

# ANALYSE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE BUDGETISATION AU SÉNÉGAL POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES

## Le contexte

Le Sénégal a adopté une nouvelle stratégie de développement pour accélérer sa marche vers l'émergence à travers le Plan Sénégal Emergent (PSE). Le PSE constitue le référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et le long terme. Il permet au pays d'emprunter une nouvelle trajectoire de développement, en vue de relever durablement son potentiel de croissance, en stimulant la créativité et l'initiative privée afin de satisfaire la forte aspiration des populations à un mieux-être. Cependant, les études de vulnérabilité menées dans le cadre de l'élaboration de la Contribution Prévue Déterminée au niveau National (CPDN) à l'occasion de l'Accord de Paris ont montré une grande vulnérabilité du Sénégal aux impacts du changement climatique. L'évaluation des différents impacts et vulnérabilités au niveau national a permis de noter que tous les secteurs clés ciblés pour la relance de l'économie nationale qui constituent la trame de fond du PSE, demeurent tous directement ou indirectement vulnérables aux impacts des changements climatiques.

Afin d'assurer une meilleure prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques aux niveaux national, sectoriel, et local, une étude sur l'analyse du processus de planification et de budgétisation au Sénégal pour une meilleure prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques a été menée.

Cette étude est en phase avec le processus de Plan National d'Adaptation (PNA) conçu pour aider les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés (PMA), à satisfaire à moyen et à long terme leurs besoins en adaptation aux changements climatiques. A cet effet, elle correspond au deuxième objectif du PNA qui est l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les processus de planification et de budgétisation.

Le Sénégal a lancé son processus PNA en 2015. Dans le cadre de sa collaboration avec la République fédérale d'Allemagne à travers le Projet d'Appui Scientifique aux processus de Plans Nationaux d'Adaptation (PAS-PNA), cette analyse a ainsi été menée. Elle se base sur l'outil NAP Align<sup>1</sup> qui s'articule autour de 3 axes : (i) l'analyse de la planification du développement, (ii) l'analyse de l'efficacité de l'aide au développement, et (i) l'analyse de la planification financière et budgétaire.

<sup>1</sup> Harmonisation du processus des plans nationaux d'adaptation avec les procédures de planification du développement et de budgétisation d'un pays (NAP Align). L'outil NAP Align offre un aperçu des interactions entre les procédures de planification et de budgétisation en lien avec le processus PNA de même que des dispositifs institutionnels existant dans un pays donné. NAP Align est un outil d'évaluation rapide dans les premières phases du processus PNA

Atelier de restitution de l'analyse du cadre de planification et de budgétisation au Sénégal



Photo : © GIZ PAS-PNA

## L'objectif de l'étude

L'étude avait pour objectif global d'analyser le processus de planification et de budgétisation au Sénégal pour une meilleure prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques aux niveaux national, sectoriel et local.



De façon spécifique, l'étude visait à :

- analyser le système de planification et de budgétisation du développement aux niveaux national, sectoriel, et local ;
- analyser l'efficacité de l'appui au développement dans le processus d'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les politiques nationales ;
- identifier les points d'entrée pour une meilleure intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les processus de planification et de budgétisation à court et à moyen termes.

## ! La démarche méthodologique



La démarche méthodologique de cette étude s'est basée sur une approche participative et inclusive. L'ensemble des catégories d'acteurs pertinents du processus PNA a été impliqué à toutes les phases de l'analyse. Le Guide pour aligner le planification budgétaire d'un pays, soit en anglais « Guidance to align national adaptation plan (NAP) processes with development and budget planning » (NAP Align) développé par la GIZ a été utilisé pour réaliser la présente étude.

Au Sénégal la démarche méthodologique se décline en quatre phases imbriquées décrites dans la figure ci-contre.

### UNE DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE EN 4 PHASES

#### Phase préparatoire : Documentation et planification des entretiens

1

- Analyse de la documentation au niveau du projet, sur l'Internet, auprès des structures responsables de la planification, de la budgétisation au niveau national, sectoriel et local avec un focus dans les secteurs ciblés du projet, à savoir : l'agriculture, les ressources en eau, le littoral ;
- Adaptation de la liste des questions de l'outil NAP Align avec le contexte national ;
- Préparation de la liste des institutions ciblées et du planning des entretiens ;
- Capitalisation de l'expérience du Bénin (approche).

#### Phase des entretiens : Collecte de données complémentaires

2

- Rencontre avec les responsables et personnes ressources au niveau des structures ciblées ;
- Entretiens structurés avec la liste adaptée des questions de l'outil NAP Align avec des structures en charge ou concernées par la planification et la budgétisation aux niveaux national, sectoriel et local :
  - National : Bureau Opérationnel et de Suivi du Plan Emergent (BOS PSE), Bureau Organisation et Méthodes (BOM), Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP), Groupe de Coordination des PTF au Sénégal (G50) ;
  - Sectoriel (Agriculture, Environnement, Pêche, Ressources en eau, zone côtière) ;
  - Local avec des structures d'appui au développement local : Initiative Environnement et Développement Afrique (IED Afrique), Programme National de Développement Local (PNDL), Direction d'Appui au Développement Local (DADL).

#### Phase de partage des résultats préliminaires

3

- Organisation d'un atelier de partage des résultats préliminaires le 7 décembre 2017 à Dakar qui a permis de :
  - Consolider les résultats préliminaires ;
  - Collecter des informations complémentaires ;
  - Partager et de compléter les recommandations et les points d'entrée pertinents pour l'intégration de l'ACC dans la planification et la budgétisation.

#### Phase de consolidation du rapport

4

- Partage avec les parties prenantes du rapport préliminaire ;
- Prise en charge des observations et recommandations formulées par les parties prenantes ;
- Partage du rapport final disponible.

## ! Les résultats de l'étude



L'étude, à travers une revue documentaire, des interviews avec les parties prenantes clés, et les discussions lors d'un atelier de partage des résultats préliminaires, a permis d'identifier les points d'entrée pour une meilleure intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les processus de planification et budgétisation aux niveaux national, sectoriel et local.

Les entretiens avec une vingtaine de structures en charge et/ou concernées par la planification et la budgétisation à ces trois niveaux ont permis d'établir les résultats qui portent sur le processus de planification au Sénégal. Le tableau ci-dessous définit les niveaux national, sectoriel et local du processus de planification et de budgétisation. Au regard de ce tableau, il faut noter que le Sénégal dispose d'un système opérationnel de planification qui définit les axes et priorités de développement au niveau national et qui sont déclinés et mis en cohérence au niveau sectoriel et local.

| Niveau    | Documents clés  | Horizon    | Acteurs clés  |
|-----------|---|------------|---|
| National  | Vision Sénégal 2035   | 2035       | Président de la République  |
|           | Plan Sénégal Emergent (PSE)   | 2035       | Présidence (Groupe de Travail), BOS, MEFP                         |
|           | Plan d'Actions Prioritaires (PAP) du PSE                                  | 5 ans      | BOS, MEFP/ DGPPE  |
|           | Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP)                       | 3 ans      | MEFP/ DGB   |
|           | Budget Consolidé d'Investissement (BCI)                                   | 1 an       | MEFP/ DGB   |
| Sectoriel | Stratégies de développement sectoriel / thématiques à moyen et long terme | 5 - 10 ans | Ministères sectoriels & Structures nationales concernées          |
|           | Lettre de Politique Sectorielle de Développement (LPSD)                   | 5 ans      |   |
|           | Plan d'Actions Prioritaires (PAP)   | 3 ans      |   |
|           | Plan stratégique de développement   | 4 - 5 ans  |   |
|           | Plan de Travail Annuel (PTA)  | 1 an       |   |
| Local     | Schémas Départementaux d'Aménagement du Territoire (SDAT)                 | 25 ans     | Conseil départemental, Communes, Services techniques déconcentrés |
|           | Plans Départementaux de Développement (PDD)                               | 5 ans      |   |
|           | Plans de Développement Communal (PDC)                                     | 5 ans      |   |
|           | Plans locaux sectoriels et thématiques                                    | 5 - 10 ans |   |

Même si de nombreuses initiatives visant à rendre les différents systèmes plus résilients aux changements climatiques ont été mises en œuvre dans le cadre de divers projets et programmes, force est de constater que l'adaptation aux changements climatiques demeure globalement une thématique encore faiblement connue et maîtrisée par les acteurs à tous les niveaux. De façon globale, les entretiens avec les différentes parties prenantes ont permis de dresser la situation de prise en compte actuelle de l'Adaptation aux Changements Climatiques (ACC) dans la planification nationale, sectorielle et locale. Elle est synthétisée dans le tableau ci-contre.

Au Sénégal, les procédures de planification du développement et de budgétisation sont étroitement liées au travers des procédures annuelles et à moyen terme. L'outil NAP Align a analysé ces interdépendances selon deux points de vue : une vue globale, qui décrit le fonctionnement de l'ensemble du système, et une vue « programme », qui est plus proche de la mise en œuvre spécifiquement liée au programme et qui montre de façon plus détaillée comment planification et budgétisation sont interdépendantes, par exemple au niveau d'un programme sectoriel.

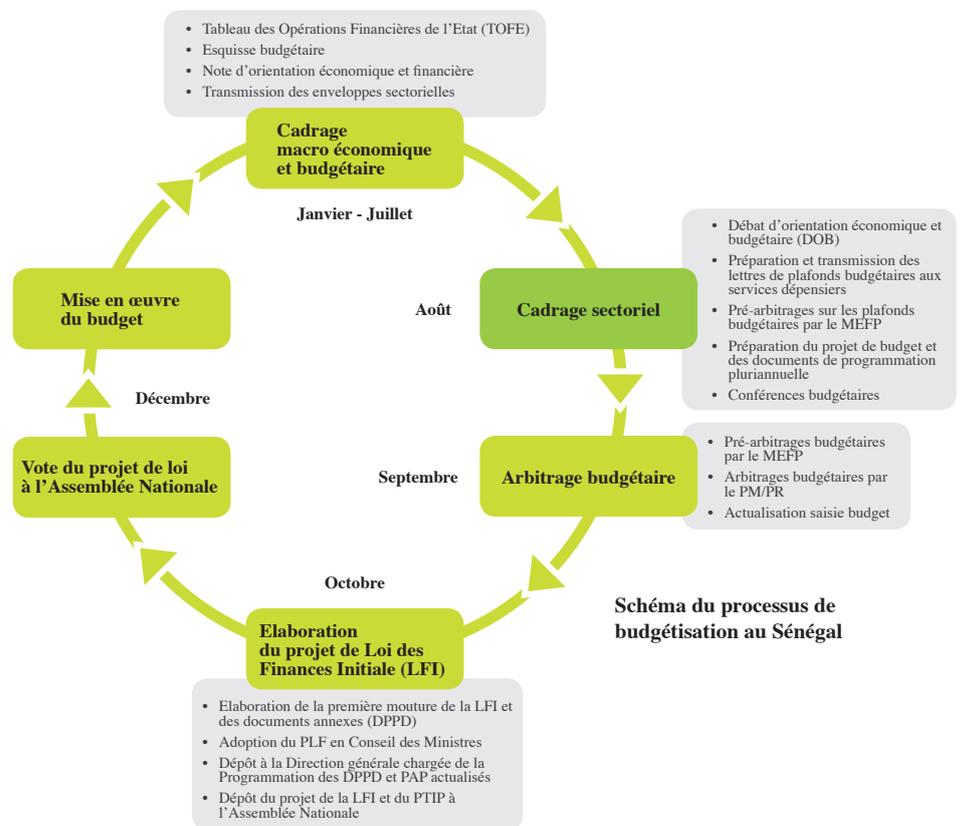
Au sortir de cette analyse, il est noté que le dispositif de suivi budgétaire actuel ne permet pas d'avoir une vue globale, consolidée et exhaustive des différentes dépenses liées aux changements climatiques et particulièrement à l'adaptation. Cela se justifie, entre autres, par l'absence de l'ACC dans le cadrage macroéconomique du budget et surtout à l'absence de programmes spécifiques ACC dans les Lettres de Politique Sectorielle du Développement (LPSD) et dans les documents de planification locale.

La prise en compte de l'ACC dans les processus de budgétisation (voir schéma ci-contre) est limitée par l'absence d'un cadre de référence spécifique permettant d'indexer les actions relatives à l'adaptation. Les processus de budgétisation aux niveaux national, sectoriel et local ne permettent pas à l'heure actuelle d'avoir une vue globale, consolidée et exhaustive des différentes dépenses liées à l'ACC.

En termes de points d'entrée identifiés pour une meilleure prise en charge de l'adaptation aux changements climatiques dans les différents processus, les phases d'élaboration et d'actualisation des documents de planification aux niveaux national, sectoriel et local sont très importantes. A ce titre, l'intégration de l'ACC dans le document de stratégie de développement national, le PAP 2019-2023 du PSE, reste une condition nécessaire. Avec l'arrimage et la mise en cohérence de toutes les stratégies sectorielles et locales mais également des stratégies d'intervention pays des PTF au PSE, ce cadre de référence doit clairement mentionner les engagements de l'Etat du Sénégal en matière de changements climatiques. Pour cela, il sera nécessaire de s'assurer que les guides de planification aux niveaux national, sectoriel et local prennent en charge les questions liés aux changements climatiques.

En outre, l'adoption de l'Accord de Paris en 2016 et les Contributions Nationales Déterminées (CDN) sont des engagements forts du Sénégal dans la mise en œuvre d'options d'adaptation aux changements climatiques.

| Niveau de planification | Prise en charge actuelle de l'Adaptation aux Changements Climatiques (ACC)   |
|-------------------------|--|
| National                | <ul style="list-style-type: none"> <li>L'ACC n'est pas une orientation prioritaire du PSE</li> <li>La Stratégie Nationale de Mise en œuvre de la CCNUCC (SNMO) constitue la stratégie/politique nationale en matière de changements climatiques</li> <li>La Contribution Nationale Déterminée (CDN) servira de cadre de référence aux interventions de l'ACC</li> <li>Plusieurs programmes sur le Changement Climatique et le Développement Durable sont mis en œuvre aux niveaux national et local</li> </ul>             |
| Sectoriel               | <ul style="list-style-type: none"> <li>L'ACC n'est pas encore suffisamment intégrée comme une priorité dans la planification sectorielle</li> <li>Elaboration de CDN sectorielles (secteurs prioritaires)</li> <li>Elaboration PNA Pêche (2016)</li> <li>LPSD des ressources en eau intègrent les CC</li> <li>Intégration insuffisante dans plusieurs secteurs clés très vulnérables aux CC, notamment l'Agriculture dont le document provisoire de LPSD ne fait pas de l'ACC un axe stratégique d'intervention</li> </ul> |
| Local                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Les PDD et PDC n'intègrent pas systématiquement l'ACC</li> <li>Actualisation en cours de guide de planification locale qui va permettre de prendre en compte les thématiques dites transversales (nutrition, genre, changement climatique, migration)</li> <li>Plusieurs programmes sur le Changement Climatique et le Développement Durable sont mis en œuvre au niveau local</li> </ul>   |



A ce titre, l'actualisation du plan d'actions prioritaires du PSE est un point d'entrée essentiel pour une prise en compte de la CDN dans la planification nationale et sectorielle.

Au niveau sectoriel, l'actualisation des Lettres de Politique Sectorielle et de Développement (LPSD) et le développement de programmes sectoriels de référence (exemples : PAGIRE, PRACAS, SNGL, entre autres) constituent des étapes indiquées pour mieux intégrer l'adaptation aux changements climatiques, notamment par la définition des axes stratégiques et des indicateurs pertinents pour assurer le suivi et l'évaluation périodique des performances enregistrées dans la mise en œuvre de l'adaptation.

Au niveau local, tout comme le niveau sectoriel, les documents de planification doivent mieux intégrer l'adaptation aux changements climatiques et en faire une priorité de développement local, conformément aux orientations stratégiques nationales et sectorielles.

Ainsi, pour chaque niveau, les points d'entrée sont identifiés conformément à leurs horizons de planification et présentés dans le tableau ci-après.

| Niveau       | Entrées   | Horizon |
|--------------|---|---------|
| National     | Révision du PAP du PSE pour l'intégration de l'ACC            | 5 ans   |
|              | Elaboration du PTIP   | 3 ans   |
|              | Lettre annuelle de cadrage budgétaire                         | 1 an    |
| Sectoriel    | Actualisation du guide l'élaboration des LPSD                 |         |
|              | Elaboration des DPPD  | 3 ans   |
|              | Actualisation des LPSD  | 5 ans   |
|              | Définition des enveloppes sectorielles (priorités de dépense) | 1 an    |
|              | Elaboration des plans/programmes sectoriels de développement  | 5 ans   |
| Local        | Actualisation du guide d'élaboration des PDD et PDC           | 3 ans   |
|              | Elaboration des PDD et PDC                                    | 1 an    |
|              | Elaboration des PIP   | 1 an    |
|              | Elaboration des PIA   |         |
| Autres : PTF | Rencontres périodiques du G50                                 | 1 an    |
|              | Elaboration des programmes pays et révision des portefeuilles | 1 an    |
|              | Revue annuelle des portefeuilles                              | 1 an    |

## Les principales recommandations

L'analyse du processus de planification et de budgétisation au Sénégal pour une meilleure prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques avec l'outil NAP Align recommande de prioriser trois activités :

- Procéder à la revue des dépenses publiques pour analyser et suivre l'allocation et la gestion des dépenses publiques et extérieures affectées aux changements climatiques ;
- Organiser un Conseil Présidentiel sur l'adaptation aux changements climatiques pour assurer, d'une part, un portage au plus haut niveau des changements climatiques particulièrement à travers la mise en œuvre des CDN et du processus PNA du Sénégal ; et
- Renforcer le cadre institutionnel en collaboration avec le Bureau Organisation et Méthodes (BOM) et les capacités des acteurs sur les concepts de base et outils essentiels pour promouvoir durablement l'adaptation aux changements climatiques dans les politiques au Sénégal.

## Les références bibliographiques

- GIZ, 2014. Recommendations for aligning national adaptation plan (NAP) processes with development and budget planning (NAP Align). Supplementary material to the NAP technical guidelines.
- Le Centre Parlementaire (2013). Le Processus Budgétaire en Afrique : Une Etude Comparative dans Sept Pays.
- République du Sénégal (2014). Plan Sénégal Emergent.
- République du Sénégal, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Direction Générale des Finances/ Direction de la Coopération Economique et Financière (2014). Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) 2015 - 2017.
- République du Sénégal, Ministère de l'Economie et des Finances/GIZ, Projet d'Appui à la Planification au Développement et du Budget (2013). Etat des lieux sur le processus de planification budgétaire au Sénégal.
- République du Sénégal, Ministère du Plan, Direction Générale De La Planification/Direction de la Planification sectorielle et d'Evaluation des Projets (2014). Guide Méthodologique d'Elaboration des Lettres de Politique Sectorielle De Développement. Groupe SOTERCO.
- UNDP-UNEP Poverty-Environment Initiative (2015). Mainstreaming Environment and Climate for Poverty Reduction and Sustainable Development.

## Le projet PAS-PNA

Le projet PAS-PNA accompagne les pays à gérer leurs processus PNA. Le Bénin, le Burkina Faso et le Sénégal sont les trois pays cibles dans lesquels le projet offre un appui continu à la formulation, la mise en œuvre et le suivi et évaluation du processus PNA.

Le projet est mis en œuvre par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, en coopération avec Climate Analytics gGmbH. Au Bénin, il est mis en œuvre sous la tutelle du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD) et en coopération avec le Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable (CePED), au Sénégal sous la tutelle du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et au Burkina Faso sous la tutelle du Ministère de l'Environnement, de l'Économie Verte et du Changement Climatique (MEEVCC).

Sur le long terme, le projet contribue à améliorer les capacités d'adaptation des trois pays cibles. Dans le cadre de leurs processus PNA respectifs, des stratégies d'adaptation efficaces et pertinentes sont soutenues dans les secteurs les plus vulnérables. Pour ce faire, les structures publiques appropriées sont outillées pour mieux exploiter les informations scientifiques sur le climat dans le processus d'élaboration des politiques.

Pour faire progresser le processus PNA, le projet mobilise des acteurs de l'Etat, de la société civile, du secteur privé et de la communauté scientifique. Des activités telles que le conseil organisationnel et stratégique, la formation technique, l'analyse scientifique et la facilitation de l'apprentissage sont menées dans les quatre champs d'action du projet :



Renforcement du cadre de gouvernance du processus PNA



Renforcement de la capacité scientifique pour la planification et la programmation de mesures d'adaptation



Facilitation de l'accès au financement de mesures d'adaptation prioritaires



Réseau d'échange des praticiens sur le processus PNA

**Publié par** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Siège de la société à Bonn et Eschborn, Allemagne

Projet d'Appui Scientifique aux processus PNA dans les pays francophones les moins avancés d'Afrique subsaharienne (PAS-PNA)

08 B.P. 1132 Tri Postal  
Cotonou, Bénin

T +229 21 31 01 67  
F +229 21 31 03 95

I [www.giz.de/en/worldwide/62331.html](http://www.giz.de/en/worldwide/62331.html)

**Situation** Janvier 2019

**Auteurs** Amadou Oumar TOURE, Ndiaga DIOP et Nele BÜNNER, GIZ PAS-PNA

**Sur mandat du** Ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire (BMU)

**Adresses BMU**

|  |   |
|--|---|
| BMU Bonn<br>Robert-Schuman-Platz 3<br>53175 Bonn, Allemagne<br>T +49 (0)228 99 305-0<br>F +49 (0)228 99 305-3225<br>E <a href="mailto:zentrale@bmu.de">zentrale@bmu.de</a><br>I <a href="http://www.bmu.bund.de">www.bmu.bund.de</a> | BMU Berlin<br>Stresemannstraße 128-130<br>10117 Berlin, Allemagne<br>T +49 (0)30 18 305-0 |
|--|---|

**Mise en page** Janvier 2019

Ce projet est mis en œuvre dans le cadre de l'initiative internationale pour le climat (IKI). Le ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire (BMU) appuie cette initiative sur la base d'une décision adoptée par le Bundestag allemand.