

DDR

2276

Bureau de l'irrigation Première Région
Freg
Arrondissement Minicah

GUIDE D'ELABORATION
PLAN D' ACTIONS PRIORITAIRES
ET D' INVESTISSEMENTS
COMMUNAUTAIRES

(PAPIC)

DOCUMENT PROVISOIRE

FEVRIER 1998

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. PREPARATION DE LA DEMARCHE

- 1.1. Information et sensibilisation
- 1.2. La revue de la littérature
- 1.3. Etablissement d'un calendrier d'opération

II. ACTUALISATION DES PLD

- 2.1. Actualisation de la monographie de la communauté rurale
- 2.2. Actualisation du bilan diagnostic de la communauté rurale

III. DEFINITION DES AXES DE DEVELOPPEMENT

IV. IDENTIFICATION DES ACTIONS PRIORITAIRES DE DEVELOPPEMENT

- 4.1. Définition de la notion "Axe de développement"
- 4.2. Identification des axes prioritaires de développement

V. ANALYSE DES ACTIVITES ET OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT

VI. PRIORISATION ET PROGRAMMATION DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT

VII. ELABORATION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT PRIORITAIRES

VIII. PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS A LA FAVEUR DES RESSOURCES DE LA COMMUNAUTE RURALE

IX. MISE EN FORME DU PROJET DE PLAN.

X. ADOPTION ET VULGARISATION DU PAPIC

INTRODUCTION

La démarche proposée pour l'élaboration du Plan d'Action Prioritaire d'Investissement Communautaire (**PAPIC**) est une suite logique à celle mise en oeuvre dans le cadre de la Planification à la Base (**PAB**)

Elle tire sa justification dans les limites objectives du Plan Local de Développement et dans les changements intervenus dans la politique de décentralisation au Sénégal.

Le PAPIC ambitionne d'être un cadre de référence réaliste pour les investissements communautaires. C'est ainsi que sa réalisation requiert la maîtrise des ressources financières du conseil rural qui détermine le contenu opérationnel du plan. L'horizon temporel du PAPIC est cadré sur la durée du mandat des organes des conseils ruraux.

Il convient néanmoins de signaler que cette initiative peut être suscitée par un partenaire comme le CERP, le cas échéant, la démarche proposée pour l'élaboration du PAPIC et qui tient compte de l'existence des PLD, pourrait être adaptée aux réalités des différentes communautés rurales.

Dans cette perspective, l'objectif premier à atteindre doit être l'appropriation par les populations de la démarche, et par delà, les résultats auxquels elle aboutit. C'est dans ces conditions seulement que la participation devient optimale, parce qu'ayant engendré l'éveil des populations à la conscience de leurs problèmes et la compréhension des données qui déterminent leur situation.

Pour mener la réflexion à ce stade de maturité, une sensibilisation conséquente qui est fondée sur une bonne connaissance du sujet et s'appuyant sur les différents partenaires au développement peut constituer une voie de salut.

Ainsi, partant du postulat selon lequel, le développement est une action coordonnée et systématique qui, en réponse aux besoins ou à la demande sociale, vise à promouvoir le progrès global d'une collectivité territoriale, la démarche doit déboucher sur l'identification et l'élaboration d'actions de développement qui prennent en compte les préoccupations majeures des populations.

D'ailleurs, il n'est plus de mise aujourd'hui, que le développement soit envisagé comme étant le résultat d'initiatives dispersées.

Avec une programmation systématique reposant sur un plan émanant des populations et un appui conseil plus soutenu des CERP, les communautés rurales pourront éviter de sombrer dans les erreurs du passé, pour fructifier les acquis et asseoir ainsi, un développement local durable et autocentré.

I. PREPARATION DE LA DEMARCHE

La mise en œuvre de la démarche requiert la participation de tous les acteurs du développement de la communauté rurale une fois que l'information et la sensibilisation soient bien menées. Plus qu'une étape, la participation de ces derniers constituent un préalable pour une collectivité locale désireuse de s'engager dans un exercice de planification locale participative.

1.1. Information et sensibilisation

difficile
à faire
En s'engageant dans ce processus, le conseil rural avec l'appui des techniciens, commence par l'identification des différents partenaires intervenant dans le développement économique, social et culturel de la communauté rurale.

Pour mener à bien cette phase, le conseil rural doit désigner une commission dont les membres seront chargés avec les structures d'appui - conseil, d'élaborer et d'exécuter un programme d'information et de sensibilisation auprès de ces partenaires identifiés.

Cette phase de sensibilisation et d'information devra être axée sur l'intérêt, les objectifs, la méthodologie et le calendrier d'élaboration du plan d'actions prioritaires et d'investissements communautaires. Ces rencontres devront aussi permettre aux partenaires du conseil rural d'exprimer leur sentiment sur la gestion des affaires communautaires mais encore de mieux faire connaître leur organisation ou structure auprès des élus locaux, leaders des OPA et agents des services d'encadrement techniques.

Ces partenaires au développement de la communauté rurale peuvent être, à titre indicatif, recherchés à trois niveaux : les organisations d'auto - promotion, les structures et services étatiques et les institutions et organisations non gouvernementales.

1.2. La revue littéraire

Revue
littéraire
Dans la préparation de l'exercice, il est nécessaire de porter une attention particulière aux travaux et études déjà réalisés et disponibles sur la communauté rurale.

L'exploitation correcte du plan local de développement, des plans d'actions sectoriels (foncier, sanitaire, hydraulique, pastoral,...) de rapports de stage, mémoires de fin d'études et documents de préparation des projets locaux permet à l'équipe de planification de gagner du temps dans les phases ultérieures mais aussi d'éviter des duplications et des chevauchements.

1.3. Etablissement d'un calendrier d'opérations

La phase préparatoire doit déboucher sur l'établissement d'un calendrier de réalisation du PAPIC qui tient compte des préoccupations des différents acteurs identifiés et désireux de s'engager dans ce processus de planification.

Ce calendrier devra surtout répondre aux critères du SMART à savoir :

- ▶ la spécificité ; les activités devront être bien spécifiées et nettement dissociables aux autres.
- ▶ la mesurabilité ; l'activité devra être clairement définie et facilement évaluable afin que le suivi de son exécution puisse être facile.
- ▶ l'acceptabilité ; la pertinence et l'appropriation des activités seront recherchées constamment.
- ▶ le réalisme ; les activités devront être réalisables c'est à dire tenant compte des possibilités.
- ▶ le temps.

Dans ce calendrier, le conseil rural conviendra avec ses partenaires des différentes tâches à accomplir, des résultats attendus, du temps nécessaire, des moyens matériels, humains et financiers à mettre en œuvre et de leur prise en charge.

Durant tout le processus, le conseil rural, à travers la commission de planification, veillera au respect de l'exécution correcte des tâches qui ont été assignées à chaque partenaire. Cette commission s'attachera des compétences techniques ayant une expertise avérée en la matière.

II. ACTUALISATION DU PLD

Cette opération porte essentiellement, d'une part, sur la partie monographique du plan local de développement et, d'autre part, sur les aspects liés au bilan diagnostic de celui-ci.

2.1. Actualisation de la monographie du PLD

Les informations nécessaires à l'actualisation des données monographiques sont souvent éparpillées au niveau des différentes structures intervenant dans le développement local. Il s'agira précisément de les collecter et les agréger au niveau communautaire. Le CERP et la Sous-préfecture constituent un lieu de convergence et de stockage de l'essentiel de ces données. Les résultats de la revue littéraire compléteront certainement les informations monographiques existantes.

2.2. Actualisation du Bilan - Diagnostic du PLD

A ce niveau, l'équipe de planification, sur la base d'une approche participative, procédera à l'analyse par secteur d'activité des atouts, contraintes et solutions proposées. Les acteurs devront privilégier la recherche de solutions locales maîtrisables par les populations.

Les services techniques et les comités villageois de développement constituent des relais pour un diagnostic correct de la communauté rurale. Les terroirs villageois seront ainsi une réalité géographique et sociologique de planification locale et participative.

Cet exercice nécessitera un dialogue fécond et soutenu entre les populations, les techniciens, les autorités locales ...

Le conseil rural devra valider, à chaque étape, les résultats issus du diagnostic et restitués sous forme pédagogique appropriée par l'équipe de planification.

En somme, les travaux d'actualisation du PLD pourront être, à titre indicatif, organisés sur le terrain en suivant les étapes suivantes :

- a. Elaboration de monographies par secteur d'activités avec l'appui des différents services techniques locaux;
- b. Synthèse des monographies sectorielles par communauté rurale;
- c. Restitution de la synthèse des monographies sectorielles aux responsables des services techniques locaux, aux comités villageois de développement et aux autorités locales par le conseil rural;
- d. Etude diagnostique thématique sur la base d'une méthode participative au niveau des différents terroirs villageois par l'équipe pluridisciplinaire de planification locale ;

- e. Synthèse communautaire des études diagnostiques par thème des terroirs villageois par l'équipe pluridisciplinaire de planification locale ;
- f. Restitution des synthèses monographiques et d'études diagnostiques aux comités villageois de développement par l'équipe de planification locale ;
- g. Restitution des synthèses monographiques et d'études - diagnostiques de la communauté rurale au Conseil Rural par le comité inter - villageois de développement ;
- h. Définition des hypothèses de développement de la localité par le Conseil Rural.
- i. Définition par le conseil rural des axes prioritaires de développement de la communauté rurale ;
- j. Elaboration du plan local de développement (plan stratégique) de la communauté rurale et validation par un Comité Local de développement et le conseil rural.

III. DEFINITION DES AXES DE DEVELOPPEMENT

L'analyse diagnostique permet d'identifier une foule de problèmes auxquels les populations locales sont confrontées et dont une résolution pourrait permettre d'enclencher un processus de développement local intégré et durable.

Ces propositions de solutions, pour lesquelles s'est dégagé un consensus durant les phases précédentes de restitution et de validation du PLD actualisé (plan stratégique), devront faire l'objet d'une analyse plus approfondie afin de faire ressortir les relations de cause à effet entre les différents problèmes soulevés.

En effet, dans le bilan diagnostique du PLD, les difficultés sont consignées par secteur d'activités et la synthèse des problèmes soulevés ne fait pas souvent ressortir les interrelations entre secteurs.

Afin de déboucher sur des propositions concrètes d'actions à entreprendre, l'équipe d'animation, doit d'abord amener les populations et les techniciens à formuler chaque problème sous forme de solution à mettre en œuvre. Ensuite, les solutions proposées seront classées en grappes en fonction de leur interdépendance.

Enfin, pour chaque action (solution) retenue par les populations, les facilitateurs amèneront celles-ci à répondre aux questions suivantes :

- ➔ Qui doit la faire ?
- ➔ Avec quel moyen ?
- ➔ A quelle période ?

VI. IDENTIFICATION DES ACTIONS PRIORITAIRES DE DEVELOPPEMENT

4.1. Définition de la Notion "Axe de Développement"

Un axe de développement est considéré comme une proposition d'actions tendant à résoudre un ou plusieurs problèmes auxquels une communauté est confrontée pour son développement socio-économique et culturel.

Un axe de développement ne saurait être une solution à un problème isolé mais une action au centre d'autres actions qui composent un tout cohérent ou un système.

C'est dire qu'un axe de développement constitue un objectif dont la réalisation entraîne ou facilite l'atteinte d'autres objectifs ou la satisfaction partielle ou totale des conditions de résolution d'autres problèmes parfois apparemment lointains.

4.2. Identification des axes prioritaires de développement

Sur la base des hypothèses de développement définies par le conseil rural au cours de la phase précédente, les acteurs du développement de la communauté rurale doivent se livrer à l'identification des axes de développement et en définir ceux qui sont jugés prioritaires et pour lesquels ils sont en mesure actuellement de s'engager pour leur réalisation.

Ces axes prioritaires de développement doivent être suffisamment réalistes, maîtrisables par la population et clairement définis.

V. ANALYSE DES ACTIVITES ET DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT

Cette phase doit déboucher sur l'identification et la définition des mécanismes de mise en œuvre des activités nécessaires pour la réalisation des objectifs de développement de la communauté rurale.

Cette démarche méthodologique sera axée sur une bonne description de la situation future à atteindre appelée aussi hypothèse de développement après solution des problèmes.

Une des méthodes fréquemment utilisées en matière de planification consiste à inverser les problèmes dans un sens positif pour identifier les activités à mener ; car il s'agit bien de la résoudre.

Toutefois, dans cet exercice, il faudra éviter une inversion "aveugle" et souvent procéder à une reformulation de l'énoncé de l'activité.

Enfin, tout en identifiant l'activité et l'objectif recherché, il faudra aussi s'employer à en définir les suppositions, les indicateurs, les acteurs et les coûts sommaires.

Le processus de réalisation des axes prioritaires de développement (APD) sera alors fonction des hypothèses de développement dégagées par le conseil rural, des ressources mobilisables par celui-ci et surtout du contexte de la décentralisation (responsabilisation et participation).

L'identification des axes prioritaires de développement se situe entre le diagnostic de la communauté rurale qui fait ressortir toutes les difficultés auxquelles elle est confrontée et la définition des activités à mener pour une amélioration sensible de la situation économique et sociale de celle-ci.

Une fois les problèmes énumérés et des propositions de solutions consensuelles dégagées, il convient de systématiser les problèmes dans leurs relations de cause à effet, le tout autour d'axes de développement généralement reconnus comme un problème central dont la résolution permet d'envisager l'atteinte d'un autre objectif global dans le développement local.

Les axes de développement, une fois identifiés, sont classés par ordre de priorité en fonction de l'horizon temporel du plan et des ressources financières mobilisables par le conseil rural.

Il reste entendu que si les problèmes sont bien sériés et les propositions de solutions spécifiques, mesurables, acceptables et réalistes, le nombre d'axes prioritaires de développement dépasse rarement le chiffre trois.

VI. PRIORISATION ET PROGRAMMATION DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT

Une fois les activités retenues et analysées et les objectifs définis, il s'agira de les prioriser en déterminant pour chaque activité un échéancier de réalisation. Cet exercice doit se mener en se référant à l'horizon temporel du plan.

Si pour la priorisation des activités, les animateurs ont à leur disposition une gamme d'outils tirés des méthodes de planification participative, il reste que pour la détermination de l'échéancier de réalisation d'une activité; ils doivent constamment soulever les interrogations :

- Les différentes étapes de la réalisation de l'activité;
- Le temps nécessaire pour la réalisation de chaque étape de l'activité ;
- Combien de temps faudrait-il pour réaliser toute l'activité ?

En se posant ces questions, l'activité doit être analysée dans sa globalité, c'est-à-dire de la phase préparation jusqu'à la réception en passant par la conception.

La priorisation n'est pas une simple formalité ou un exercice banal de classement. Elle demeure une phase particulièrement importante pour le suivi et l'exécution du plan. Car, au Sénégal, l'instrument d'exécution du plan qu'est le budget des collectivités locales qui obéit au principe de l'annualité est tributaire des ressources mobilisables. Il est voté chaque année pour toute une année.

C'est pourquoi une priorisation correcte des activités à réaliser et leur programmation dans le temps, permettront aux élus locaux de dresser annuellement l'état prévisionnel des dépenses d'investissement à réaliser.

VII. ELABORATION DES PROJETS PRIORITAIRES DE DEVELOPPEMENT

L'élaboration des documents de projets de développement identifiés qui concourent à la réalisation des objectifs fixés par le plan sera confiée aux structures techniques d'appui - conseil de la communauté rurale.

Les conclusions de ces études techniques et financières guideront le choix définitif des bénéficiaires des projets et en dernier ressort le conseil rural.

Chaque projet retenu devra faire l'objet d'un plan de financement détaillé et les mécanismes de renouvellement et d'entretien de l'investissement.

Les résultats de ces études peuvent conduire à la remise en cause des étapes précédentes. C'est dire qu'il faudrait prendre autant de temps nécessaire pour une itération inhérente à la démarche.

VIII. PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS A LA FAVEUR DES RESSOURCES DE LA COMMUNAUTE RURALE

Le conseil rural, en tant que organe délibérant, sur la base des études techniques et financières des projets à réaliser, procède de la programmation des investissements.

Au préalable, il devrait évaluer toutes les ressources mobilisables tant budgétaires et extra - budgétaires, qu'internes et externes à la communauté rurale.

Toutefois, ne seront considérées que les ressources sûres sur lesquelles des engagements fermes ont été obtenus.

L'accent doit être mis sur les ressources locales et sur la recherche constante d'une participation des bénéficiaires directs des investissements.

Enfin, la programmation des investissements contenus dans le plan sera guidée par le principe de l'annualité.

IX. LA MISE EN FORME DU PROJET DE PLAN

Le conseil rural pourra constituer une commission technique chargée, en collaboration avec les techniciens locaux ou toute autre structure d'encadrement, de mettre en forme la synthèse des travaux sous forme de proposition de plan d'actions prioritaires et d'investissements communautaires.

Cette commission veillera à la conformité du document avec les différentes décisions retenues et sera l'interlocuteur des techniciens chargés de la rédaction. Elle recherchera aussi, si nécessaire, toute information complémentaire utile pour le finissage du document.

Elle sera aussi maître - d'œuvre pour la restitution finale aux différentes instances de validation et d'appui - conseil du plan. Leurs différents travaux doivent être sanctionnés par un procès-verbal adressé au président du conseil rural.

X. ADOPTION ET VULGARISATION DU PAPIC

10.1. Adoption

Conformément aux dispositions réglementaires relatives à la gestion des collectivités locales, le plan sera soumis aux autorités administratives compétentes pour approbation.

Il est vivement recommandé au Sous-préfet de l'arrondissement de faire étudier le document par le Comité Local de Développement avant approbation.

10.2. La Vulgarisation

Le document définitif devra faire l'objet d'abord d'une traduction dans les langues locales et sous une forme accessible aux populations

Ces documents traduits serviront de supports aux fora de restitution qui seront organisés en direction des organisations de base et d'auto-promotion.

Ensuite, le conseil rural à travers sa commission technique organisera une série de rencontres avec les différents partenaires de la communauté rurale pour une information/restitution du PAPIC.

Enfin, cette campagne devra être soutenue et relayée par les médias, de préférence, ayant une bonne couverture de la communauté rurale et un impact sur les populations locales.

ANNEXE

SCHEMA D'ELABORATION

I. INFORMATION ET SENSIBILISATION

1.1. Revue de la Littérature

Prendre connaissance d'un maximum d'expériences en matière de planification locale en vue d'augmenter le capital acquis par le CERP en la matière et d'être à même de donner un argumentaire fouillé susceptible d'asseoir une base solide d'appropriation de la démarche et du PAPIC par les bénéficiaires.

1.2. Information précise

a) - des populations

- * Conseillers Ruraux
- * Chefs de villages
- * Responsables des CVD et CIVD
- * Leaders des OPA
- * Autres leaders locaux

b)- Autorités Administratives

- * Sous - Préfets
- * Préfet

c)- Structures Techniques

- * Services techniques de l'Etat
- * ONG et autres partenaires

II. IDENTIFICATION DES DIFFERENTES ETAPES

III. ETABLISSEMENT D'UN CALENDRIER D'OPERATIONS

IV. REACTUALISATION DU PLD

4.1 Monographie

4.2. Diagnostic

4.2.1. Mise en forme pédagogique du pré-diagnostic

4.2.2. Réunion de restitution et de validation du diagnostic

4.2.3. Identification d'axes et actions prioritaires avec les partenaires

- 4.2.4. Restitution et priorisation des actions et axes identifiés selon leurs Urgence, Faisabilité et Motricité ou tout autre critère jugé pertinent
- 4.2.5. Identification d'un PLD suivant les critères dégagés.
- 4.2.6. Identification et élaboration de micro-projets ponctuels
- 4.2.7. Réunion de restitution PLD et projets annexes
- 4.2.8. Programmation des actions

V. DELIBERATION DU C.R POUR ADOPTION PAPIC

VI. PRESENTATION DU PAPIC AU CL PAR LE CR

VII. VULGARISATION DU PAPIC

SCHEMA D'ELABORATION

I. PREPARATION DE LA DEMARCHE

1.1- Information précise

a. des populations

- des Chefs de villages
- des responsables des CVD et CIVD
- des leaders des OPA (ASC, GPF, GIE, AVD...)
- des conseillers ruraux

b. des autorités locales

- du Préfet
- du Sous - Préfet

c. des services techniques

- Agriculture
- Elevage
- Eaux - Forêts et Chasse
- Santé et Actions Sociales
- Hydraulique
- etc.

1.2- Revue littéraire

- PLD
- Plans d'action sectorielle (foncier, sanitaire, hydraulique, élevage,
- Rapports de stage
- Mémoires de fin d'études, etc.

1.3- Etablissement d'un calendrier d'opérations

Respect des critères du **SMART** (Spécifique - Mesurable - Acceptable - Réaliste - et dans le Temps)

II. ACTUALISATION DE LA MONOGRAPHIE DU PLAN LOCAL DE DEVELOPPEMENT (PLD) (essentiellement quantitative)

- Enquêtes
- Entretiens
- Interviews, etc.

III. ACTUALISATION DU BILAN DIAGNOSTIC (données qualitatives)

Analyse des atouts et contraintes et des solutions proposées par secteurs.

- 3.1. Les projections du PLD à confirmer ou infirmer
- 3.2. Classement, sélection et interprétation des données qualitatives
- 3.3. Mise en forme pédagogique du diagnostic interne
- 3.4. Réunions de présentation du diagnostic interne par secteur
 - » aux chefs des services techniques
 - » aux CVD
 - » aux autorités locales.
- 3.5. Réunions de présentation et de validation du diagnostic au niveau des différents terroirs villageois (CVD)
- 3.6. Réunions de présentation du diagnostic aux autorités administratives
- 3.7. Réunions de restitution et d'harmonisation en conseil rural et en CLD

IV. IDENTIFICATION DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT

Actions à identifier en respectant cette trilogie:

- * Qui doit le faire ?
- * Avec quel moyen ?
- * A qu'elle période ?

- » Populations
- » Services techniques
- » Autorités administratives.

- Restitution au niveau du conseil rural

V- PROPOSITION D'AXES PRIORITAIRES DE DEVELOPPEMENT

- » Populations
- » Services techniques
- » Autorités administratives.

VI- PRIORISATION DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT

- » Populations
- » Services techniques
- » Autorités administratives.

VII- ELABORATION DES PROJETS PRIORITAIRES IDENTIFIES

Etudes de faisabilité : estimation en terme de coûts des projets retenus

VIII- RESTITUTION

IX- REUNIONS DE PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS EN RAPPORT AVEC LES RESSOURCES COMMUNAUTAIRES

X- MISE EN FORME DU PROJET DE PLAN

XI- RESTITUTION FINALE, D'APPROPRIATION, D'ADOPTION ET DE PRESENTATION AU CONSEIL RURAL ET AU CLD

- Procès - Verbal de délibération

XII- VULGARISATION DU PAPIC AUPRES DES PARTENAIRES DU CONSEIL RURAL

- Médiatisation
- Tournées d'information
- Forum niveau département et/ou région
- Voyage d'études - Présentation

a. Les organisations d'auto-promotion

- les groupements de promotion féminine ;
- les associations de jeunes ;
- les groupements d'intérêt économique ;
- les associations villageoises de développement ;
- les comités villageois de développement ;
- les coopératives.

b. Les structures et services étatiques

- autorités administratives et chefs de villages ;
- les services d'encadrement techniques ;
- les programmes nationaux d'Etat intervenant dans la communauté rurale;
- etc.

c. Les organisations et institutions non gouvernementales

- ONG nationales ;
- ONG internationales ;
- projets de développement ;
- etc.