de relais villageois, supervisés par trois consultants, a été testée dans deux communautés rurales (soit 45 villages) et avec des outils tirés des méthodes participatives comme la MARP, le SARAR, etc. Elle a permis d'arriver avec la participation des populations à une programmation détaillée et de disposer d'informations exhaustives sur l'ensemble des villages des CR couvertes.

❖ **Le Plan d'Aménagement et de Gestion des Terroirs (PAGT)**

Dans le cadre du volet "Eco-développement, démarré en mai 2001, un seul PAGT a été élaboré: celui de la CR de Dialacoto regroupant 37 villages officiels et une dizaine de hameaux.

La démarche qui a été privilégiée, est celle par zones plus ou moins homogènes à l'intérieur desquelles deux ou plusieurs villages sont amenés à partager un espace, des ressources ainsi que des réalités physiques et/ou socio-économiques qui leur imposent une solidarité. Cette approche par zones présente surtout des avantages quant à l'opérationnalité des programmes à mettre en oeuvre (proximité, préoccupations communes, tradition de collaboration...). En effet, la zone qui regroupe plusieurs terroirs apparaît ici comme l'espace le plus opérationnel.

L'entrée privilégiée a été la même que pour le PLD, à savoir: le "*village centre*"³.

La prise en compte des spécificités des villages polarisés par le village centre permet de trianguler l'information précédemment obtenue, de procéder à la priorisation des actions retenues et à leur programmation avec les acteurs locaux.

C'est peut-être le niveau de planification qui interpelle le plus les outils basés sur la visualisation tels que la carte mentale ou les matrices et diagrammes (exemple: la matrice de

³ le village-centre dont il s'agit ici n'est pas nécessairement celui qui est le plus doté en équipements mais celui qui fait l'objet d'un choix consensuel basé sur des critères définis par les populations elles-mêmes.

priorisation, les diagrammes de Venn ou de flux) qui sont des bases essentielles de discussion pour la localisation des actions ou infrastructures, la définition des priorités ou le schéma organisationnel à privilégier, tenant compte des relations qui existent entre les villages d'une même zone.

Tout comme la PPV et à la différence du PLD, cette approche s'est appuyée sur des animateurs relais issus de ces zones et formés pour servir de facilitateurs auprès des populations, sous la supervision de consultants extérieurs.

Les résultats de cette programmation ont fait l'objet d'une double restitution, d'abord aux populations des zones concernées (notables, conseillers, OB, femmes, jeunes...) pour validation mais surtout pour des négociations et arbitrages quant à la localisation physique des infrastructures ou activités et leur budgétisation ; ensuite au Conseil rural élargi à ses partenaires pour validation définitive après avoir vérifié la cohérence avec le PLD ; ils ont été par la suite, présentés au FDL.

L'une des particularités du PAGT, en plus du rôle central joué par les populations locales dans l'identification des besoins prioritaires et la programmation des actions, c'est qu'il est assez ouvert pour permettre à d'autres intervenants dans la zone la possibilité de prendre en charge des activités qui ne sont pas éligibles au niveau du FDL. C'est apparemment le cas, avec des partenaires de la CR comme AFRICARE, PNIR, PELCP/PNUD, PROGEDE, Comité de gestion du PNNK, GADEC et ASPRODEB intéressés à mettre en oeuvre certains volets du PAGT.

2.2. Démarche de mise en oeuvre

La démarche du FDL est basée sur trois principes fondamentaux: *la responsabilisation, l'appui-accompagnement et le faire-faire*; elle met en évidence les six phases ci-après:

- ❖ la phase de reformulation et de réactualisation des PLD et PIC
- ❖ la phase d'information, d'animation et de sensibilisation
- ❖ la phase de planification au niveau village (PAI) ou groupe de villages (PAGT)
- ❖ la phase d'intervention ou de mise en oeuvre
- ❖ la phase de mise en place des structures de gestion
- ❖ la phase de suivi et de renforcement des capacités de gestion

2.2.1. La reformulation et réactualisation des outils de planification

La reformulation et réactualisation des PLD et PIC ainsi que l'élaboration du PAGT dans le cadre du volet "Eco développement", ont donné lieu à différentes étapes: sensibilisation/information, formation, diagnostic et planification, restitution et validation; ces étapes ont nécessité l'utilisation de méthodes, techniques et outils de diagnostic et de planification empruntés pour l'essentiel aux méthodes participatives (MARP, SEPO, SARAR, ZOPP, MAP...). Elles ont été, selon les besoins et exigences, complétées par des méthodes plus conventionnelles (enquêtes ménages, techniques de cartographie utilisant le GPS, le SIG...).

Les exercices de diagnostic et planification ont mis en interaction plusieurs catégories d'acteurs (élus, femmes, jeunes, notables, représentants d'organisations et d'associations, ONG, services techniques, consultants privés, chefs de quartiers, etc.) et se sont, autant que possible, appuyés sur des outils et techniques adaptés au contexte (outils de visualisation tels que les cartes, matrices, diagrammes, etc.); des animateurs relais issus de ces différents segments de la population, ont été formés au préalable à l'utilisation de ces outils afin de faciliter, les exercices sur le terrain mais aussi de créer les conditions de leur appropriation. Les résultats obtenus de ces enquêtes de terrain (assemblées villageoises, entretiens avec des groupes homogènes, des personnes ressources ou informateurs clés, observation participante...) ont, chaque fois, fait l'objet d'une double restitution et validation par les populations locales et les élus; ces étapes sont également des moments forts d'appropriation surtout par le niveau politique (Conseil rural ou municipal) et d'interactions avec les autres intervenants dans la zone (projets, opérateurs privés, etc.).

2.2.2. La mise en place des cadres de concertation

Pour renforcer la responsabilisation des acteurs locaux dans la programmation, la conduite et le suivi des activités et en assurer la transparence, le FDL a mis en place les cadres de concertation que sont: la Cellule d'Appui aux Collectivités Locales (CACL), la Cellule Locale d'Appui au Développement (CLAD), la Cellule Communale d'Appui au Développement (CCAD) et le Comité des Marchés et des Subventions (CMS).

La CACL qui avait pour ambition de coordonner les actions du projet au niveau régional, est restée à l'état de projet.

La CLAD devait faciliter la planification, la coordination, et la circulation de l'information mais surtout garantir la transparence dans la mise en oeuvre des activités.

Logées initialement au niveau de l'arrondissement sur demande des autorités locales afin de compenser en partie l'inopérationalité des Comités Locaux de Développement (CLD) et permettre une plus grande synergie entre les Communautés rurales, les CLAD ont été rattachées finalement aux communautés rurales. Avec la clôture officielle du projet, elles sont en pleine redynamisation pour pouvoir jouer leur rôle dans le cadre de la relève.

La CCAD, qui est le pendant de la CLAD au niveau de la commune, devait jouer le même rôle.

Le CMS comme son nom l'indique doit appuyer les Collectivités locales dans la gestion et le suivi de l'exécution des marchés (élaboration des appels d'offres, dépouillement des offres, etc.) pour une plus grande transparence dans la passation des marchés et la gestion des subventions.

Ces cadres sont en quelque sorte des instruments de promotion de la bonne gouvernance ayant eux-mêmes l'obligation de rendre compte aux Collectivités et au Projet.

Ils ont tous en commun d'avoir été peu fonctionnels, faute de formation adaptée à leurs missions, d'organisation, de moyens de fonctionnement mais surtout du fait qu'ils sont restés informels et en marge des Conseils rural et communal où se prennent les décisions.

3. ANALYSE DES PROCESSUS ET RESULTATS PAR RAPPORT AU DEVELOPPEMENT LOCAL

Les processus et résultats du projet en matière de planification participative sont à analyser à la lumière de:

- i) la pertinence des instruments de Planification (coûts, avantages, échelle d'application, cohérence interne, cohérence avec la loi, degré d'appropriation par les acteurs, viabilité des programmes...);
- ii) la pertinence des outils de diagnostic et planification utilisés (en terme de capacité d'identification des besoins et actions prioritaires pour les différentes catégories d'acteurs locaux) et du degré de maîtrise et d'appropriation par ces derniers;
- iii) la pertinence de la stratégie et des supports de communication ainsi que des schémas organisationnels mis en place ;
- iv) la pertinence de la stratégie de renforcement des capacités ;
- v) la pertinence et la fonctionnalité des cadres mis en place ;
- vi) la durabilité ou pérennisation et la reproductibilité des processus

3.1. De la pertinence des instruments de planification

Comme l'ont souligné presque tous les rapports (d'auto-évaluation assistée, d'évaluation finale, de mission d'appui, etc.), un des acquis indéniables du projet réside dans le fait que pour la première fois, et en conformité avec les prérogatives que leur confère la loi, les Collectivités locales de la zone sont insérées et responsabilisées dans la planification et la programmation des actions de développement.

Cependant, la présence d'un spécialiste des Approches Participatives au sein de l'équipe ou aux côtés du projet pour un appui-accompagnement plus conséquent, aurait permis de surmonter les difficultés liées à la méthodologie d'approche ; elle aurait permis une capitalisation des acquis pour une meilleure conceptualisation de la démarche en direction des autres CR. Les chances pour une appropriation plus effective, pas seulement du produit de la planification mais surtout de la démarche auraient certainement été plus réelles.

Ce souci d'appropriation aurait également pu se matérialiser par la conception d'un guide pour la planification participative dont les aspects destinés aux communautés locales seraient simplifiés et surtout illustrés pour en faciliter la compréhension. Ce même souci d'appropriation et de pérennisation devait motiver un certain nombre de questions: sur: le profil d'acteurs à former et à intégrer dans le processus, les besoins en formation en fonction des rôles et responsabilités des acteurs, les supports, contenu et langue de vulgarisation des documents de planification.

Aujourd'hui, pratiquement toute la planification y compris la programmation annuelle des investissements qui est le moment le plus opportun et approprié pour assurer la participation effective des populations" et l'auto-évaluation annuelle la précède, se font à l'échelle de la CR ou de la Commune⁴ et reste l'apanage des élus locaux, des autorités administratives et des techniciens; elle favorise donc très peu la participation effective des populations à la base, en dépit de la représentation des différentes catégories socio-professionnelles⁵.

On note en définitive une très faible institutionnalisation de la planification participative due à:

- l'absence de valorisation du leadership des collectivités locales (en raison principalement de leurs capacités limitées),
- la faible participation des communautés locales dans la mise en oeuvre du plan; la participation ne s'arrête pas à l'élaboration des plans mais doit être effective dans la mise en oeuvre également, en termes de choix des actions, d'information-communication sur les moyens, ressources, rôle des prestataires de services, etc., mais aussi en termes de contrôle par les populations, de négociation et d'évaluation des actions en vue de leur éventuelle réorientation ou reprogrammation.

La programmation des investissements au niveau de la commune de Kédougou s'est arrêtée à la consultation des acteurs qui est la première étape dans le processus participatif. Les besoins prioritaires ont donc été exprimés mais n'ont fait l'objet d'aucune négociation entre les différentes catégories d'acteurs. Apparemment aucune démarche, ni méthode participative particulière n'a été testée dans le contexte de la Commune de Kédougou.

La Planification Participative Villageoise suggérée pour combler ce vide, et testée dans les CR de Fongolimbi et de Tomboronkoto, s'avère lourde. Il faudrait en effet 22 jours en moyenne par CR (la zone d'intervention du FDL compte 423 villages et près de 100 hameaux qui ne peuvent être exclus du processus). La planification à partir de cette démarche, comporte quelques autres insuffisances parmi lesquelles:

- le manque d'approfondissement: une seule journée a été consacrée par village qui n'a pas permis de définir les modalités de mise en oeuvre du programme établi;
- l'absence de prise compte des liens de solidarité et d'interdépendance à développer entre individus et communauté ou entre les villages d'une même CR ou zone,

⁴ Dans le cas du Plan d'Investissement de la Commune (PIC) de Kédougou, tout porte à croire qu'il s'est agi d'une participation par simple consultation des acteurs locaux. L'exercice n'a en aucun moment donné lieu à des interactions, sous forme de concertations ou de négociations entre les différentes parties prenantes afin de définir les priorités de développement communal.

⁵ Le contenu du PLD par exemple, n'est pas restitué aux villages avant d'être validé et adopté par le Conseil rural puis entériné par l'autorité administrative. Les populations à la base n'ont donc aucune possibilité d'influer sur le cours des choses ; seuls les critères de choix définitifs sont portés à leur connaissance.

- l'absence de prise en compte du niveau de participation financière⁶ (aussi bien de la CR que des populations) induit par la programmation de toutes ces infrastructures,
- X* - la faible appropriation du processus, en raison du caractère rapide et intense ; en un temps très court, une batterie de concepts et d'outils a été déroulée. La démarche a-t-elle pu prendre en charge l'assimilation par les bénéficiaires des méthodes et outils utilisés ou a-t-elle privilégié la collecte de données afin d'arriver à la programmation. La question fondamentale ici, réside dans la distinction entre l'appropriation du produit ou document (qui consigne les besoins et priorités de villageois) et celle du processus (qui devrait leur permettre de réaliser à l'avenir leur propre programmation)

En outre, cette démarche conduit à une programmation certes très participative mais dont la faisabilité est réduite. Elle induit de ce fait de fortes attentes venant des populations et qui ne peuvent être satisfaites, causant ainsi des frustrations.

L'approche adoptée dans le cadre du PAGT semble être un bon compromis pour la réalisation de Plans locaux véritablement participatifs, si on arrive à une gestion optimale des coûts et du temps de réalisation. En effet, cette approche utilise la même porte d'entrée que le PLD, à savoir: la définition de zones homogènes à partir desquelles les "villages-centres" et les villages polarisés sont identifiés pour servir de porte d'entrée au diagnostic et à la planification.

Sans être aussi lourd que la PPV, cet exercice pourrait permettre une plus grande interaction avec les populations à la base ainsi que les négociations et arbitrages devant déboucher sur des PAI reflétant mieux leurs besoins et priorités. Ce serait également le lieu pour discuter des modalités de mise en oeuvre. La restitution de ces PLD, au niveau des "villages-centres" de chaque zone, avant adoption définitive, serait une nouvelle opportunité donnée à eux de réorienter et de renégocier certaines actions du programme après concertations.

3.2. De la pertinence des outils de diagnostic et planification

Le fort taux d'analphabétisme au sein de la population rurale (y compris les élus) exigeait l'usage d'outils appropriés et adaptés au contexte pour susciter l'intérêt et l'implication des communautés locales au processus de planification participative.

Ceci a amené les équipes chargées du diagnostic et de la planification à privilégier les outils basés sur la visualisation (carte mentale, diagrammes et matrices), ainsi que les techniques de discussion de groupes hétérogènes (assemblées de village) ou homogènes (focus-group) et des outils de discussion ciblée (MAP). La prise en compte des intérêts de groupes spécifiques (femmes, jeunes, groupes marginalisés) notamment dans le cadre de la PPV (dans une moindre mesure pour le PAGT de Dialacoto), a nécessité l'utilisation d'outils spécifiques d'analyse du genre.

Le souci de former des animateurs relais dans le cadre de ces exercices (en particulier la PPV et le PAGT), a été constant. En effet, si le PLD a été élaboré à partir de méthodes relativement classiques bien que basées sur la consultation des communautés locales, le

⁶ La question de la participation financière n'est pas abordée ici car faisant l'objet d'une étude à part dans le cadre de cette capitalisation.

PAGT et la PPV par contre, ont utilisé un ensemble de techniques et outils empruntés aux approches participatives (MARP, SEPO, SARAR, Outils genre, MAP, etc.) qui se sont révélés très pertinents dans le diagnostic par les communautés de base de leurs contraintes, l'identification des solutions à apporter et le ciblage des besoins prioritaires au niveau des différentes catégories socio-professionnelles.

Toutefois, pour mieux tirer profit de ces outils et méthodes dans la perspective d'une utilisation pérenne, il serait bon de veiller davantage à la qualité et au niveau initial des personnes à former ainsi qu'à la diversité des catégories socio-professionnelles (élus, animateurs, femmes, éleveurs, jeunes, membres de la société civile, agents de CERP...)

La planification participative suppose qu'on puisse toucher le maximum de personnes et une diversité de catégories socio-professionnelles afin de s'assurer de la couverture la plus large possible des besoins et priorités. Cela exige que les réunions villageoises et autres activités n'entrent pas en concurrence avec leurs activités traditionnelles, afin d'éviter le manque de constance dans la mobilisation, qui rend difficile l'appropriation recherchée. L'équipe de projet doit être consciente de ces réalités et agir en conséquence.

La formation doit également revêtir un caractère plus soutenu par des sessions d'approfondissement et de recyclage afin d'arriver à une réelle autonomisation ou à un leadership des acteurs locaux dans le processus de planification locale. Une session de formation ponctuelle à l'occasion de l'élaboration de PAGT ou de PPV ne peut garantir une réelle appropriation des méthodes et outils. De même, il faudrait un investissement conséquent au niveau des supports pour s'assurer qu'ils sont à la fois adaptés et pertinents.

La responsabilisation des animateurs villageois dans le cadre de l'application des outils, de la facilitation des groupes de travail et de la restitution des travaux aux communautés au cours des exercices de PPV et PAGT démontre cependant une volonté réelle d'y arriver.

Enfin, la question de l'appropriation du processus et des techniques de planification se pose avec plus d'acuité pour certaines catégories d'acteurs comme les femmes sur qui, les pesanteurs sociales et autres contraintes (charges domestiques, taux élevé d'analphabétisme, faible pouvoir de décision et donc de motivation...) sont très fortes.

Considérant la difficulté de taille que pose leur participation aux exercices de planification (aussi bien au sein des équipes d'animateurs⁷ que dans les assemblées villageoises et autres fora), la réflexion sur les mécanismes de renforcement de capacités des femmes -et plus généralement des groupes défavorisés- et sur le développement des outils genre doit être particulièrement approfondie.

3.3. De la pertinence de la stratégie et des supports de communication

Le processus de planification pour être réellement participatif doit s'appuyer sur une communication efficace, celle-ci se définissant comme *la manière de dispenser une information juste, honnête et compréhensible et d'une façon socialement et culturellement appropriée, de sorte à permettre les échanges nécessaires à une prise de décisions éclairées.*

⁷ Sur la quinzaine d'animateurs relais choisis dans le cadre de l'élaboration du PAGT de Dialacoto, on ne comptait qu'une seule femme.

Dans le cadre du FDL, il a manqué une véritable stratégie d'Information, Education, Communication (IEC) indispensable à un projet qui privilégie comme l'approche participative comme démarche. L'absence de plan formel de Suivi-évaluation et l'inopérationalité des cellules mises en place (CACL, CLAD, CCAD), n'ont pas facilité les choses.

En effet, une stratégie claire d'IEC aurait permis de prendre en charge:

❖ *en matière d'information*

- la question du rôle et de la responsabilité de chaque partie prenante au projet dans la gestion de l'information (élaboration, traitement, diffusion et feedback)
- la question du format de l'information, en fonction du destinataire (simplicité, accessibilité)
- la question du support de l'information (élaboration de guides, brochures, ou émissions radiophoniques)
- enfin la question du véhicule de l'information (réunion, langue utilisée)

Si les séances d'information, de sensibilisation et d'animation qui se sont déroulées durant les premiers mois d'exécution du projet se sont faites avec l'aide de personnes ressources locales maîtrisant les langues du terroir, l'absence de traduction de tout ou partie des documents de planification et/ou de simplification pour les rendre accessibles aux populations locales par un processus indispensable de feedback, ne milite pas en faveur d'une véritable appropriation de ces outils de planification.

le PLD dans sa version actuelle par exemple ne peut-il pas être considéré comme un document de référence pour les partenaires extérieurs à la collectivité locale ? Un document plus à la portée des décideurs locaux parce que plus synthétique et plus simple pourrait donc en être extrait.

Dans le cas du volet Eco-développement, le PAGT de Dialacoto a été restitué aux communautés locales après adoption, mais il aurait été intéressant de leur laisser un support de discussion simple, et peut-être la possibilité de confirmer ou de réajuster au besoin le programme d'activités retenu.

❖ *en matière d'éducation-formation, sensibilisation et d'animation:*

- les aspects relatifs à l'importance de la participation dans la planification locale, de ses implications et des préalables en termes de changement social, d'attitudes et de comportements, de changement dans les types de relation entre élus, chefs de villages et administrés (relations de partenariat vs relations hiérarchiques de pouvoir)
- la question de la transparence dans la conduite des affaires publiques et des relations de confiance (obligation de rendre compte, devoir de participation y compris financièrement).

Il convient de signaler que l'information pour être socialement et culturellement appropriée, doit s'appuyer sur un processus d'IEC continu et itératif ainsi qu'un dispositif approprié (animateur, langue et culture du terroir).

3.4. De la pertinence de la stratégie de renforcement des capacités

Le renforcement de capacités à travers la formation reste l'un des meilleurs gages d'appropriation des processus et de durabilité des actions menées. Dans le cadre du FDL, le souci de renforcer les capacités a été réel et a particulièrement porté sur la gestion financière et la planification. Toutefois, l'impact pourrait être plus significatif s'il existait une stratégie plus cohérente de formation.

Le projet a en effet à son actif la formation de 400 conseillers et autres notables, près de 40 animateurs villageois, sans compter les agents des services techniques déconcentrés. Mais la quête de l'efficacité exige que l'on se pose certaines questions parmi lesquelles: i) sur quoi former les conseillers et comment les former pour leur permettre d'exercer en toute plénitude cette compétence qui leur a été transférée (estimation des coûts, processus à mettre en oeuvre, personnes ressources à recruter, suivi et contrôle de qualité des prestations de services, etc.)? ii) comment optimiser la formation en tenant compte des rôles et responsabilités spécifiques des acteurs (élus, notables, chefs de villages partenaires d'appui, animateurs, OB, membres d'ONG)? iii) par quels mécanismes faciliter l'appropriation de ces outils par les acteurs? iv) quels rôles pour un projet ou une structure de l'Etat dans ce processus et comment jouer ce rôle?

En ce qui concerne l'élaboration des outils de planification locale (PLD, PAGT, PPV...) certains élus affirment maîtriser les procédures et techniques et se disent même capables à l'avenir de les mettre en oeuvre. Comment les mettre à l'épreuve? Les autres catégories d'acteurs sont-elles aussi confiantes? Ce n'est évidemment pas ce qui ressort des quelques entretiens que nous avons eus avec certains dont des animateurs villageois. De lavis d'un des animateurs impliqués dans l'élaboration du PAGT de la CR de Dialacoto, « une chose est de savoir *grosso modo* quel est le cheminement pour arriver à un PLD ou un PAGT, une autre chose est de maîtriser les techniques et outils de facilitation qui permettent de mettre en confiance les populations et de les amener à exprimer leurs besoins prioritaires et à les négocier. » Toujours selon lui, « des sessions formations et un suivi de cette formation sont encore nécessaires considérant surtout le niveau initial des acteurs locaux ».

La stratégie de renforcement des capacités doit également, autant que possible, intégrer la question du renouvellement des élus locaux ("turn-over") tous les cinq ans, afin de limiter les déperditions. Pour cela, il nous semble nécessaire de diversifier les cibles pour le renforcement de capacités et de travailler à la promotion d'une véritable expertise locale.

3.5. De la pertinence et de la fonctionnalité des cadres de concertation

La perte de confiance qui pourrait découler de la non prise en compte de l'intérêt général dans la conduite des affaires de la collectivité et de l'obligation de rendre compte ainsi que de l'absence de mécanismes de contrôle des élus par les administrés, justifie pleinement l'existence des cadres de concertation et d'appui.

Les instruments mis en place ayant été peu ou pas opérationnels, la tentative de redynamisation en cours, nous paraît utile. Elle devrait cependant être faite sur la base d'un diagnostic-évaluation approfondi pour définir le type de cadre et les mécanismes les plus appropriés. Il nous semble toutefois, que l'initiative de mettre en place un cadre de concertation devrait venir des collectivités elles-mêmes; à défaut, il faudrait faire en sorte qu'elles se les approprient pleinement et invitent les intervenants dans leurs zones à travailler

à l'amélioration des cadres existants plutôt que d'en créer de nouveaux. Les collectivités pourraient également inscrire dans leur budget ou rechercher auprès des partenaires au développement et/ou de l'Etat (différents fonds mis à leur disposition), les moyens de fonctionnement de ces organes d'appui, de coordination et de contrôle. Elles devraient par ailleurs se préoccuper de la formation ou du recyclage périodique de leurs membres sur des thèmes en rapport avec leurs missions. Ce faisant, la synergie de ces cadres (CLAD, CCAD ou autre) avec les commissions spécialisées légales existant au sein des organes de décision des Collectivités décentralisées pourrait permettre une meilleure gouvernance locale.

4. REPRODUCTIBILITE ET DURABILITE DU PROCESSUS

La nécessité de l'ancrage institutionnel de la planification participative dans les collectivités locales a été démontrée par les nombreux programmes de développement local en cours. Les enseignements que nous tirons de la mise en oeuvre du FDL montrent que plusieurs conditions devront concourir à l'atteinte de cet objectif; parmi celles-ci:

- *la replicabilité des processus* qui tient à la fois:

- à la simplification et à l'adaptation des procédures pour une maîtrise du processus, des techniques et outils;
- à une véritable stratégie de renforcement des capacités non seulement de dérouler les processus mais aussi de prendre en compte la complexité des phénomènes (et leurs interrelations) liés aux rapports de pouvoir, de genre, etc.
- au niveau d'implication des acteurs locaux par rapport aux intervenants extérieurs (consultants, par exemple); le problème qui est posé en substance est entre autres, celui des coûts induits par les exercices de planification tels que conçus actuellement; L'institutionnalisation de la planification participative locale suppose qu'on arrive à des coûts raisonnables, supportables par les Collectivités locales dans la perspective de leur transfert ;
- à la représentation des différents segments de la communauté locale (élus, chefs de villages, notables, animateurs, OB, femmes, jeunes, partenaires locaux...) et à leur responsabilisation selon les prérogatives, capacités et rôles pour une meilleure appropriation du processus;
- à l'internalisation de la démarche participative par toutes les parties prenantes de la planification y compris les agents du projet et les partenaires d'appui (services déconcentrés); celle-ci est basée entre autres sur la conviction forte qu'au-delà du simple principe, l'approche participative constitue le véritable moyen pour améliorer les conditions de vie des populations;
- au rapport coûts/avantages; la planification participative reste encore un processus relativement long et coûteux. La logique qui la sous-tend voudrait que les coûts engendrés n'obèrent pas les avantages certains qu'elle pourrait offrir; ils devraient donc être à la portée des autorités locales pour leur permettre de les prendre en charge avec le dépérissement du projet. A cette fin, il serait utile de développer une méthodologie permettant d'estimer le coût moyen d'un PLD participatif, par exemple.

En prenant les budgets accordés dans le cadre des différents exercices de planification réalisés dans le cadre du projet, le coût moyen serait de 14.699.312CFA (soit environ 20,000

US\$). Ces coûts sont-ils réellement compatibles avec les budgets des Collectivités locales ? Assurément non.

- *la réduction de la pauvreté*

Les populations ne s'intéresseront réellement au processus participatif et ne s'en approprieront que lorsqu'ils auront la conviction qu'à terme, il génère des impacts positifs certains sur leurs conditions de vie. Ce processus doit avoir comme socle les réalisations concrètes en termes d'infrastructures et/ou d'activités de développement.

Par ailleurs, en dépit de l'intérêt qu'ils trouvent au processus participatif, la plupart des bailleurs de fonds accordent une grande place aux impacts physiques, visibles et palpables dans le cadre d'évaluation de projet. Ce qui fait dire que les bailleurs ne financent pas des processus mais des réalisations.

- *l'appropriation des principes de bonne gouvernance*, notamment: les règles de démocratie locale, de transparence et la notion d'intérêt général entre autres. Ceci passe évidemment par un renforcement de capacités et une sensibilisation conséquents. En effet, l'obligation de rendre compte faite aux élus locaux devrait s'accompagner d'une prise de conscience par les administrés de leur droit à l'information, de leur droit à participer à la programmation des actions et à exercer un contrôle sur leur mise en oeuvre.

5. QUELLE DEMARCHE POUR LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE LOCALE?

Il n'est pas exagéré de dire qu'il y a autant de démarches de planification participative qu'il y a de projets et programmes de développement local. L'analyse des documents de planification élaborés, y compris à l'intérieur d'un même programme, révèle un contenu souvent très différent. La finalité est pourtant la même, à savoir: *mettre à la disposition des pouvoirs locaux, les capacités qui leur permettent de conduire avec l'appui de leurs partenaires, au besoin, l'élaboration et la mise en oeuvre d'instruments de planification sur la base d'une expression la plus large possible des contraintes, besoins et priorités des bénéficiaires.*

xxxxxxx

L'expérience du FDL est intéressante dans la mesure où elle permet une comparaison –en termes de forces ou atouts, de limites ou insuffisances et de possibilités d'amélioration- entre différents instruments de planification utilisés au fur et à mesure de la mise en oeuvre du projet (cf. annexe n°1). Mieux, l'analyse de ces outils de planification devrait permettre d'aboutir à une standardisation minimale des démarches et procédures en matière de planification locale participative.

Le tableau qui suit, synthétise une démarche qui procède de cette analyse des forces, faiblesses et améliorations potentielles. Cette démarche déboucherait sur un Plan Local de Développement (PLD) beaucoup plus participatif et interactif que ceux élaborés jusque-là, parce que faisant des acteurs locaux (élus, chefs de villages, OB, société civile locale) les **principales parties prenantes** ; les agents du projet, du CERP et des ONG locales seraient les partenaires locaux et les consultants extérieurs, des **facilitateurs du processus**.

L'objectif d'un tel outil serait d'aller au-delà des grandes orientations stratégiques pour prendre en charge, dans une programmation véritablement participative, les besoins prioritaires des différentes zones, terroirs et villages qui composent la communauté rurale. Ce plan étant réalisé pour 6 ans, la programmation triennale (PTI) et annuelle (PAI) devraient être l'occasion d'une plus grande interaction et négociation entre acteurs locaux, pour réajuster, réorienter et reprogrammer les actions retenues.

L'appropriation de la planification participative locale par les Collectivités, qui est recherchée –en conformité avec le Code des Collectivités-, ne concerne pas les seuls processus mais aussi la prise en charge des coûts.

A cette fin, et tenant compte à la fois de l'expérience du FDL en matière de planification locale (en termes de nombre et catégories de personnes et de besoins couverts), et du souci d'appropriation du processus par les acteurs locaux, une réflexion plus approfondie pourrait

être tentée à partir des pistes ici dégagées. Un PLD participatif pourrait alors être exécuté en 25 jours environ partant de la préparation (information des populations, identification des zones homogènes), jusqu'à la finalisation et reproduction du document et pourrait coûter environ 7 millions CFA⁸ répartis comme suit:

A. PRISE EN CHARGE FINANCIERE (Indemnités, honoraires et per diem)	
23 Acteurs locaux (8 élus, 10 Animateurs 05 OB)	690.000 CFA
05 Partenaires locaux (CERP, Autres)	375.000 CFA
02 Consultants extérieurs	5.044.000 CFA
B. FRAIS DE FORMATION (30 personnes)	450.000 CFA
C. FRAIS DE RESTAURATION (Forfait)	200.000 CFA
D. FRAIS DE TRANSPORT/LOGISTIQUE (Forfait)	200.000 CFA
E. FRAIS D'EDITION ET DE REPRODUCTION DU DOCUMENT	50.000 CFA
TOTAL	7.009.000 CFA

Ce scénario reste évidemment une étape intermédiaire, l'objectif final visé étant une planification locale sur la base de ressources -aussi bien humaines que financières- totalement endogènes⁹. Cependant, cet objectif, qui repose sur un **travail de longue haleine**, ne doit pas faire perdre de vue la pertinence de la stratégie du faire-faire. En effet, il n'est pas dit que les membres du Conseil rural dans leur totalité, doivent descendre sur le terrain pour y réaliser les exercices de planification, mais l'institution qui est maître-d'œuvre du travail doit pouvoir, à travers les élus qui la composent, exprimer clairement ses besoins, déléguer des compétences pour mettre en œuvre les activités et assurer en aval le contrôle de qualité. Cela suppose bien évidemment que la formation qui doit en être le socle, ne soit plus aussi informelle et ponctuelle ; le support linguistique sur lequel repose l'essentiel de ce travail doit également être revisité. Par ailleurs, les conditions doivent être mises en place pour l'émergence d'une véritable société civile locale.

Si l'option du « faire-faire » est retenue comme démarche pour une véritable planification participative locale, les services techniques décentralisés et principalement les agents du CERP, les animateurs villageois et les membres d'ONG locales pourraient être les principaux partenaires des Collectivités locales pour servir de facilitateurs dans le cadre d'élaboration du PLD ainsi que toutes les autres échelles de planification qui en découlent.

⁸ Ceci reste une évaluation assez grossière -en guise de piste de réflexion-, certaines informations faisant défaut; l'objectif visé à travers cet exercice est d'arriver à estimer, en fonction de la zone où l'on se trouve, le coût moyen d'un PLD participatif. L'idéal serait, de le tenter à partir de diverses expériences de partenaires au développement local (FENU, GTZ, AFD, USAID, etc.).

⁹ Dans cette perspective, il est évident que l'on doit chercher à terme à réduire de manière sensible les coûts relatifs à la prise en charge de personnes ressources extérieures afin que les ressources à affecter à la planification soient en adéquation avec les possibilités des Collectivités locales.

Le Conseil Régional qui est le pendant du Conseil rural dans l'espace régional doit, par le biais de l'ARD jouer le même rôle, en initiant une réflexion approfondie sur les échelles de planification et leur imbrication ; elle doit, en outre, prendre à son compte la stratégie de formation en planification dans le but d'arriver à la masse critique de compétences souhaitée. L'ARD devrait veiller plus particulièrement à l'articulation entre ces Plans Locaux de Développement et le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI). Le PRDI est en réalité plus que la somme des PLD mais ce sont ces besoins exprimés à la base (au niveau des communautés rurales et des départements qui composent la région) et dont on doit rechercher la synergie et la complémentarité, qui sont sensés remonter pour en constituer les éléments de base. L'ARD a donc un rôle d'appui très important dans la planification locale. C'est à travers elle que l'interaction entre le Conseil Régional et le Conseil rural devrait se faire afin de la dynamique régionale de développement ne laisse pas à la marge, les sphères rurales.

Le PLD étant une programmation stratégique et globale sur six ans, le Conseil rural pourrait, une fois sa réalisation avec le concours de l'Etat ou de partenaires, s'appuyer sur les mêmes acteurs pour une programmation triennale plus fine qui aurait comme porte d'entrée non plus la communauté rurale mais les zones homogènes et terroirs qui la composent, sous la forme de Plans d'Aménagement et de Développement des Terroirs (PADT)¹⁰. Ces exercices iraient plus en profondeur que les PLD et impliqueraient davantage les communautés villageoises qui pourraient renégocier certaines activités (nature, localisation, etc.) à l'occasion des séances de programmation annuelle (PAI) où tous les villages concernés et toutes les catégories socio-professionnelles se feraient représenter. Une somme modique pourrait être inscrite dans le budget de la CR à cette fin.

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

6.1. Conclusions

La planification locale est une des neuf compétences transférées depuis le début de l'application des lois 96-06 et 96-07 portant respectivement Code des Collectivités locales et Transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

Il ressort cependant de l'expérience des Collectivités Locales de la zone d'intervention du FDL -qui n'est pas loin de refléter la situation de nombreuses autres collectivités du Sénégal-, que cette compétence, en raison principalement des capacités humaines, financières et matérielles très faibles de ces collectivités, n'est pas pleinement exercée.

Dans le cas du FDL, il apparaît que le projet s'est beaucoup plus appuyé sur les collectivités locales pour produire -de manière certes participative parceque consultative- un document de référence, à savoir le PLD, qu'il n'a créé les conditions pour que ces dernières soient capables de conduire le processus. Les questions qui se posent sont donc de savoir: i) quels devraient être les véritables rôles des projets ou structures de l'Etat dans le cadre de l'appui au développement local, ii) comment et par quels mécanismes ces rôles pourraient être assumés, iii) quels autres facteurs sont importants à maîtriser (les ressources financières, les capacités techniques?).

¹⁰ Ces Plans d'Aménagement et de Développement des Terroirs (PADT) à la différence des PAGT qui sont très orientés vers les ressources naturelles, mettraient également un accent particulier sur les infrastructures sanitaires, scolaires, hydrauliques, en plus des activités économiques et de formation

Il est difficile dans le cadre d'un exercice de ce genre, de trouver les réponses idoines à ces interrogations, celles-ci nécessitant de confronter plusieurs expériences de planification participative locale et surtout d'identifier et de capitaliser les facteurs de réussite de certaines Collectivités locales citées en exemple au plan national. Les recommandations ci-après formulées vont dans ce sens

6.2. Recommandations

❖ Au FENU

- veiller à ce que les objectifs des projets en matière de développement participatif soient articulés aux moyens -surtout humains- mis à leur disposition;
- favoriser un partage d'expériences avec les Collectivités Locales et/ou projets considérés comme des cas de réussite en matière d'institutionnalisation de la Planification Participative Locale;
- impliquer dès le début des projets et tout au long du processus, les services techniques de l'Etat, pour en faciliter la relève

❖ A l'Etat

- créer, au-delà du cadre juridique, les conditions pour un plein exercice des compétences transférées (en termes de ressources humaines, financières et matérielles)
- redéfinir les moyens et compétences des services techniques déconcentrés et les articuler à leurs rôle et mission d'appui et de facilitation aux Collectivités Locales
- mener en collaboration avec les Collectivités Locales et les partenaires au développement, une réflexion approfondie sur la problématique des échelles de planification .

❖ Aux Collectivités Locales

- veiller à une meilleure articulation des ressources disponibles -notamment financières- avec la Panification Participative Locale;
- créer avec l'appui des partenaires, les conditions de promotion d'une expertise locale
- rechercher les opportunités de partage d'expériences
- mettre en place les mécanismes de bonne gouvernance pour susciter une participation (y compris financière) effective de tous les acteurs locaux

Annexe 1 : Analyse des instruments de planification participative

Annexe 2 : Démarche pour une Planification Participative Locale

Annexe 3: Liste des documents consultés

1. Dr D. NILL et M. B. DIOUF (mai 2000): Aide-mémoire mission d'appui au perfectionnement du système de suivi et évaluation du Projet FDL.
2. USU (juillet 2001): Rapport de mission Planification Participative Villageoise.
3. M. KOUIDI (Janvier 2001): FDL de Kédougou. Acquis et défis à relever. Mission d'appui technique du 28/11 au 14/12/2000.
4. O.K. NIANG et M. B.DIOUF (Août-Septembre, 2001): Rapport d'Auto-évaluation assistée.
5. E. B.DEME, O.K.NIANG et M.WINTER (Octobre 2001): Rapport d'évaluation finale du FDL, SEN/96/001 et SEN/96/COI.
6. J.LUCHE: Rapport de mission d'appui en développement participatif
7. FDL: méthodologie de reformulation des PLD et du PIC.
8. FDL: Note de présentation du Programme FDL
9. République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur: Textes de Lois de la Décentralisation.
10. PNUD/FENU: Fonds de Développement Local dans la région de Tambacounda

Annexe 4: Liste des sigles et acronymes

AFD: Agence Française de Développement
 ASPRODEB: Association pour la Promotion du Développement à la Base
 CAACL: Cellule d'Appui aux Collectivités Locales
 CCAD: Cellule Communale d'Appui au Développement
 CLAD: Cellule Locale d'Appui au Développement
 CMS: Comité des Marchés et des Subventions
 CR: Communauté rurale
 CRD: Comité Régional de Développement
 DIF: Dotation Indicative Financière
 FDL: Fonds de Développement Local
 FENU: Fonds d'Équipement des Nations Unies
 GADEC: Groupe d'Action pour le Développement Communautaire
 GPS: Global Positioning System
 GTZ: Coopération Technique Allemande
 MAP: Méthode Avancée de Participation
 MARP: Méthode Active de Recherche Participative
 OB: Organisation de Base
 ONG: Organisation Non Gouvernementale
 PAGT: Plan d'Aménagement et de Gestion des Terroirs
 PAI: Plan d'Investissement Annuel
 PELCP: Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté
 PIC: Plan d'Investissement Communal
 PLD: Plan Local de Développement
 PNIR: Programme National d'Infrastructures Rurales
 PPL: Planification Participative Locale
 PPV: Planification Participative Villageoise
 PRDI: Plan Régional de Développement Intégré
 PTI: Plan d'Investissement Triennal
 SEPO: Succès, Echecs, Problèmes, Opportunités
 SIG: Systèmes d'Informations Géographiques
 ST/FDL: Secrétariat Technique/Fonds de Développement Local
 USAID: United States of America International Agency
 ZOPP: Planification par Objectifs

Annexe 5: Liste des personnes rencontrées

ST/ FDL, Kédougou
 Mbaye SAMB, ex Animateur FDL, Animateur Projet Plateformes, Kédougou
 Anne CORREA, Consultante du Projet Plateformes, Kédougou
 M. THIOUNE, Sous-Préfet Fongolimbi
 Caly DANSOKHO, Secrétaire communautaire Dialacoto et Animateur relais
 Djibril Diallo, Chef deCERP de Fongolimbi

Annexe 6: Termes de références