



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

MINISTERE DU PLAN

MINISTERE DE LA DECENTRALISATION
ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

***GUIDE METHODOLOGIQUE
DE PLANIFICATION
PROVINCIALE ET LOCALE***

VERSION FINALE

I. INTRODUCTION	8
1.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION	8
1.1.1. DECENTRALISATION.....	8
1.1.2. MISE EN COHERENCE DES APPROCHES DE PLANIFICATION SECTORIELLE	9
1.1.3. LA DECLARATION DE PARIS ET LA PLANIFICATION PROVINCIALE ET LOCALE	9
1.2. CADRE LEGAL DE LA PLANIFICATION	10
1.2.1. ORGANISATION TERRITORIALE, POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE	10
1.2.2. COMPETENCES / ATTRIBUTIONS DES PROVINCES ET ETD	11
1.3. OBJECTIFS DU GUIDE	12
II. PROCESSUS DE LA PLANIFICATION	13
2.1. OBJECTIFS DE LA PLANIFICATION	13
2.2. PRINCIPES DE BASE	14
2.2.1. Le renforcement du leadership local	14
2.2.2. La bonne gouvernance locale	14
2.2.2.1. La transparence	14
2.2.2.2. La subsidiarité	15
2.2.2.3. L'efficience et l'efficacité	15
2.2.3. La cohérence verticale et horizontale	15
2.2.3.1. La mise en cohérence verticale	16
2.2.3.2. La mise en cohérence horizontale	16
2.3. L'APPROCHE PARTICIPATIVE	17
2.3.1. Participation des acteurs	17
2.3.2. Engagement des acteurs	17
2.3.3. Intégration de la perspective genre	18
2.3.4. Emergence de la créativité et de l'innovation	18
2.4. MODALITES DE LA PLANIFICATION	18
2.4.1. Suivi –évaluation du processus de planification	18
2.4.2. Vision commune à long terme	19
2.4.3. Appropriation de la gestion du développement local	20
2.4.4. Auto-analyse du développement durable	20
2.4.5. Articulation des phases PPBS	21
III. CONTENU D'UN PLAN DE DEVELOPPEMENT.....	23
3.1. Contexte et méthodologie d'élaboration du plan	23
3.2. Présentation de la province / ETD	23
3.3. Etat des lieux	23
3.3.1. Analyse - diagnostic du développement durable	23
3.3.2. Problématique du développement	24
3.3.3. Indicateurs de base du développement	25
3.4. Vision commune à long terme	25
3.5. Orientations et objectifs de développement	25
3.6. Axes stratégiques et programmes	26
3.7. Programme d'Investissement Prioritaire (PIP)	26
3.8. Plan Annuel d'Investissement (PAI)	27
IV. DEROULEMENT PRATIQUE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION	27
4.1. Etape 1 : phase préparatoire	27
4.1.1. Initiative de l'élaboration d'un PD	28
4.1.2. Adoption du principe de planification par l'Organe Délibérant	28
4.1.3. Identification d'un service d'appui technique	28
4.1.4. Mise en place du dispositif institutionnel	28
4.1.4.1. Au niveau provincial	28
4.1.4.2. Au niveau des ETD	31
4.1.5. Organisation des ateliers de capacitation des intervenants	33

4.1.6. Organisation d'une campagne de communication	34
4.1.6.1. Motivation des acteurs	34
4.1.6.2. Information et sensibilisation des services déconcentrés de l'Etat	34
4.1.6.3. Information et sensibilisation des parties prenantes clés	34
4.2. ETAPE 2 : DIAGNOSTIC PARTICIPATIF	35
4.2.1. Diagnostic technique	35
4.2.1.1. Introduction	35
4.2.1.2. Etablissement d'un diagnostic technique	35
4.2.1.2.1. La dimension sociale	36
4.2.1.2.2. La dimension environnementale	39
4.2.1.2.3. La dimension économique	41
4.2.2. Les consultations participatives	45
4.2.2.1. Modalités d'organisation	45
4.2.2.2. Déroulement des séances	45
4.3. Etape 3 : Formulation du plan de développement	46
4.3.1. Introduction	46
4.3.2. Travaux en plénière	47
4.3.3. Travaux en commission	48
4.3.3.1. Constitution des commissions de travail	48
4.3.3.2. Déroulement des travaux en commissions	48
4.3.3.2.1. Consolidation du diagnostic participatif	48
4.3.3.2.2. Elaboration de la vision de développement	50
4.3.3.2.3. Définition des orientations / Objectifs	51
4.3.3.2.4. Identification des axes stratégiques de développement	52
4.3.3.2.5. Formulation et consolidation des idées d'actions	52
4.3.3.2.6. Elaboration du Programme d'Investissement Prioritaire (PIP)	53
4.3.3.2.7. Elaboration du Plan Annuel d'Investissements	58
4.3.4. Restitution des travaux en plénière	58
4.4. Etape 4: Rédaction et mise en cohérence du PD	59
4.4.1. Rédaction du document provisoire du plan	59
4.4.2. Restitution du document provisoire	59
4.4.3. Rédaction du document définitif.....	59
4.5. Etape 5 : Approbation et adoption du PD	60
4.5.1. Au niveau de la province	60
4.5.2. Au niveau de l'ETD.....	60
V. CONCLUSION GENERALE	62
VI. ANNEXES / OUTILS	63
6.1. TABLEAU DE DIX FACTEURS POUR UNE PARTICIPATION REUSSIE	63
6.2. ANALYSE FFOM DES 3 DIMENSIONS DU DEVELOPPEMENT DURABLE	64
6.3. ANALYSE TRANSVERSALE DES ACTIVITES ECONOMIQUES D'UNE ENTITE	67
6.4. MATRICE DE PROGRAMMATION DES ACTIONS	68
6.5. FICHES DE CALCULS POUR LE REVENU TERRITORIAL	69
6.6. SCHEMAS DES FLUX FINANCIERS TERRITORIAUX	73
6.7. MODELE D'UNE FICHE DE PROJET	74
6.8. CANEVAS D'UN PLAN DE DEVELOPPEMENT PROVINCIAL ET LOCAL	78
6.9. ESQUISSE BIBLIOGRAPHIQUE	81

LISTE DES ABREVIATIONS

CCD Comité Communal de Développement
CDG Comité de Développement du Groupement
CDQ Comité de Développement de Quartier
CLD Comité Local de Développement
CTPD Comité Technique Provincial de Développement
CPP Comité Provincial de Pilotage
CTD Comité Territorial de Développement
CUD Comité Urbain de Développement
CVD Comité Villageois de Développement
DAO Document d'Appel d'Offres
DSCR Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
ETD Entité Territoriale Décentralisée
FENU Fonds d'Équipement des Nations Unies
ISB Infrastructures et Services de Base
OCDE Organisation de Coopération et Développement Économiques
OMD Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG Organisation Non-Gouvernementale
OSC Organisation de la Société Civile
PA Plan d'Aménagement
PAI Plan Annuel d'Investissement
PD Plan de Développement
PDL Plan de Développement Local
PDP Plan de Développement Provincial
PIB Produit Intérieur Brut
PIL Programme d'Investissement Local
PIP Programme d'Investissement Provincial
PIP Programme d'Investissement Prioritaire
PNAU Plan National d'Aménagement Urbain
PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement
PPAU Plan Provincial d'Aménagement Urbain
PTF Partenaires techniques et Financiers
PV Procès-verbaux
RDC République Démocratique du Congo
RT Revenu Territorial
S/E Suivi / Évaluation
SMART Spécifique, Mesurable, Atteignable, Raisonnable et Temporel
SNAT Schéma national d'Aménagement du Territoire
SPAT Schéma Provincial d'Aménagement du Territoire
STD Service Technique Déconcentrée
TDR Termes des Références

I. INTRODUCTION

1.1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

1.1.1. DECENTRALISATION

La Constitution de la République Démocratique du Congo (RDC) promulguée le 18 février 2006, a opté clairement pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires publiques et locales, en créant trois paliers de pouvoir : central, provincial et local. Ce choix stratégique reconnaît aux Provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées (ETD), la responsabilité de planifier leur développement et de prendre en charge le développement économique de leurs collectivités.

Dans le but de consolider l'unité nationale et de créer des centres d'impulsion et de développement à la base, le constituant a structuré administrativement la République Démocratique du Congo en 25 Provinces plus la Ville de Kinshasa. Les Provinces et les ETD sont dotées de la personnalité juridique et exercent des compétences de proximité énumérées par les textes législatifs en vigueur.

En outre, l'implication de toutes les composantes de la population dans la planification des équipements collectifs et la gestion des Provinces et des ETD n'ont pas été suffisamment fortes, creusant ainsi le fossé entre les gouvernés et les gouvernants. Une condition importante pour le succès de la planification provinciale et locale, est le transfert de pouvoirs de décision et de gestion ainsi que de structures politiques et administratives à l'échelon territorial et local. La planification provinciale et locale est donc particulièrement importante dans un contexte de décentralisation où les élus locaux sont responsabilisés pour le développement de leur territoire.

Les acteurs de développement ont besoin d'analyses simples et partageables pour identifier les idées d'actions les plus efficaces. Les outils et méthodes de planification et de programmation doivent en effet permettre à la fois le pilotage du développement par les autorités territoriales élues et nommées, et la participation de l'ensemble des acteurs concernés (société civile, secteur public, secteur privé, etc.).

Les documents de planification spatialisée les plus récents sont constitués par les DSCRP provinciaux qui ont été conduits à l'intérieur du pays selon une démarche participative. Par ailleurs, certains travaux de réflexion sur l'aménagement du territoire sont en cours au niveau du Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire (MDAT). En revanche, le système de planification locale est presque inexistant, laissant les communes et les secteurs dans le pilotage à vue de leurs actions de développement. Les capacités techniques d'appui conseil

sont également très faiblement présentes dans les institutions locales et provinciales.

Aussi, le défi le plus important est de faire en sorte que les acteurs et les populations concernés puissent maîtriser et s'approprier la démarche proposée, afin que le développement devienne inclusif et participatif, et produise un impact réel sur la qualité de vie de tous les citoyens. Il s'agit de faire du développement des Provinces et des ETD une réalité pour les différentes communautés.

1.1.2. MISE EN COHERENCE DES APPROCHES DE PLANIFICATION SECTORIELLE

L'instauration de la décentralisation en RDC et l'émergence d'un nouveau contexte de la mondialisation obligent à reconsidérer certains automatismes et à revoir les approches et les outils de planification sectorielle.

Cette planification sectorielle a été de type "top-bottom", provoquant un développement déséquilibré, d'un manque d'intérêt, de mobilisation et d'implication des populations à toutes les initiatives de gestion des services publics.

L'élaboration d'une méthodologie harmonisée permettant d'orienter le travail de planification provinciale et locale s'impose, au regard des grands défis à relever. Ce travail de

planification devrait être participatif et centré sur la résolution des problèmes des populations, la valorisation des savoir-faire et des dynamiques locales. A cet effet, il sera important d'introduire des nouveaux outils de planification, permettant d'intégrer tous les aspects de la vie quotidienne des populations.

Il devrait aussi articuler les actions structurantes relevant des responsabilités de l'Etat central, des Provinces et les actions de proximité incombant aux ETD. Cela impliquerait également le rétablissement de l'esprit citoyen dans la gestion des affaires publiques locales pour permettre aux populations locales d'être partie prenante du processus de changement dans le mode de fonctionnement des institutions provinciales et locales.

1.1.3. LA DECLARATION DE PARIS ET LA PLANIFICATION PROVINCIALE ET LOCALE

La Déclaration de Paris (adoptée en mars 2005 par les ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et par les responsables d'organismes multilatéraux et bilatéraux d'aide au développement) est une initiative internationale coordonnée par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

La Déclaration de Paris est articulée autour de cinq principes:

- i) Appropriation des politiques et stratégies de développement par les pays partenaires ;
- ii) Alignement de l'aide sur les stratégies, les politiques, les procédures, et les dispositifs nationaux ;
- iii) Harmonisation de l'aide ;
- iv) Gestion axée sur les résultats ;
- v) Responsabilité mutuelle.

Concrétiser la Déclaration de Paris à l'intérieur du pays, là où les partenaires interviennent, constitue un défi important du développement durable de la RDC. Ceci dépendra en grande partie de l'instauration progressive des outils de planification provinciale et locale.

En effet, l'élaboration d'un plan de développement renforce à la fois le **leadership** des autorités dans le pilotage du développement et l'**appropriation** des stratégies élaborées par tous les acteurs de développement, y compris les partenaires au développement, à travers des approches véritablement participatives.

En plus, le plan de développement permettra d'**aligner** les actions de développement des partenaires vers des politiques et stratégies identifiées et partagées au niveau provincial et local.

En ce qui concerne l'**harmonisation** de l'aide (troisième axe de la Déclaration), il est envisagé de mettre en place un cadre unique et intégré de programmation et de budgétisation de l'aide publique au développement dans un contexte décentralisé. Ce cadre englobera les étapes du processus PPBS (Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi-évaluation).

La quatrième composante de la Déclaration de Paris, la **gestion axée sur les résultats**, ne pourrait se réaliser que par l'identification des objectifs, des stratégies et des indicateurs de développement préalablement définis dans les plans de développement. En outre, l'état de lieu (diagnostic) du Plan permet de disposer d'un cadre de référence de développement (base line), nécessaire pour toute action de gestion axée sur les résultats.

Les partenaires et les autorités sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. La **responsabilité mutuelle** (engagement) de la mise en oeuvre du Plan de développement se concrétise à travers l'engagement des acteurs pour la réalisation de la vision et les politiques de développement. Cet engagement est intégré dans le Plan de développement par la formulation de cette vision et politiques de développement sous forme d'une charte ou d'une déclaration politique.

En résumé, le renforcement des capacités de planification et de la gestion financière à l'intérieur du pays est l'un des aspects importants de l'agenda de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, tant publique que privée.

1.2. CADRE LEGAL DE LA PLANIFICATION

1.2.1. ORGANISATION TERRITORIALE, POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

La Constitution de la RDC promulguée le 18 février 2006 pose les bases des niveaux de planification provinciale et locale en définissant le cadre territorial, politique et administratif de l'Etat que sont les Provinces et les ETD, ainsi que leurs espaces géographiques. En effet, la Constitution stipule que la République Démocratiques du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 Provinces dotées de la personnalité juridique (art. 2). Les Provinces et les ETD de la RDC sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. (Art. 3)

En outre, en définissant l'architecture institutionnelle, la loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces participe à la définition des différents échelons de planification provinciale et locale. Cette architecture institutionnelle est établie comme suit (art.4 et 5) :

La Province est subdivisée en villes et territoires.

Sont subdivisés, à l'intérieur de la Province :

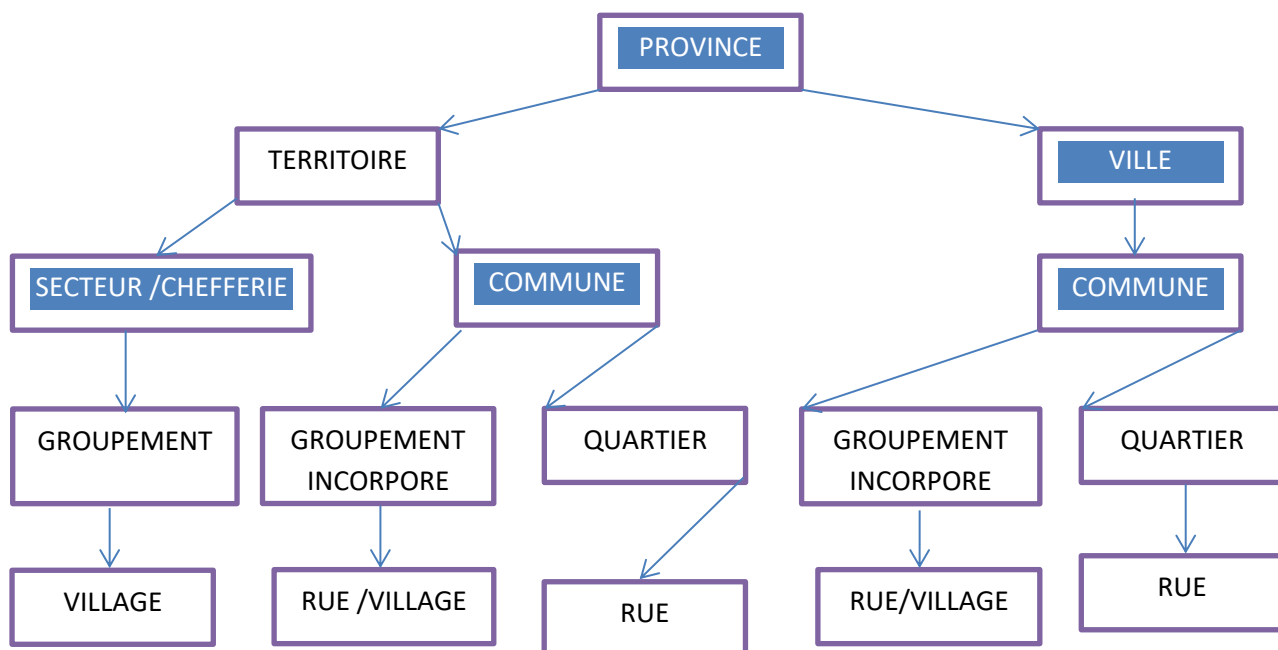
1. la ville en communes ;
2. la commune en quartiers et/ou en groupements incorporés ;
3. le territoire en communes, secteurs et /ou chefferies ;
4. le secteur ou chefferie en groupements ;
5. le groupement en villages.

Le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique.

La ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.

Les différents échelons du processus de planification provinciale et locale peuvent donc être schématisés comme suit :

Schéma 2 : Echelons du processus de planification décentralisée



1.2.2. COMPETENCES / ATTRIBUTIONS DES PROVINCES ET ETD

La planification provinciale et locale du développement s'effectue conformément aux compétences et attributions fixées par un cadre légal établi. Cependant, les différents textes législatifs et réglementaires disponibles que sont la Constitution de la RDC et la Loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces, ne donnent qu'une partie de l'assise légale de la planification provinciale et locale.

En effet, les articles 201 à 205 de la Constitution fixent les principales compétences de l'Etat et des Provinces selon trois principes : compétences exclusives de l'Etat (36 compétences), compétences concurrentes du pouvoir central et des Provinces (25 compétences) et compétences exclusives des Provinces (29 compétences).

La Constitution en son article 3 consacre les principes de la libre administration des Provinces et d'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières, techniques et une large décentralisation des entités territoriales à l'intérieur de la Province. Elle stipule également que le plan d'aménagement et la planification provinciale sont des compétences provinciales (cfr. art. 204).

Toutefois, la Loi organique n°08-16 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces établit que le plan d'aménagement urbain relève des compétences de la ville (cfr. art. 11), Cette loi précise également que les ETD jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. (Art. 5). Elle met en relief l'autonomie financière qui permet à une ETD de disposer d'un budget propre, distinct de ceux du pouvoir central et de la Province, de leur droit à 40 % des recettes à caractère national allouées à la Province ainsi que la possibilité de bénéficier des ressources de la caisse nationale de péréquation.

Ainsi, la planification est devenue une compétence que doit exercer les entités décentralisées pour assurer la libre administration et l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques, et une prise en charge efficace de leur développement.

1.3. OBJECTIFS DU GUIDE

Ce Guide méthodologique est un outil de planification provinciale et locale facilitant une standardisation des instruments de planification au niveau provincial et local.

Il poursuit trois objectifs principaux ci-après :

- renforcer la connaissance et la maîtrise des potentiels et contraintes provinciales et locales par l'utilisation des outils de planification simples et adaptés ;
- responsabiliser les Provinces et les ETD dans le pilotage du développement et la mobilisation de leurs ressources;
- fournir un cadre cohérent et harmonisé du processus de participation dans l'élaboration des plans de développement.

Ce Guide méthodologique aide à orienter le travail de planification provinciale et locale du développement d'une entité donnée. Cela constitue en soi un défi majeur à relever afin de trouver des solutions aux questions de développement. Il propose une démarche de mise en cohérence des outils sectoriels et une simplification de la compréhension provinciale et locale par l'introduction de la dimension du développement durable dans la planification.

II. PROCESSUS DE LA PLANIFICATION

2.1. OBJECTIFS DE LA PLANIFICATION

La planification vise :

- **l'amélioration quantitative et qualitative des services à rendre aux populations d'une part, et**

• **la création de richesses d'autre part.**

Ainsi, le Plan de développement organise les actions de développement sur la base de résultats partagés par tous les acteurs, en termes de réduction des disparités (ciblant les groupes/zones/secteurs les plus défavorisés), et de développement des potentiels (ciblant les groupes/ zones/secteurs les plus porteurs).

Deux logiques encadrent ce processus:

- Répartition : réduction des disparités, équité, partage ;
- Polarisation: concentration sur les opportunités et les potentialités les plus prometteuses.

Le croisement de ces objectifs et logiques définit 4 grands volets pour l'élaboration d'un plan de développement:

Schema : Objectifs et logiques de planification :

Logique / Objectif	Répartition	Polarisation
Services à rendre aux populations	1. Services à rendre aux plus défavorisés	3. Opportunités de services
Création de richesses	2. Emploi des plus défavorisés	4. Potentialités et filières porteuses

Trois instruments viennent appuyer cette démarche :

- (i) le Plan de Développement qui décrit les axes stratégiques et les priorités de développement à long terme ;
- (ii) le Programme d'Investissement Prioritaire (PIP) de l'entité qui est en fait le programme découlant du Plan de développement et qui engage l'entité en matière d'investissements locaux et enfin,
- (iii) le Programme Annuel d'Investissement (PAI) qui est pris en compte dans le budget de la Province ou de l'ETD.

2.2. PRINCIPES DE BASE

2.2.1. Le renforcement du leadership local

La planification devrait renforcer la capacité des élus d'exercer leur mission de programmation de la dépense publique, par la formulation de stratégies de développement opérationnelles mobilisant de manière véritablement participative les visions, les attentes, les savoir-faire et les méthodes des acteurs.

Le but de l'élaboration des plans de développement est de créer un cadre décisionnel local basé sur la consultation, la concertation et l'imputabilité comme bases structurelles de la gestion publique de la collectivité.

L'implication des élus et des acteurs majeurs tout au long de l'exercice est un gage de réussite. Il est souvent dérisoire de considérer que, arrivé à la clôture du travail de planification, des responsables politiques et économiques soient capables de s'approprier les conclusions à leur seule lecture, comme s'il s'agissait d'une simple étude. On a en effet souligné que, dans la logique de **l'intelligence collective**, l'appropriation devait se réaliser tout au long du cheminement. Il faut donc s'assurer, à chaque étape, de la présence effective de ces responsables.

De plus, c'est leur présence dans l'exercice qui stimulera la participation des autres parties prenantes, ainsi convaincues de la réalisation des résultats, et par conséquent de la possibilité de mise en oeuvre de la stratégie au plus haut niveau de décision. Cette interaction est donc essentielle au bon aboutissement de l'exercice.

2.2.2. La bonne gouvernance locale

La bonne gouvernance des collectivités se caractérise par la participation, la transparence et la responsabilité. Elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité.¹ La bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voix des plus démunis et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre des prises de décision. »¹

2.2.2.1. La transparence

La transparence veut qu'il soit mis en place aux différents niveaux d'intervention, une série de mécanismes garantissant la traçabilité, la visibilité et le contrôle du processus. Elle sera réalisée grâce aux médias, à la publication des rapports sur l'état de financement des projets et programmes et de la participation des bénéficiaires au processus de suivi-évaluation.

¹ PNUD : La gouvernance en faveur du développement humain durable : Document de politique générale, 1997.

2.2.2.2. La subsidiarité

La subsidiarité impose que les lieux de décision concernant la mise en oeuvre des interventions soient le plus proche possible des bénéficiaires, afin de céder une part de responsabilités et de compétences, et ainsi favoriser une administration de proximité efficace. A cet effet, le Plan de Développement (PD) devrait être porté par l'entité en s'appuyant sur les niveaux les plus aptes à livrer les services. La subsidiarité recommande ainsi que l'organe exécutif reconnaisse que la mise en oeuvre du PD n'est pas uniquement l'affaire de ses membres, mais également celle des services déconcentrés, services provinciaux, organisations de la société civile, associations de développement, etc.

2.2.2.3. L'efficacité et l'efficacité

L'efficacité recommande que l'organe exécutif et l'ensemble des parties prenantes au processus poursuivent les efforts de consolidation des bases d'une croissance économique durable centrée sur un cadre macroéconomique cohérent. Le principe d'efficacité est lié au respect des notions de la proximité, du faire-faire, de la transparence et de la célérité, susceptibles de garantir le succès de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation du Plan de Développement, grâce à l'adoption des procédures, des instruments et des mécanismes neutres et clairs, adaptés au caractère multisectoriel et multidimensionnel de la formulation et l'élaboration du PD d'une part, et sa mise en oeuvre, d'autre part.

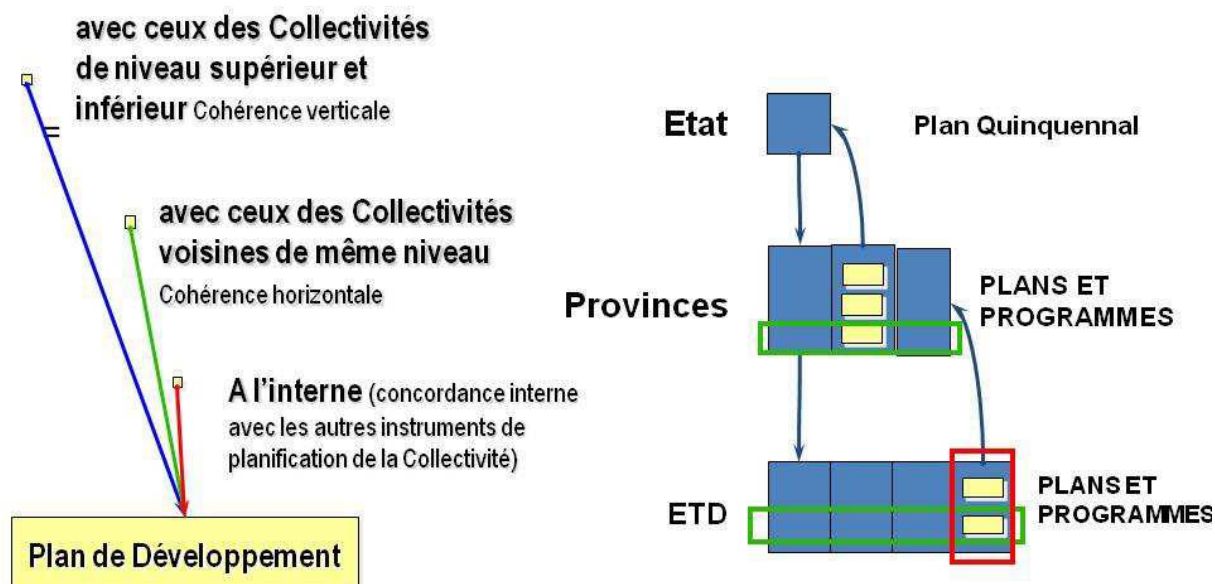
2.2.3. La cohérence verticale et horizontale

On distingue deux types de mise en cohérence: la mise en cohérence verticale (*entre les échelons*) et la mise en cohérence horizontale (*  l'intérieur de l'échelon considéré*).

Il s'agit en effet de veiller à une mise en phase des plans élaborés à différents niveaux, national, provincial et local, dans un souci de cohérence.

Les provinces et les ETD assurent donc les échanges nécessaires pour limiter les redondances et les contradictions entre les actions, et pour identifier les synergies possibles entre leurs entités et celles des entités voisines.

Cohérence des instruments de planification



2.2.3.1. La mise en cohérence verticale

La Province est l'instance adéquate d'articulation entre les politiques provinciales et locales d'une part et des politiques nationales d'autre part. La province est donc le niveau indiqué pour :

- ☞ la recherche de cohérence entre les priorités nationales, provinciales et locales, les politiques sectorielles et éventuellement les actions humanitaires ;
- ☞ la mise en commun des actions de développement dans le cadre d'une collaboration entre les niveaux décentralisés et déconcentrés.

La mise en cohérence verticale se réalise avec les instruments d'orientation générale du développement de l'entité tels que le DSCR national, le Plan National d'Aménagement Urbain (PNAU), la Stratégie Nationale d'Aménagement du Territoire (SNAT) et les OMDs. En effet, quel que soit le niveau de planification où on se situe, le DSCR national, le PNAU la SNAT et les OMDs sont des documents stratégiques de référence pour l'élaboration et la mise en oeuvre du Plan de développement provincial / local. Ils indiquent les orientations générales, les perspectives de développement et les stratégies de lutte contre la pauvreté. La cohérence entre les différents documents de planification est de type hiérarchique. En effet, les instruments de niveau inférieur doivent être conformes aux instruments de niveau supérieur et traduire les orientations de ces derniers au niveau de l'échelon.

Le Plan de développement (PD) doit tenir compte des orientations sectorielles du DSCR et être conforme à la SNAT, au PNAU et aux OMDs et traduire les orientations de ceux-ci au niveau provincial.

De même, le PD doit être en cohérence avec le plan et/ou le schéma de développement provincial et traduire les orientations de celui-ci au niveau local. Cette cohérence nécessite la présence notamment des membres du comité provincial de développement et les représentants des structures de l'Etat de niveau supérieur dans le processus de planification des échelons

inférieurs.

2.2.3.2. La mise en cohérence horizontale

Il s'agit de la cohérence entre les instruments de planification d'un même niveau (*échelon*) notamment entre le PD et la Stratégie Provinciale d'Aménagement du Territoire, et le Plan Provincial d'Aménagement Urbain.

Le Plan de Développement Provincial (PDP) doit tenir compte des orientations sectorielles du DSCRIP provincial, des politiques et stratégies nationales de développement (*du SPAT, et du PPAU, s'ils existent*) ainsi que la localisation des équipements des infrastructures et des ressources naturelles d'intérêt national et provincial. Le SPAT, et le PPAU sont des instruments de planification spatiale à long terme au niveau provincial et qui servent de cadre de référence pour l'élaboration et la mise en oeuvre du plan de développement.

Par ailleurs, à terme, l'ETD devra disposer d'un plan d'aménagement et de règles d'urbanisme en matière de construction et d'exploitation. Il importe que le Plan de Développement Local (PDL) s'inscrive dans cette vision d'aménagement du territoire au plan politique, économique et environnemental. Le Plan d'Aménagement de l'ETD (*PA/ETD*), instrument de planification spatiale à long terme au niveau local sert de cadre de référence pour l'élaboration et la mise en oeuvre du Plan de Développement Local.

Cependant, même s'il n'y a pas de relations hiérarchiques entre les plans de même niveau, un minimum de cohérence doit être observé entre les différents plans pour éviter des contradictions flagrantes préjudiciables à un développement harmonieux et durable.

2.3. L'APPROCHE PARTICIPATIVE

2.3.1. Participation des acteurs

Dans le contexte de décentralisation, le développement doit s'appuyer sur la pleine participation des acteurs provinciaux et locaux notamment à travers la création de cadres de concertation et de prise de décision, et la mise en place de structures de gouvernance politique et institutionnelle susceptibles d'encadrer et d'harmoniser les rapports entre les pouvoirs locaux, les populations et la société civile.

Le citoyen a donc un rôle important à jouer dans les processus d'élaboration des politiques et de prise de décision puisqu'il y a la possibilité de se prononcer non seulement en ce qui concerne le choix de ses représentants mais aussi sur les décisions le concernant.

2.3.2. Engagement des acteurs

L'acceptation et le partage de la stratégie de la Collectivité tels que définis par le Plan de Développement font l'objet d'un engagement commun des acteurs associés à son élaboration. Une place importante est donc accordée à la consultation et à la négociation tant avec les représentants de la population qu'avec les partenaires au développement. Partant de là, il est évident que le Plan de Développement n'est pas l'instrument d'un bailleur mais qu'il représente la programmation de l'investissement telle qu'établie par la Collectivité. Le Plan de Développement engage donc tous les intervenants de la Collectivité : la population, la société civile, le secteur privé, les élus, les gouvernements central, provincial et local et les partenaires au développement.

Des engagements en termes financiers complètent chaque fois que possible cette reconnaissance. À cet effet, la collectivité devra donc signer une convention de partenariat qui précisera les obligations des parties prenantes dans la conduite de cet exercice et qui feront l'objet d'un suivi évaluation périodique. La signature d'une telle convention devrait être un préalable pour un appui financier à la collectivité.

2.3.3. Intégration de la perspective genre

Il s'agit de l'incorporation d'une démarche d'équité entre les sexes à tous les stades des cycles

de planification, de mise en oeuvre, de suivi et de contrôle citoyen des programmes et des actions de développement, ainsi que de l'utilisation de données sexospécifiques dans l'analyse des données statistiques afin de mettre en lumière les répercussions différentes des programmes sur les hommes et sur les femmes et l'appropriation des actions de développement.

2.3.4. Emergence de la créativité et de l'innovation

Faire de la planification provinciale et locale, c'est apprendre à penser en dehors des cadres convenus pour proposer des alternatives innovantes à la trajectoire d'un territoire donné. La parole des acteurs et les approches participatives sont des approches peu scientifiques mais qui englobent une prise en compte des compréhensions provinciales / locales, souvent plus pertinentes que des données chiffrées ou des analyses sophistiquées / sectorielles et peu adaptées à un exercice de planification territoriale ou locale.

Il s'agira donc, à chacune des étapes de la planification, d'utiliser des méthodes destinées à encourager la créativité individuelle et collective des acteurs, de manière à accroître le rôle de l'imaginaire et du sensible dans la construction des idées : brainstormings, jeux de rôles, constructions de modèles, scénarios des mutations, entretiens individuels etc.

Au delà des efforts et des techniques permettant de créer du consensus, il s'agira également de prendre soin de respecter les avis minoritaires et de ne pas les évacuer dans les synthèses. Eviter systématiquement les divergences qui risquent de museler la liberté de production des acteurs et de les cantonner dans une pensée conformiste et stérile plutôt que de susciter chez eux l'innovation nécessaire pour appréhender le futur.

La créativité doit s'exercer le plus particulièrement dans les phases conceptuelles de représentation du système territorial, tant au moment du diagnostic participatif, de la construction de la vision ou encore de l'ensemble des axes stratégiques qui doivent, à chacune de ces étapes articuler l'ensemble de leurs éléments constitutifs les uns par rapport aux autres.

2.4. MODALITES DE LA PLANIFICATION

2.4.1. Suivi -évaluation du processus de planification

Le système de suivi-évaluation consiste à analyser les actions menées dans le cadre de l'élaboration du Plan de développement et sert à apprécier les résultats par rapport aux objectifs fixés, aux stratégies arrêtés et aux moyens mis en oeuvre pour sa réalisation.

Le système de suivi-évaluation doit s'appliquer à l'ensemble du processus de planification et de renforcement des capacités et constituer un outil pour l'ensemble de ses acteurs. Il doit

donc fournir des informations actualisées, cohérentes et lisibles, répondant aux objectifs et attentes préalablement définis.

L'évaluation d'un processus participatif consiste à mesurer la qualité de ce processus et la perception qu'en ont les acteurs.

Deux grands types de questions se posent : le quoi et le comment évaluer. L'évaluation du processus de l'élaboration d'un plan de développement doit principalement prendre en compte :

- le leadership local en termes du renforcement des compétences de pilotage et de coordination des actions initiées par les acteurs de développement
- les capacités d'innovation et de créativité en termes d'utilisation des approches et analyses transversales
- le degré de la participation des acteurs de développement au processus de l'élaboration d'un plan de développement

Pour chacun de ces composantes, des indicateurs réalistes et simples à mesurer, respectant les critères SMART (Spécifique, Mesurable, Atteignable, Raisonnable et Temporel) doivent être identifiés pour construire un système de suivi / évaluation permettant d'analyser la qualité du processus de planification.

Dans ce cadre, les indicateurs pourront être identifiés par rapport au:

- degré de la participation des autorités au processus d'élaboration ;
- degré de la participation des PTF au processus d'élaboration ;
- degré de participation aux séances de sensibilisation et de restitution ;
- l'implication du secteur privé ;
- l'élaboration participative de la vision de développement ;
- la réalisation des actions de communication ;
- etc.

Étant donné que le suivi et l'évaluation ont pour but de contribuer à une meilleure prise de décision, orientée en fonction des principes de développement durable d'une entité, mais aussi au renforcement des capacités des autorités et de la société civile, il importe que les résultats de ce suivi et de cette évaluation soient utilisés directement au cours du processus de planification (pendant les séances de restitution par exemple). Dans ce sens, il est nécessaire d'identifier les indicateurs de S/E au début du processus de planification.

2.4.2. Vision commune à long terme

La définition d'une vision commune du développement de l'entité est un exercice fait de compromis entre acteurs sur une certaine période plus ou moins longue, en vue de réaliser des objectifs communs. Elle s'entend en général à travers un projet de société, visant l'intérêt des différentes composantes de la société.

C'est la nécessité d'impliquer la communauté (toutes les parties prenantes) à la définition participative de la vision partagée du développement ainsi qu'aux différentes phases de sa réalisation.

Cette approche de conception d'une vision partagée est une dimension particulièrement importante du processus de planification provinciale et locale. Elle doit engager tous les acteurs dans l'adoption d'une vision concertée sur l'avenir d'une entité afin d'orienter les ressources vers des buts collectifs.

2.4.3. Appropriation de la gestion du développement local

Le développement local suppose que les acteurs disposent d'un espace (territoire) dont ils assurent la gestion de manière autonome. Tant que cet espace collectif n'est pas garanti comme propriété des acteurs et que ces derniers ne sont pas responsabilisés dans sa gestion, le développement ne peut être durable.

Cependant, c'est à partir du processus participatif qu'on crée les mécanismes qui favorisent une réelle appropriation de la gestion de son entité. Pour ce faire, la démarche proposée devrait être appropriée par les acteurs et les populations concernés, afin que le développement devienne inclusif et participatif, et produise un impact réel sur la qualité de vie de tous les citoyens. Il s'agit de faire du développement de l'entité une réalité pour les différentes communautés.

L'enjeu est donc bien de trouver aujourd'hui un nouvel équilibre, plus juste, entre les hommes et leurs conditions de vie.

Les collectivités locales jouent un rôle clé dans l'appropriation de la gestion de l'entité en ce sens qu'elles favorisent le développement durable à travers la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures économiques, sociales et environnementales, qu'elles fixent des orientations et réglementations locales et qu'elles planifient l'évolution de l'entité.

2.4.4. Auto-analyse du développement durable

Le développement durable, bien qu'encore peu usité dans le développement local, est largement accepté depuis quelques décennies par l'ensemble des acteurs du développement et constitue aujourd'hui le référentiel universel de l'activité de développement.

Il s'agit de la prise en compte des domaines économiques, sociaux et environnementaux du concept de développement durable qui touchent les dimensions essentielles de la vie des

populations. En effet, cette approche considère « le social » comme le socle du développement, « l'économie » comme moyen et « l'environnement » comme condition du développement.

L'élaboration du Plan de développement est basée sur deux sources d'information principales:

- ☞ La parole des acteurs (par les approches participatives)
- ☞ Les informations existantes (à collecter au niveau des sources secondaires)

En ce qui concerne la parole des acteurs, deux méthodes sont possibles pour la prise en compte des opinions et compréhensions des acteurs dans l'élaboration du Plan de développement :

- Les concertations collectives (en passant par l'identification des acteurs et des personnes-ressources).
- La réalisation des entretiens individuels. En effet, certains groupes ou individus sont marginalisés au cours des concertations collectives, dont le discours est parfois dominé par quelques leaders d'opinion.

La collecte des données au niveau des sources secondaires s'effectue auprès des acteurs étatiques et non étatiques locaux et nationaux. Il peut s'agir notamment des rapports annuels des services techniques déconcentrés, des rapports et études initiés par les partenaires, les ONGs locales ou le secteur privé, les bases de données sectorielles des directions de l'Administration ou des structures spécialisées.

L'Internet est également une source importante dans la collecte des données. Des informations spécifiques des bureaux d'études, des partenaires techniques et financiers ou d'autres acteurs de développement, pourront compléter la recherche d'informations. Notons que la Déclaration de Paris engage les différents partenaires techniques et financiers de partager des informations dont ils disposent.

En définitive, l'auto-analyse du développement durable par les acteurs doit permettre de:

- identifier les problèmes cruciaux et faire ressortir les opportunités et les goulots d'étranglement du développement territorial ;
- prendre en compte les besoins individuels et collectifs ;
- définir les axes stratégiques de développement visant d'une part, à valoriser les potentialités de la Province et de l'ETD, et d'autre part, à éliminer certains blocages constatés ;
- formuler de manière réaliste les actions de développement, en partant de leurs ressources propres, et des possibilités de les valoriser.

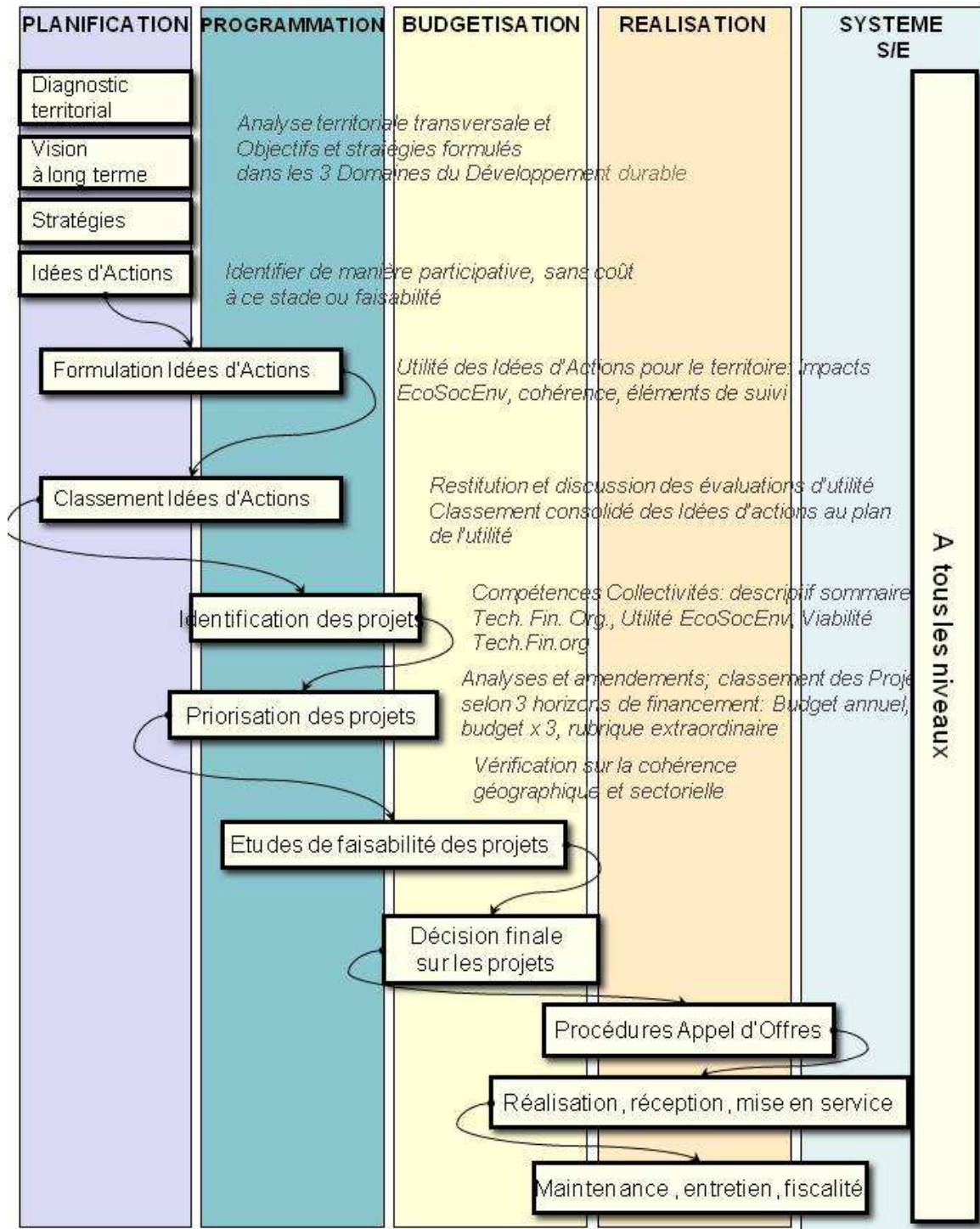
2.4.5. Articulation des phases PPBS

Pour des raisons didactiques, le processus PPBS (Planification – Programmation – Budgétisation – Suivi/évaluation) est présenté en étapes. Mais, dans la pratique, les étapes ne sont pas aussi différenciées et marquées.

Le processus PPBS comprend ainsi cinq étapes :

- la première étape porte sur la planification ;
- la deuxième étape décrit le processus de programmation ;
- la troisième étape concerne la budgétisation des projets ;
- la quatrième étape est consacrée au processus de mise en œuvre ;
- la cinquième étape indique l'approche de suivi / évaluation à tous les niveaux.

Schéma du processus PPBS au niveau provincial et local :



III. CONTENU D'UN PLAN DE DEVELOPPEMENT

Globalement, le Plan de Développement (PD) comprend cinq grandes parties :

- (i) la situation actuelle de la collectivité ;
- (ii) la vision, les orientations et objectifs du développement ;
- (iii) les axes de développement et les actions prioritaires à mettre en oeuvre pour soutenir le développement de la collectivité ;
- (iv) le Programme d'Investissement Prioritaire (PIP) et ;
- (v) le Plan Annuel d'Investissement (PAI).

Le Plan de Développement doit donc présenter une vision réaliste du développement de la collectivité et un plan d'action de nature à permettre l'atteinte des résultats escomptés et la correction de la problématique constatée.

3.1. Contexte et méthodologie d'élaboration du plan

Il s'agit ici de rappeler de manière brève le contexte d'élaboration du PD au plan politique, sécuritaire, économique et social, ainsi que le processus méthodologique qui a été suivi pour son élaboration. Ce point permet ainsi de fixer les idées sur l'approche suivie et son efficacité.

3.2. Présentation de la province / ETD

La présentation de l'entité peut être faite en fonction des rubriques suivantes: histoire, situation géographique, organisation administrative, principales activités économiques, atouts et contraintes dans les domaines sociaux et environnementaux, fonctionnement de l'entité au niveau de sa gestion et des services rendus aux citoyens, la situation démographique (évolutions, tendances, dynamique externe et interne, urbanisation, flux migratoire, répartitions) etc.

Cette présentation correspond à une carte postale de l'entité et ne peut dépasser le 5 pages.

3.3. Etat des lieux

3.3.1. Analyse - diagnostic du développement durable

Elle consiste à décrire les principales dimensions du développement durable :

i. La dimension économique :

- a. Fonctionnement des filières, répartition des acteurs avec leurs recettes et leurs dépenses, localisation de l'origine des recettes et les destinations des dépenses ;
- b. Valeurs et types de production locale destinée pour la consommation locale ;
- c. Produits et services à la clientèle extérieure à l'entité ;
- d. Biens et services de base aux résidents et aux opérateurs, en fonction de leur localisation ;
- e. Valeurs des biens et services importés et exportés ;
- f. Flux financiers entrants et sortants y compris les transferts financiers entrants et sortants (sans contrepartie en biens et services) et leurs acteurs ;
- g. Forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) pour chaque composante économique ;
- h. Visualisation du schéma des flux financiers.

ii. La dimension sociale :

- a. La redistribution des revenus par le volume des emplois, les niveaux des prix des biens et services de base, les niveaux d'accès au crédit (moderne et traditionnel), la répartition géographique des services (équité) ;
- b. la situation de la santé physique (services de santé, alimentation, hygiène (nettoyement, assainissement), sports, qualité de l'habitat, etc.;
- c. la cohésion sociale (infrastructures, mobilité & services de communication intra-territoriale, espaces et événements de rencontres, vie associative, coutumes et valeurs communautaires, gestion/résolution des conflits individuels et collectifs, justice, sécurité civile, paix, etc.;
- d. le capital humain (alphabétisation, accessibilité et qualité de l'enseignement,

formation professionnelle, *services techniques déconcentrés de l'état; services techniques de la province; prestataires privés; ONG et autres, etc.*) ;
e. les échanges / communication (infrastructures & services de communication avec l'extérieur, services touristiques, voyages, échanges de jeunes, etc.),
f. les forces / faiblesses / opportunités / menaces (FFOM) pour chaque domaine ;

iii. La dimension environnementale :

Les ressources existantes de l'entité dans :

- a. le sol / sous-sol ;
- b. air / atmosphère ;
- c. eau de surface / souterraine ;
- d. faune et flore ;
- e. les forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) pour chaque domaine.

3.3.2. Problématique du développement

Cette rubrique consiste à présenter la problématique du développement telle que perçue par la population et les acteurs de développement, à partir des diverses activités de consultation tenues dans le cadre de la phase de diagnostic participatif, de faire état des conclusions en terme de problèmes, forces, faiblesses, opportunités et menaces auxquelles l'entité est confrontée dans sa démarche de développement.

3.3.3. Indicateurs de base du développement

Une compilation du niveau des principaux indicateurs (*quantitatifs ou qualitatifs*) de pauvreté et de développement de l'entité devrait être présentée. Le choix de ces indicateurs devrait tenir compte des OMD et du DSCR. Selon les réalités de terrain les indicateurs seront désagrégés par niveau de déconcentration/décentralisation. Les sources d'information sont aussi bien les données documentaires que celles collectées par voie d'enquêtes.

Les méthodes usuelles liées à la collecte et au traitement des données socioéconomiques et politiques seront appliquées (*sondage, recensement, revue documentaire, enquêtes ménages et parcellaires...*). Le prestataire devra proposer une méthodologie détaillée y compris les techniques et outils de travail tout en tenant compte de la liste indicative d'indicateurs de base du développement qui sera jointe aux TDR, et cela avant toutes interventions sur terrain.

Ce tableau de bord des informations de base est important car il permet, à terme, de mesurer l'impact économique, social et environnemental de la mise en oeuvre du PD.

3.4. Vision commune à long terme

Selon une sagesse africaine « Il n'y a de vent favorable que pour celui qui sait où il va ». Cette sagesse souligne bien ainsi combien la planification stratégique n'a de sens que pour celui qui est animé d'une intention, que l'exercice même du pouvoir suppose l'existence d'une raison motrice, de nous forger une vision d'un futur souhaitable.

La vision à long terme dessine l'image de la situation de l'entité, telle que la souhaitent ses acteurs pour les générations futures. Elle se fonde à la fois sur les constats du diagnostic et sur les valeurs communes des acteurs. Elle représente un compromis entre les rêves des acteurs et les projections sur l'évolution probable des conditions de vie et de l'économie locale.

La vision permet la construction d'objectifs globaux et spécifiques, des stratégies communes, des cadres d'actions cohérentes et concertées, et des impacts et effets attendus du Plan. Il est question de construire un objectif à long terme afin de «savoir où on va».

3.5. Orientations et objectifs de développement

Les orientations ne doivent pas être confondues avec les finalités ou les buts à atteindre par l'entité elle-même. Elles déterminent le travail commun aux différents partenaires, travail qui devrait être consigné dans une charte comportant un certain nombre de règles du jeu et formalisant l'engagement des parties dans le processus.

Les orientations de l'exercice sont fondamentales car elles conceptualiseront les attentes des

participants et serviront à l'évaluation de la démarche. Elles doivent donc être précises, claires et compréhensibles par tous. Ces orientations servent de guide pour l'identification des objectifs de développement, des stratégies et des idées d'actions.

Les objectifs déterminent des interventions des parties prenantes au développement provincial / local. Ils sont la projection d'un état jugé souhaitable, un changement proposé, observable et mesurable, par les acteurs provinciaux et locaux avec comme fonction principale de donner un perspectif commun et réellement partagé au processus de développement à court et à moyen terme pour éviter le pilotage à vue.

3.6. Axes stratégiques et programmes

Le Plan de développement s'articule autour d'un petit nombre d'axes stratégiques majeurs définissant les volets essentiels du développement de l'entité. Ces axes peuvent être organisés selon les dimensions du développement durable et leurs réalités telles que révélées par l'analyse diagnostique.

Ces axes peuvent être notamment: le renforcement de l'économie locale (les voies de transport, les principales activités économiques et filières porteuses de croissance, les revenus et flux financiers, etc.), l'amélioration du cadre de vie (la gouvernance et la cohésion sociale, la redistribution des revenus, la santé physique, le capital humain, les échanges / communication) ; le développement de l'environnement (la protection, le renouvellement, l'extension des ressources naturelles).

Les différents programmes structurants retenus sont classés selon les axes stratégiques identifiés. Ces programmes sont définis en rapport avec les stratégies identifiées dont ils contribuent à l'atteinte des objectifs préalablement fixés.

Les fonctions de ces programmes structurants sont de :

☞ définir les grandes options de l'action publique et les mettre en cohérence en vue de réaliser les objectifs spécifiques et concourir à l'atteinte de l'objectif global et de la vision commune ;

☞ articuler les **idées d'actions** de grande envergure, non limitées aux infrastructures, et dépassant, si nécessaire, les préoccupations locales.

Chaque programme structurant est ainsi décliné en actions concrètes qui s'inscrivent dans l'environnement stratégique défini pour l'entité, en prenant en considération le cadre d'intervention des décideurs et des opérateurs.

Pour déterminer ces leviers d'action, on fait bien entendu appel aux éléments de diagnostic. Mais aussi aux expériences d'autres entités et à l'imagination des parties prenantes, en cohérence avec le diagnostic tel qu'établi.

3.7. Programme d'Investissement Prioritaire (PIP)

La programmation est une étape du processus global de PPBS. Elle n'est pas une simple addition de projets. Elle consiste à réfléchir sur la manière d'exécuter le Plan.

On distingue la programmation globale du Plan (cinq ans), le programme triennal glissant (3 ans), le programme annuel, le programme trimestriel, etc.

Cette programmation doit se réaliser au cours d'une assemblée de planification au niveau du chef-lieu de la Province ou de l'ETD. Elle concerne :

- l'action et les activités ;
- les moyens financiers ;
- la localisation ;
- l'utilisation des ressources, des moyens humains et des compétences ;
- les moyens matériels disponibles ;
- l'utilisation de la technologie disponible.

3.8. Plan Annuel d'Investissement (PAI)

Le Plan Annuel d'Investissement (PAI) est l'instrument opérationnel qui précise clairement le programme d'investissement et les engagements des parties prenantes au PIP.

Le PAI est élaborée en indiquant d'abord les objectifs poursuivis par l'ETD pour l'année. Il contient également le narratif des différents axes stratégiques de développement et un compte rendu

des réalisations des années précédentes. Il se termine par des matrices de programmation présentant, sous forme d'un tableau synthèse pour chaque axe prioritaire, les objectif/actions/projets, quantité, sous-activité, échéance, localisation, coût estimé, sources de financement et les structures responsables.

IV. DEROULEMENT PRATIQUE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION

4.1. Etape 1 : phase préparatoire

La préparation et la mise en route du processus de planification participative constituent une étape capitale car de sa réussite dépend souvent le succès de l'ensemble du processus de planification. C'est l'étape pendant laquelle on cherche à réunir les conditions de réussite de l'exercice de planification.

Elle comprend généralement les six activités suivantes :

- L'initiative de l'élaboration d'un PD
- L'adoption de principe de planification par l'Organe Délibérant
- L'identification d'une structure d'appui technique
- La mise en place du dispositif institutionnel
- L'organisation d'un atelier de capacitation des intervenants sur la planification
- L'organisation d'une campagne de communication

4.1.1. Initiative de l'élaboration d'un PD

L'initiative de l'élaboration d'un PD est lancée sur base d'une proposition technique et financière, prise par l'organe exécutif, un acteur de développement (société civile, PTF, etc.) ou un membre de l'Organe Délibérant. Cette proposition est soumise à l'Organe Délibérant pour décision.

4.1.2. Adoption du principe de planification par l'Organe Délibérant

C'est le moment opportun où l'Organe Délibérant prend la décision et instruit l'organe exécutif d'entamer le processus de l'élaboration du PD. Cette décision est prise au cours d'une session ordinaire ou extraordinaire.

A cet effet, l'Organe Délibérant donne des orientations à l'organe exécutif de piloter le processus d'élaboration du PD et d'assurer son caractère participatif.

Dans ce cadre, la structure de l'Organe Exécutif ayant en charge la planification aura comme responsabilité de :

- servir d'interface entre l'Organe Exécutif et la structure d'appui technique identifiée pour accompagner le processus d'élaboration du Plan de développement;
- servir de facilitateur dans l'organisation et la tenue des diverses rencontres avec la population (rencontres dans les différents échelons de planification, organisation de la campagne de communication) ;
- fournir des avis sur la démarche à suivre et produire des rapports d'avancement du processus.

4.1.3. Identification d'un service d'appui technique

Le processus de planification est accompagné par un service d'appui technique spécialisé dans les opérations de planification du développement. Aussi, l'Organe Exécutif procède à la mobilisation du service spécialisé de l'Etat ayant en charge la planification ou à la mise à contribution d'une expertise externe.

Il s'agit de garantir la connaissance des réalités de la Province ou de l'ETD par le service d'appui technique.

4.1.4. Mise en place du dispositif institutionnel

4.1.4.1. Au niveau provincial

Le dispositif institutionnel permettant d'exécuter le processus de planification est constitué de quatre structures responsables de la planification provinciale:

- le Comité Provincial de Pilotage du Développement (CPPD);
- le Comité Technique Provincial de Développement (CTPD);
- le Comité Urbain de Développement (CUD) et ;
- le Comité Territorial de développement (CTD).

La mise en place de ce dispositif institutionnel de planification du développement provincial s'effectue selon deux modalités : sur une base électorale avec l'appui des services de l'Etat et/ou structure d'appui technique externe, en ce qui concerne le CTD et le CUD, et sur une base de cooptation dans le cadre du CPPD et du CTPD.

A. Mise en place du CPPD et du CTPD

La mise en place de ces comités relève de la discrétion du Gouverneur de Province sur proposition du Ministre provincial ayant en charge la planification.

Un Comité Provincial de Pilotage de Développement (CPPD) est mis en place pour appuyer le processus de planification et servir de cadre de concertation et de coordination des ressources allouées et des actions de développement entreprises sur l'ensemble de la Province.

Ce comité peut être composé du Gouverneur ou son Délégué, du bureau de la commission économique et financière de l'Organe Délibérant, des Ministres provinciaux en charge de l'Intérieur, du Plan (*représentant des groupes techniques*), de la Décentralisation et Aménagement du Territoire, des Finances, du Chef de service déconcentré en charge du Plan (*secrétariat*), de deux représentants de la société civile dont un représentant des associations féminines, et des délégués des partenaires techniques et financiers opérant dans la Province. Le Comité Technique Provincial de Développement (CTPD) est une équipe technique qui est mise en place pour contribuer à la bonne exécution du processus de planification. Cette équipe technique sera sous la responsabilité du Chef de Division provinciale du Plan et le cas échéant sous la responsabilité du Chef de Division ayant en charge la décentralisation. Il est recommandé que l'équipe technique soit pluridisciplinaire. Des membres pourraient être des personnes ressources issues des administrations déconcentrées, des chambres consulaires, des projets de développement, des ONG, etc.

Le CTPD est subdivisé en Groupes Techniques de travail (*GT*) conformément aux différents programmes structurants du PDP qui peuvent être : (i) Relance du secteur des transports ; (ii) Développement du secteur social; (iii) Amélioration du cadre de vie et protection de l'environnement; (iv) Développement du secteur productif (v) Appui à la dynamique communautaire; (vi) Bonne gouvernance, décentralisation et développement local ; (vii) Genre et participation de la femme au développement; etc.

A cet effet, le Gouverneur de Province prend des arrêtés portant création, attributions, composition et fonctionnement de ces Comités.

B. Mise en place du CTD/CUD :

La mise en place du CTD/CUD s'effectue sur une base électorale au cours des assemblées organisées à cet effet avec l'accompagnement des services déconcentrés et/ou de la structure d'appui technique. Le processus démarre par des assemblées électorales au niveau des secteurs, chefferies, communes urbaines et communes rurales qui permettent la mise en place des CTD/CUD:

Les participants à l'assemblée électorale au niveau de la ville et du territoire sont constitués respectivement par des délégués de leurs sous-entités immédiates que sont le secteur, chefferie, commune urbaine et commune rurale à raison de trois délégués par sous-entité dont un homme, une femme et un jeune, pour représenter la sous – entité considérée (*secteur, chefferie, commune urbaine et commune rurale*). Cette délégation est conduite par l'autorité politico-administrative de la sous-entité qui d'office en est membre. Cette délégation ne devra pas dépasser 4 personnes par sous-entité.

Rôles des structures de planification :

Palier / échelle Dénomination Niveau Rôle	Dénomination	Niveau	Rôle
Provincial C'est un niveau de concertation inter institutionnel permettant la capitalisation et la généralisation des expériences de planification et de mise en oeuvre du PDP.	Comité Provincial de Pilotage du Développement (CPPD).	Pilotage, orientation et suivi.	Assurer l'harmonisation des outils d'appui au développement local et l'orientation du PDL par rapport aux grandes orientations du Gouvernement en matière de décentralisation, de lutte contre la pauvreté et de toute orientation stratégique sectorielle. Veiller au bon déroulement du processus de planification ; s'assurer de la participation effective des populations à tous les stades. Permettre la capitalisation des outils testés à l'échelle provinciale en vue de leur appropriation à travers des textes de loi.
	Comité Technique	Le CTPD est l'organe	Coordonner le processus de

	Provincial de Développement (CTPD).	d'exécution des décisions du Comité de Pilotage.	<p>planification et de mise en œuvre des actions de développement ;</p> <p>Capitaliser les expériences de planification ;</p> <p>Appuyer les actions et projets inscrits dans le PDL, le PIP et PAI;</p> <p>Assurer leur cohérence avec les politiques sectorielles de l'État.</p> <p>Veiller à la prise en compte des principes de la Déclaration de Paris dans le processus d'élaboration du PD et de renforcer les capacités de CLD dans la maîtrise de ces principes en particulier lors de la phase de mise en œuvre</p>
<p>Territoire / Ville</p> <p>C'est le niveau de coordination décentralisée des activités de développement dans une optique de responsabilisation à la maîtrise d'ouvrage.</p>	Comité Territorial / Comité Urbain de Développement (CTD / CUD).	Proposition, Pilotage du développement local et appui conseil.	<p>Conduire le processus de diagnostic participatif ;</p> <p>Contribuer à la mise en oeuvre des plans provinciaux de développement ;</p> <p>Contribuer à la promotion du développement provincial dans les ETD ;</p> <p>Jouer un rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée et parfois même de maîtrise d'oeuvre.</p>

4.1.4.2. Au niveau des ETD

Le dispositif institutionnel permettant d'exécuter le processus de planification est constitué de quatre structures responsables de la planification locale :

- le Comité Local de Développement (CLD) / Comité Communal de Développement (CCD) ;
- le Comité de Développement du Groupement (CDG) / Comité de Développement de Quartier (CDQ).

Le Comité Local de Développement (CLD) / Comité Communal de Développement (CCD) joue le rôle d'organe délibérant de l'ETD durant la phase pré-électorale. Après l'organisation des élections locales et la mise en place des conseils élus et des collèges exécutifs locaux, le CLD/CCD est institué comme un organe technique consultatif du Collège exécutif.

Il aura, entre autres, à charge de conseiller le Collège Exécutif sur toutes les questions relatives à la planification et en particulier au processus de consultation, de formulation et élaboration des PDL, PIL et PAI, de leur suivi et mise en œuvre. Le CLD/CCD aura à sa tête un représentant du Collège Exécutif de l'ETD ayant la planification dans ses attributions et son bureau sera composé des forces vives de l'ETD.

mise en place des structures de planification du développement local s'effectue sur une base électorale au cours d'assemblées organisées à cet effet avec l'accompagnement des services déconcentrés et/ou de la structure d'appui technique. Le processus démarre par des

assemblées électorales au niveau des villages, qui permettent la mise en place des comités locaux aux trois niveaux.

Au niveau du groupement/quartier, l'assemblée électorale est constituée par les délégués des villages / rues ou regroupement de villages/rues, en raison de trois délégués par entité. Ces délégués viennent participer à l'assemblée électorale du Comité de Développement du Groupement (CDG) / Comité de Développement de Quartier (CDQ). Ils forment l'assemblée générale électorale du Comité de Développement du Groupement/Quartier.

Au niveau du secteur/chefferie/commune rurale, l'assemblée électorale est constituée par des délégués des CDG/CDQ. Chaque comité de développement du groupement/quartier délègue ainsi huit membres qui viennent constituer l'assemblée générale du secteur au sein de laquelle un CLD/CCD sera élu.

A chaque niveau, les délégués se réunissent, le jour convenu pour la mise en place du CLD/CCD, munis des documents justifiant leur choix par leurs compères (*procès-verbaux de désignation*).

L'équipe d'appui technique élabore la liste des électeurs, sur base des procès-verbaux (PV) d'élection des niveaux inférieurs.

Les mandats sont vérifiés et validés au moyen des PV des assemblées électorales organisées au niveau inférieur, et dont le modèle est repris en annexe.

Les Comités locaux à différents niveaux sont composés de quinze membres choisis au sein de la population et sont composés d'un président (*l'autorité politico-administrative/chef coutumier*), de deux vice-présidents (*dont une femme, et pour cela, il faut éviter des critères trop discriminants tel que le niveau d'instruction*), d'un secrétaire, d'un secrétaire adjoint, et de dix membres ayant deux à deux (*dont un titulaire et un adjoint*) en charge les commissions constituées à cet effet. Les membres siègent pour une durée déterminée à fixer dans un règlement intérieur.

Rôles des structures de planification :

Palier/Échelle	Dénomination	Niveau	Rôle
<p>Secteur / Chefferie / Commune rurale C'est le niveau de mise en oeuvre du PDL, PIL et PAI dans une optique de responsabilisation à la maîtrise d'ouvrage.</p>	<p>Comité Local de Développement (<i>CLD</i>)</p>	<p>Coordination, concertation, orientation, suivi et capitalisation</p>	<p>Assurer le contrôle qualité du processus de planification et approuver le plan de développement local et ses instruments d'opérationnalisation (<i>PIL et PAI</i>). Appuyer les actions et les projets inscrits dans le PDL, PIL et PAI pour s'assurer de leur cohérence avec les politiques sectorielles de l'État. Jouer un rôle délibératif et assurer la promotion et le développement de la collectivité. Prendre toutes les décisions en matière de planification, de programmation, de financement des investissements prévus au budget de l'ETD et d'affectation des fonds locaux de développement. Garantir l'obligation de rendre compte</p>
<p>Groupement C'est le niveau intermédiaire des activités de planification.</p>	<p>Comité de Développement du Groupement (<i>CDG</i>)</p>	<p>Appui conseil et capitalisation</p>	<p>Mener des actions d'information, de sensibilisation, de consultation, de formation, de mobilisation des populations à la base. Faciliter le processus participatif dans la préparation et l'élaboration du diagnostic participatif et le valider. Jouer un rôle de</p>

			maîtrise d'ouvrage déléguée et parfois même de maîtrise d'oeuvre s'il y a lieu.

4.1.5. Organisation des ateliers de capacitation des intervenants

L'une des conditions indispensables à la conduite d'un processus de planification est la formation et le renforcement des capacités des acteurs qui y participent, à savoir: les élus, les agents des services techniques déconcentrés et qui sont censés prendre part au processus de planification (notamment les agents de vulgarisation à la base). De même, la formation doit toucher les comités de planification ou de développement et les structures associatives de base. Il s'agit de consolider le cadre institutionnel et de renforcer les capacités provinciales. Cette capacitation des intervenants peut porter sur les aspects suivants :

- rôles et responsabilités des acteurs dans le processus de planification ;
- contenus et formats des instruments de planification ;
- consultation publique participative ;
- réunion de travail efficace ;
- etc.

4.1.6. Organisation d'une campagne de communication

4.1.6.1. Motivation des acteurs

Il est indispensable d'assurer la motivation des acteurs pour une large participation. La motivation est le meilleur moteur pour l'action. Il n'est pas facile cependant de maintenir la motivation des parties prenantes dès lors que l'on s'engage dans une longue démarche, comme celle de l'élaboration d'une politique globale de développement durable d'une entité. La motivation dépend très fortement de l'animation de la démarche. Une animation dynamique qui rend les citoyens et autres parties prenantes véritablement acteurs de la démarche aura toutes les chances de faciliter l'appropriation du Plan. Des rencontres régulières et variées, où la progression de la démarche est perceptible, sont des atouts supplémentaires. Par ailleurs, s'il semble important de bien structurer sa démarche et de ne pas se précipiter dans l'action sans avoir bien défini les priorités, il n'en demeure pas moins fondamental d'engager rapidement de petites actions concrètes qui, tout en étant modestes, seront mobilisatrices.

Cette motivation peut être suscitée par l'organisation des rencontres débats, des projections de films, des ateliers dans les écoles, l'animation d'une semaine du développement durable.

4.1.6.2. Information et sensibilisation des services déconcentrés de l'Etat

L'information et la sensibilisation des services déconcentrés de l'Etat visent à susciter leur participation au processus de planification du développement, ensemble avec la population et les acteurs provinciaux. Cette mission d'information et de sensibilisation est menée par des équipes d'informateurs et de sensibilisateurs mis en place par le service d'appui technique identifié à cet effet.

Cette information peut porter sur les caractéristiques, les procédures et 'les règles de jeu' de la planification du développement. Au cours de ces réunions d'information et de sensibilisation, les prestataires s'attèleront à expliquer et justifier le processus (objectifs et démarche d'élaboration du plan, chronogramme de la mission d'information) qu'on souhaite engager en insistant sur l'implication et la nécessité de participation de tous. De même, ils discuteront avec les services déconcentrés de l'Etat du programme d'élaboration du Plan de Développement. Le service d'appui technique devra s'assurer que l'information a été bien reçue par les autorités.

4.1.6.3. Information et sensibilisation des parties prenantes clés

Une sensibilisation devra être menée sur les enjeux de la décentralisation et sur la nécessité pour ces parties prenantes de s'impliquer dans la planification du développement provincial / local et dans la conduite des affaires publiques (l'utilisation des radios rurales, communautaires et régionales faciliterait énormément cet effort de sensibilisation par une large audience). Des équipes d'informateurs et de sensibilisateurs peuvent être mobilisées avec la collaboration des autorités dans le cadre d'une véritable 'campagne de sensibilisation'. Cette campagne de sensibilisation devrait comporter l'utilisation d'un ensemble de moyens modernes (affiches, brochures, presse publique et privée, radio et télévision, sessions de rencontre, etc.).

Lors des émissions à la radio ou des séances avec les parties prenantes, les animateurs s'attèleront à :

- expliquer et justifier le processus (objectifs et démarche d'élaboration du plan) qu'on souhaite engager en insistant sur l'implication et la nécessité de participation de tous les acteurs ;
- solliciter que chaque partie prenante s'organise pour la désignation de trois représentants pour les ateliers de diagnostic en tenant compte des groupes socioprofessionnels, du genre, des jeunes, des femmes, des religieux, des corps de métiers (commerçants, couturiers, chauffeurs et transporteurs etc.), des comités de gestion de coopératives, d'ONG, des mutuelles de développement, etc.

4.2. ETAPE 2 : DIAGNOSTIC PARTICIPATIF

4.2.1. Diagnostic technique

4.2.1.1. Introduction

Le diagnostic technique devrait mettre l'accent sur une analyse qualitative. Les données quantitatives, présentées d'une manière unifiée et homogène devraient simplement permettre de bien situer la signification et l'ampleur des problèmes provinciaux.

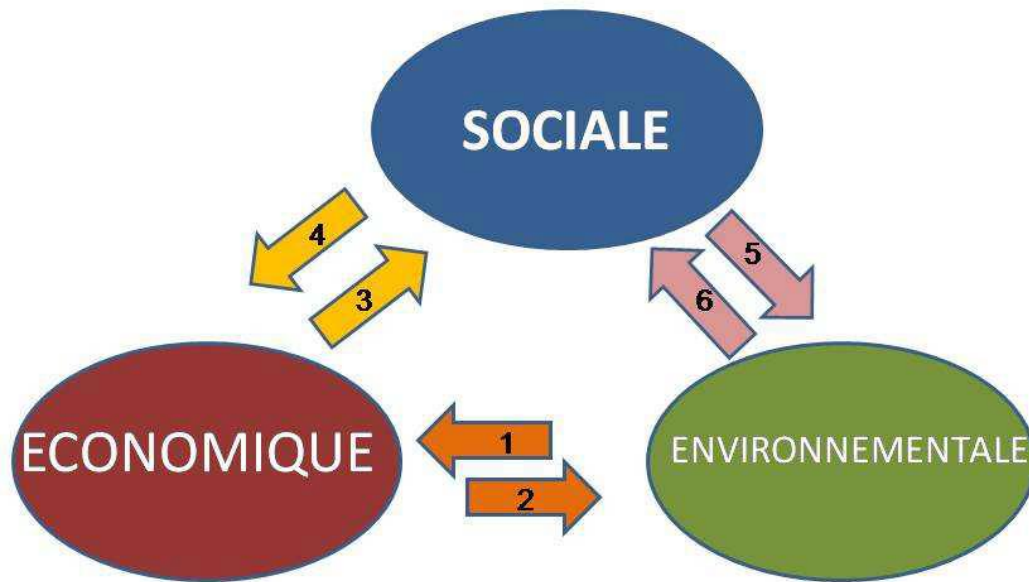
Le diagnostic technique est conduit, avec la participation et/ou la collaboration des services techniques déconcentrés (Agriculture, Elevage, Environnement, Hydraulique, Santé, Education, etc.). Ce travail se fait sous la coordination technique du service d'appui au processus de planification sur la base de la revue documentaire des études et monographies, des documents parcellaires et données secondaires fournis par chaque service technique. Cet état des lieux devrait relativement être conduit rapidement, en utilisant un certain nombre de données déjà disponibles.

Ce diagnostic doit aussi comporter des références directes à des éventuelles études monographiques qui existeraient déjà au niveau provincial et/ou national, aux documents de politiques sectorielles, au DSCR, comme aussi aux axes stratégiques du plan provincial de développement.

4.2.1.2. Etablissement d'un diagnostic technique

Le diagnostic technique est établi sur base de l'analyse du développement durable de l'entité. En effet, le concept du développement durable permet de dépasser les approches sectorielles dans la planification et d'avoir une approche plus adaptée à la vie réelle des populations.

Schéma : Les principales dimensions du développement durable



Légende :

Flèche 1 = Création de richesses par exploitation de ressources naturelles.

Flèche 2 = Dégradation / protection des ressources naturelles.

Flèche 3 = Redistribution de revenu, emploi, consommation finale.

Flèche 4 = Productivité de la main-d'oeuvre.

Flèche 5 = Consommation / dégradation de ressources naturelles.

Flèche 6 = Santé, conditions de vie et de travail.

L'analyse des interactions entre les 3 domaines permet de toucher des aspects tout à fait innovants et pertinents très utiles au moment de la formulation des objectifs, stratégies et d'idées d'actions de développement. L'introduction de ce concept dans la planification permettra en outre de faire émerger l'imagination locale des populations et donc l'innovation. Mettre en oeuvre une réflexion globale de développement durable sur une entité permet d'anticiper les obligations réglementaires de demain, de prendre de l'avance en termes d'attractivité et de préparer l'avenir plus sereinement.

4.2.1.2.1. La dimension sociale

A. Notions

Le développement social est un domaine vaste, le champ du social étant souvent réduit au traitement de la précarité et de l'exclusion, ou limité à quelques secteurs comme l'éducation et la santé.

Dans le cadre de la planification provinciale et locale, le développement social est entendu comme un concept qui inclut des aspects éthiques, économiques, sociaux, spirituels,

politiques, culturels et environnementaux. Il aspire d'abord et avant tout à assurer le bien-être

individuel et collectif des communautés, qui agissent à la fois comme cibles et comme acteurs. Cet objectif suppose "la possibilité de développer son potentiel personnel, l'autodétermination, la participation à la vie sociale et aux décisions qui affectent la destinée des personnes, l'accès aux ressources humaines et matérielles et le respect des différences".»² Le développement social se réfère ainsi à l'être humain, et donc à son existence. L'existence, individuelle mais aussi collective, se manifeste dans les événements culturels, le sport, l'art etc. Un éloignement physique ou mental peut engendrer des effets négatifs sur le bien-être. L'accès aux soins de santé par exemple, en vue de prolonger ou de maintenir son existence, est essentiel pour le développement social.

B. Les axes de développement social :

Les stratégies de développement social en direction des différents groupes qui constituent une population donnée s'articulent autour de deux objectifs :

- Préserver la STABILITE (les "racines")
 - des personnes (pouvoir d'achat, santé, valeurs, droits, habitat etc.)
 - des groupes (cohésion sociale, équité, transparence, sécurité, etc.)
- Accroître la capacité de CHANGEMENT (les "ailes") :
 - Moyens pour évoluer (éducation, échanges avec l'extérieur)

a. Axe « Stabilité »

Le premier axe du développement social concerne la capacité des différents groupes à exister et à se perpétuer durablement, en termes de relations internes, de culture et d'organisation. Le diagnostic dans ce domaine peut porter sur trois volets que sont :

- **Redistribution revenus** : la création d'emplois, la réduction des prix des biens et services de base (consommation finale), l'accès au crédit (moderne et traditionnel), répartition géographique des services (équité) etc.
- **Santé physique** : les services de santé, alimentation, hygiène (nettoyement, assainissement), sports, qualité de l'habitat, etc.
- **Cohésion sociale** : les infrastructures & services de communication intra-territoriale, espaces et événements de rencontres, vie associative, coutumes et valeurs communautaires, gestion/résolution des conflits individuels et collectifs, justice, sécurité civile, paix, etc.

L'image de l'entité à l'intérieur et à l'extérieur fait aussi partie des facteurs de cohésion sociale (conscience territoriale, sentiment d'appartenance, compétitivité / attractivité sociales, artistiques, sportives, etc.).

²

LETARTE, Georges. *Les municipalités et le développement social. Un cas-type : les municipalités de la région de la Capitale-Nationale*, Cahiers du GRIDEQ, Rimouski, 2003, 142p.

b. Axe « Changement »

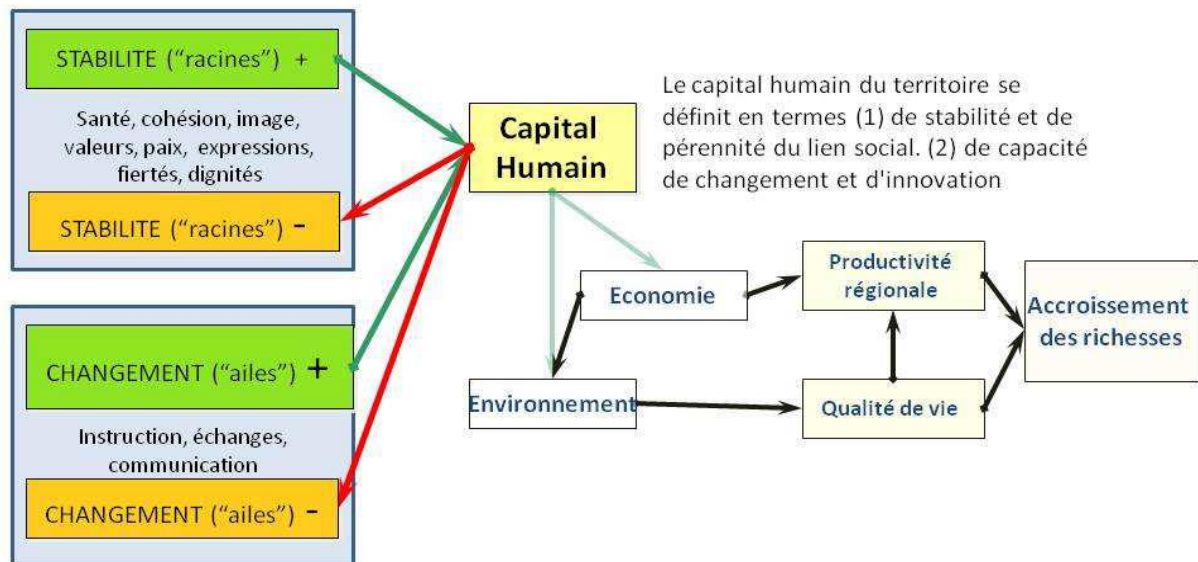
Le deuxième axe du développement social concerne la capacité de l'entité à changer, progresser, évoluer, en innovant et en développant des capacités nouvelles, par l'acquisition de nouveaux savoirs / savoir-faire et par les échanges avec l'extérieur (attractivité, mobilité).

Le diagnostic dans ce domaine peut porter sur 2 volets :

- a) **Savoirs** : alphabétisation, accessibilité et qualité de l'enseignement, formation professionnelle, voyages d'études, éducation des jeunes, bourses, stages, etc.
- b) **Echanges / Communication** : infrastructures & services de communication, services touristiques, voyages, etc.

En effet, la qualité et l'accessibilité de l'éducation dans une société est déterminante pour son développement, ainsi que les moyens de déploiement personnel, les possibilités de communication, l'accès à l'innovation etc...

Schéma : L'approche de diagnostic du développement social :



C. Méthodologie pour la collecte des données

a. Axe « STABILITE » :

- i. Identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) dans la composante « Redistribution des revenus » (en termes de création d'emplois (formels et informels), masse salariale par secteur, existence des systèmes de micro-finances et systèmes d'épargne traditionnelle ou moderne).
- ii. Identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) dans la composante « Santé » (en termes d'accessibilité, qualité, nourriture, habitat, assainissement, etc.).

iii. Identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) dans la composante « Cohésion sociale » (en termes de valeurs, dignités, tolérance, culture, gouvernance, sécurité, paix etc.).

b. Axe « CHANGEMENT » :

- i. Identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) dans la composante «Savoirs » (en termes d'accessibilité, qualité, diversification etc.).
- ii. Identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) dans la composante « Echanges / communication » (en termes de désenclavement, mobilité, innovation etc.).

4.2.1.2.2. La dimension environnementale

A. Notions

L'existence des individus et des groupes dépend aussi de la capacité de leur milieu de vie à fournir durablement et en suffisance les ressources naturelles qu'ils consomment. La perspective environnementale est donc la deuxième "lunette" à utiliser pour considérer une

situation donnée ou évaluer l'effet d'une action future.

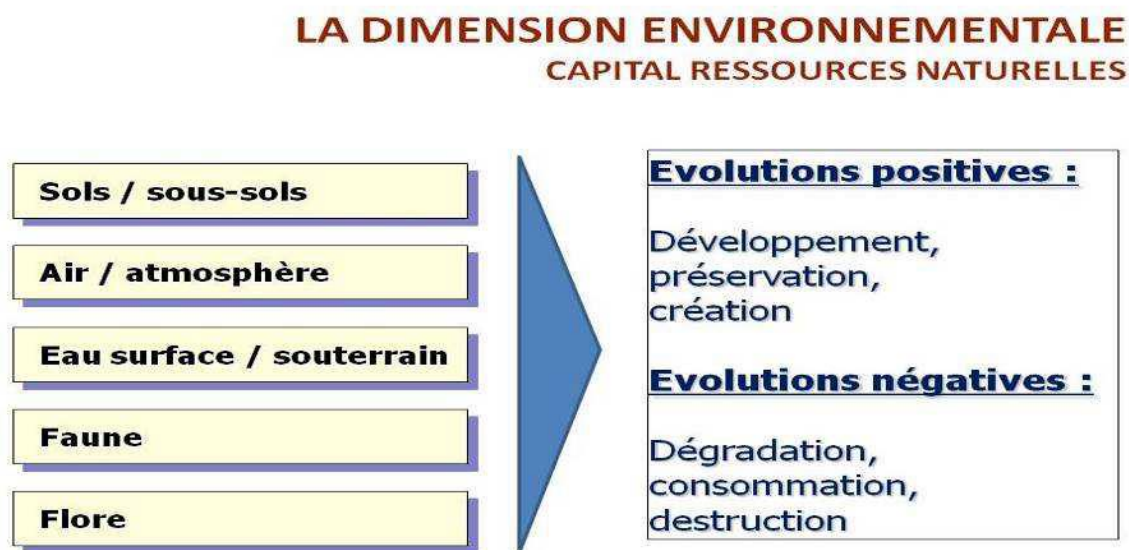
B. Axes de diagnostic de la dimension environnementale

La dimension environnementale subit des impacts liés aux actions économiques ou sociales qui ponctionnent directement ou indirectement les ressources naturelles ou en produisant des déchets. Les impacts mondiaux et sous-régionaux, tels que le réchauffement climatique, sont pris en compte sous la rubrique "atmosphère".

La dimension environnementale prend en compte les ressources naturelles: (1) sols et sous-sols,

(2) eaux de surface et souterraines, (3) atmosphère, (4) flore et (5) faune.

Schéma : L'approche de diagnostic du développement environnemental



40

C. Méthodologie de la collecte des données :

Il s'agit d'identifier les tendances d'évolution des ressources naturelles d'une entité et d'en analyser les mécanismes et les conséquences. Les thèmes analysés dans l'entité comprennent ses conditions naturelles de relief, d'hydrographie et de climat, dans son armature urbaine ; l'occupation des sols ; l'agriculture et sa pression environnementale ; la qualité de l'air ; l'eau ; l'énergie ; le patrimoine naturel ; les déchets ; les risques naturels et technologiques etc.

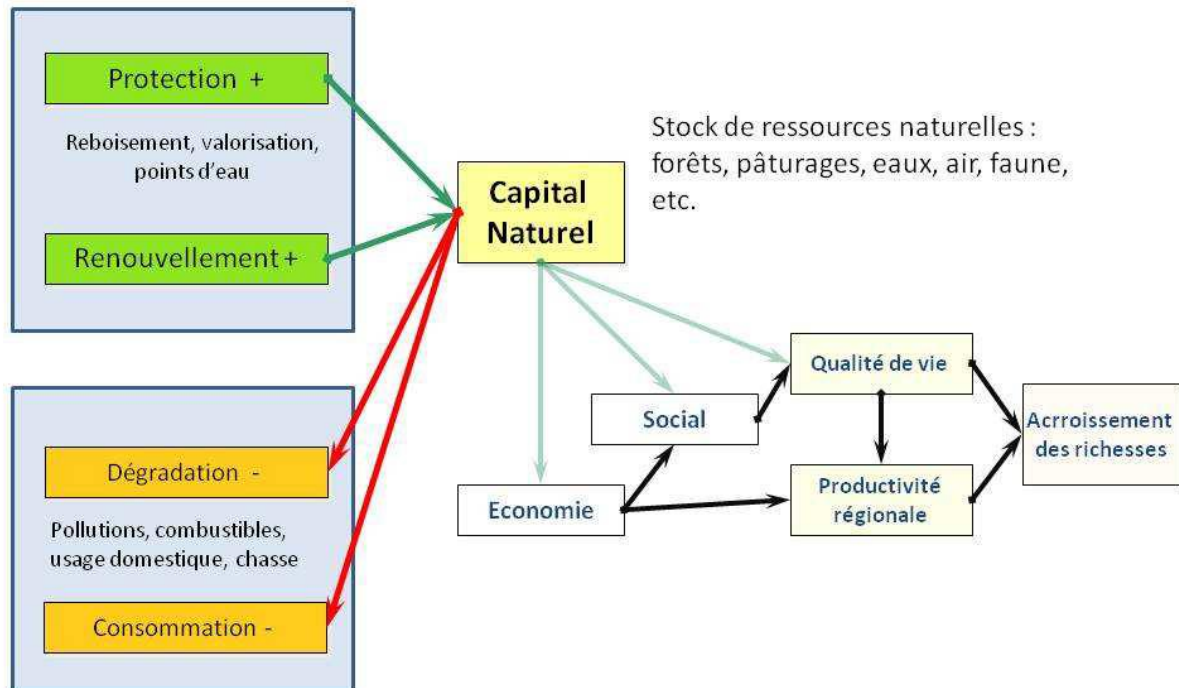
L'opération consiste à :

- a. Identifier dans chaque domaine les ressources existantes de l'entité
- b. Identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM) pour chaque composante

La perspective environnementale prend en compte les différentes ressources qui constituent le capital naturel de l'entité, et les aborde en termes de *conservation* et de *développement* (restauration, reconstitution, accroissement).

Elle implique une utilisation (*consommation*) des ressources naturelles limitant leur *destruction* (dégradation) et encourageant leur *renouvellement*, permettant ainsi de les mettre à disposition des générations futures.

Schéma : Le développement environnemental



4.2.1.2.3. La dimension économique

A. Notions

L'amélioration de la condition sociale et de l'environnement naturel dans une entité met en oeuvre des biens et des services dont la plupart, aujourd'hui, s'achètent avec de l'argent. L'argent présent dans l'entité est donc le moyen nécessaire qui influe sur le changement social et environnemental. La perspective économique est la troisième "lunette" à utiliser pour considérer une situation donnée ou évaluer l'effet d'une action future.

Dans un contexte de décentralisation, l'élaboration d'une politique sur l'économie locale est l'affaire des élus, qui ont besoin d'une compréhension simple sur les enjeux du développement économique de leur entité. Une simplification des analyses sur les potentiels et contraintes de l'économie locale semble donc être nécessaire. En effet, l'économie locale est souvent associée au secteur privé, le PIB, la valeur ajoutée, la création d'emploi, la production, la fiscalité locale, ou un mixte de ces concepts. Le terrain de l'économie locale étant vaste, ses différentes composantes sont ainsi multiples.

Il s'agit donc de mettre au point une approche abordable de l'économie locale, sous une forme suffisamment simple et claire pour pouvoir être appropriable et discutable par les élus et les acteurs locaux.

B. Axes de diagnostic de la dimension économique

Le diagnostic de l'économie locale doit dépasser l'inventaire des infrastructures et des chiffres de production. Il peut être établi à partir de l'analyse du revenu territorial.

En effet, le revenu territorial défini comme la somme des revenus d'origine extérieure perçus par les acteurs régionaux, privés et publics, après déduction de leurs dépenses à l'extérieur, constitue un instrument opérationnel acceptable pour une analyse économique d'une entité. Le concept du revenu territorial permet de construire une image acceptable de l'économie locale dans la mesure où le revenu territorial est à la fois le résultat direct de l'activité économique locale, la condition première de la croissance de cette activité, et l'indicateur du potentiel de création de richesses supplémentaires.

Créer ou stimuler d'un « marché intérieur », c'est-à-dire l'augmentation du pouvoir d'achat des populations aux biens et services, est vue comme un objectif ou un résultat du développement économique de l'entité. Augmenter le volume des revenus des populations locales constitue une condition première pour créer ou d'améliorer la capacité du marché intérieur.

L'analyse du revenu territorial comporte 4 volets :

a. La vente à l'extérieur des biens et services produits localement (exportations)

b. Les transferts financiers entrants sans contrepartie en biens et services

Page 42 sur 81

c. Les transferts financiers sortants sans contrepartie en biens et services

d. L'achat des biens et services venant de l'extérieur (importations)

Une autre analyse économique portera sur la valeur du marché intérieur d'une entité (à travers une estimation de la valeur de la production locale destinée pour la consommation locale), et dont le concept revenu territorial est une composante.