

REPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Un Peuple-Un But-Une Foi

Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération

Projet de loi d'orientation relatif au système national de planification

EXPOSE DES MOTIFS

L'exigence de la qualité et de la performance dans les interventions de l'État a toujours constitué une préoccupation majeure. Elle est intrinsèquement liée à la conduite de la politique publique. À cet égard, la réforme du Système national de Planification (SNP) de 1987 avait prévu trois instruments de planification que sont l'étude prospective, le plan d'orientation pour le développement économique et social (PODES) et le programme triennal d'investissements publics (PTIP). Elle avait également mis en relief la nécessité d'améliorer l'efficacité des investissements.

Toutefois, la mise en œuvre du SNP a rencontré des dysfonctionnements liés, notamment, à une faible articulation des instruments de planification, à la non approbation des X^e (2002-2007) et XI^e PODES (2008-2013). À ceux-là, s'ajoutent la multiplicité et la duplication de ces instruments. En effet, avec l'éligibilité du Sénégal à l'initiative pays pauvres très endettés (PPTTE), les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP I et II), élaborés entre 2003 et 2010, ont pris la place du PODES. A partir de 2010, le document de politique économique et sociale (DPES, 2010-2012) s'est substitué aux DSRP.

En 2014, le Plan Sénégal émergent (PSE), avec ses deux (2) Plans d'Actions prioritaires I et II, couvrant la période 2014-2023, a été érigé comme unique référentiel de la politique économique et sociale.

Par ailleurs, l'analyse de la mise en œuvre de la phase I du Plan Sénégal Émergent (PSE) a révélé que, même si des résultats appréciables ont été enregistrés au cours de la période (2014-2018), la non-atteinte de certaines cibles résulte, en partie, d'un dispositif de planification et d'un mécanisme de suivi et d'évaluation qu'il importe d'améliorer et de renforcer.

En outre, le contexte de la pratique de planification a été marqué par l'avènement de l'Acte III de la décentralisation, la Charte de la déconcentration, la Gestion axée sur les Résultats (GAR), les Objectifs de Développement durable (ODD), le budget-programme et l'implication d'autres acteurs, notamment le secteur privé et la société civile.

Dans cette dynamique, la recherche d'un État efficace garant de l'intérêt général et de la cohésion nationale requiert la cohérence des interventions publiques. Aussi, est-il apparu judicieux de repenser le rôle et la capacité de la Planification dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions de développement.

Le présent projet de loi apporte les innovations majeures suivantes :

- la prise en compte des documents budgétaires dans un cadre de cohérence globale ;
- le passage de lettres de politique de développement à périmètre sectoriel ;
- le renforcement de la synergie entre la planification socioéconomique et la planification spatiale ;
- l'institutionnalisation du PSE comme étude prospective ;
- l'institution d'un cadre propice d'harmonisation des interventions au niveau territorial avec des Commissions territoriales de Planification et de Suivi-Évaluation (CTPSE) ;
- l'instauration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ;
- la création d'un Conseil supérieur de la Planification en lieu et place du Conseil supérieur du Plan ;
- l'érection du Plan d'Actions prioritaires comme instrument de planification.

L'objectif visé est d'établir un cadre de planification cohérent et performant à travers : (i) le renforcement de l'articulation et de l'harmonisation entre les instruments de planification ; (ii) la redynamisation du dispositif institutionnel du SNP ; (iii) la délimitation des secteurs de planification ; mais également (iv) l'amélioration du mécanisme de suivi et d'évaluation des projets, programmes et politiques.

Le présent projet de loi d'orientation comprend quatre (4) chapitres :

- le chapitre premier est relatif aux dispositions générales ;
- le chapitre II présente les principes directeurs ;
- le chapitre III a trait au cadre institutionnel ;
- le chapitre IV évoque les instruments de planification.

Telle est l'économie du présent projet de loi.

**Loi d'orientation n° 2022-10
relative au système national de
planification**

L'Assemblée nationale a adopté, en sa séance du lundi 11 avril 2022,

Le Président de la République promulgue la loi d'orientation dont la teneur suit :

Chapitre premier.- Dispositions générales

Article premier. – La présente loi fixe les règles qui régissent le système national de planification.

Article 2.- La présente loi s'applique à la planification économique, sociale, environnementale et spatiale, et couvre les échelles de planification aux niveaux national, sectoriel et territorial.

Article 3.- Au sens de la présente loi, on entend par :

aménagement du territoire : ensemble de mesures et d'actions volontaristes visant, par une organisation prospective de l'espace, à utiliser un territoire de manière rationnelle, en fonction de ses ressources et potentialités, et dans le but de satisfaire les besoins immédiats et futurs de l'ensemble de la population ;

conférence territoriale : cadre de partage, d'orientation, de mise en cohérence, de suivi et d'évaluation des interventions des acteurs territoriaux et de leur articulation aux politiques nationales afin d'assurer un développement territorial durable et équilibré ;

document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) : outil de cadrage budgétaire qui vise, sur la base des principales options de politiques économiques, à projeter les perspectives de mobilisation et d'affectation des ressources dans le respect des grands équilibres macroéconomiques et financiers ;

étude prospective : réflexion sur les avenir possibles d'une communauté humaine, destinée à construire un futur souhaité, émanant des aspirations de la communauté concernée ;

études exploratoires : documents prospectifs permettant de déterminer une vision et d'établir des scénarii alternatifs ainsi que des options de développement ;

évaluation : appréciation systématique et objective, à une période donnée du cycle de vie d'une politique, d'une stratégie, d'un programme ou d'un projet, depuis la conception jusqu'aux résultats, en passant par la mise en œuvre ;

instrument de planification : document permettant de définir, pour une période donnée, les options de développement ainsi que les dispositifs de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ;

interrégionalité : entente entre régions dans un compromis socioéconomico-spatial permettant de gérer leurs interfaces, enjeux et objets communs ;

interterritorialité : ensemble de relations entre territoires dans un compromis socio-spatial permettant de gérer les interfaces, les enjeux et objets communs à deux ou plusieurs collectivités territoriales ;

lettre de politique sectorielle de développement (LPSD) : instrument de planification définissant les modalités de contribution d'un secteur permettant d'opérationnaliser des objectifs du plan national de développement ;

plan d'actions prioritaires (PAP) : instrument de planification, d'une durée de cinq (5) ans, constitué de projets, programmes et réformes, qui opérationnalise le plan national de développement ;

plan de développement communal (PDC) : instrument de planification qui détermine les options de développement en tenant compte des préoccupations transversales et/ou émergentes au niveau communal ;

plan départemental de développement (PDD) : instrument de planification qui détermine les options de développement en tenant compte des préoccupations transversales et/ou émergentes au niveau départemental ;

plan de développement de la ville (PDV) : instrument de planification qui détermine les options de développement en tenant compte des préoccupations transversales et/ou émergentes au niveau de la ville ;

plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT) : instrument de planification spatiale à long terme qui fixe les orientations stratégiques d'aménagement et de développement durable des territoires à l'échelle nationale ;

plan national de développement (PND) : instrument de planification à moyen terme qui détermine les interventions de l'État en matière de développement, et définit les principes et objectifs stratégiques prenant en compte les préoccupations transversales ainsi que les engagements internationaux ;

planification : exercice d'anticipation réaliste des perspectives de développement qui permet de définir des objectifs pour une période donnée, d'élaborer des

stratégies, d'attribuer les ressources nécessaires et d'indiquer les dispositions de mise en œuvre et d'appréciation des résultats ;

plan Sénégal émergent (PSE) : instrument de planification, à l'échelle d'une génération (entre 20 et 25 ans), constituant le cadre de référence à long terme de la politique économique, sociale et environnementale ;

programme triennal d'investissements publics (PTIP): instrument de planification, d'une durée de trois (3) ans, permettant de prévoir et de suivre les investissements publics pour l'opérationnalisation du PND ;

schéma communal d'aménagement et de développement territorial (SCADT) : instrument de planification spatiale qui fixe, en conformité avec le SDADT, les options d'aménagement et de développement à l'échelle de la commune ;

schéma départemental d'aménagement et de développement territorial (SDADT) : instrument de planification spatiale qui fixe, en conformité avec le PNADT, les options d'aménagement et de développement à l'échelle du département ;

schéma de cohérence territoriale (SCOT) : instrument de planification stratégique qui met en cohérence les interventions dans le territoire compris entre deux ou plusieurs collectivités territoriales, par la promotion d'un développement conjoint et la rationalisation des actions ;

schéma directeur sectoriel : instrument de planification stratégique assurant une bonne structuration dans un secteur donné en vue d'un développement harmonieux du territoire ainsi qu'un accès équitable aux services publics ;

schéma interrégional d'aménagement et de développement territorial (SIADT) : instrument de planification spatiale qui fixe, entre deux (2) régions au moins, les options d'aménagement et de développement entre ces dites régions ;

secteur de planification : ensemble cohérent de domaines d'activités qui contribuent à l'atteinte d'objectifs de développement ;

stratégie : ensemble d'actions cohérentes et coordonnées en vue d'atteindre un but précis dans un domaine spécifique du secteur de planification ou d'une entité ;

suivi : processus continu de collecte systématique, de traitement, d'analyse, d'utilisation et de communication d'informations relatives à l'exécution d'un ensemble d'actions, d'une politique, d'un programme ou d'un projet ;

système national de planification (SNP) : ensemble des composantes interdépendantes qui participent à la planification, à la programmation, au

financement, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des actions de développement.

Chapitre II.- Principes directeurs

Article 4.- Les principes qui guident la gouvernance du SNP sont la démarche participative et inclusive, la transparence, l'équité, la proactivité et la gestion axée sur les résultats de développement.

Article 5.- L'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des instruments de planification se font avec la pleine participation de toutes les catégories d'acteurs.

Article 6.- Les instruments de planification prennent en compte la réduction des inégalités sociales et territoriales, l'atténuation des iniquités ainsi que les objectifs de développement durable.

Article 7.- Les interventions publiques reposent sur la proactivité en vue de provoquer les changements souhaitables et de réagir avec efficacité aux éventuels risques et menaces susceptibles de bloquer ou d'annihiler les progrès réalisés.

Article 8.- Les pratiques relatives au suivi et à l'évaluation des politiques publiques et le respect de la reddition des comptes mettent l'accent sur l'atteinte des résultats attendus et contribuent à la transparence.

Article 9.- La culture de l'évaluation des politiques publiques est renforcée en vue d'en pérenniser les pratiques et d'améliorer l'action publique.

Chapitre III.- Cadre institutionnel

Article 10.- Le Cadre institutionnel est composé du Conseil supérieur de la Planification (CSP) et d'un dispositif institutionnel de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

Article 11.- Le Ministère en charge de la Planification assure la coordination de l'élaboration des documents de planification économique et sociale.

Il coordonne le suivi et l'évaluation du PND en relation avec les parties prenantes.

Article 12.- Le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire assure la coordination de l'élaboration des documents de planification spatiale.

Il coordonne le suivi et l'évaluation du PNADT en relation avec les parties prenantes.

Article 13.- Les missions ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil supérieur de la Planification (CSP) sont fixées par décret.

Article 14.- Le dispositif institutionnel de suivi et d'évaluation des politiques publiques s'applique aux pilotages stratégique et opérationnel des instruments de planification de portée nationale, sectorielle et territoriale.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement du dispositif institutionnel de suivi et d'évaluation des politiques publiques sont fixées par décret.

Article 15.- Les Cellules d'Études et de Planification ou structures assimilées des ministères techniques coordonnent les fonctions de planification, de suivi et d'évaluation des LPSD.

Elles travaillent en étroite collaboration avec le Ministère en charge de la Planification, pour une articulation des politiques publiques.

Article 16.- Les services déconcentrés du Ministère en charge de la Planification, sous la supervision du chef de circonscription administrative, coordonnent la fonction de planification au niveau déconcentré et veillent à l'articulation des instruments territoriaux de planification avec ceux du niveau central.

Article 17.- Les services déconcentrés du Ministère en charge de l'Aménagement et du Développement territorial, sous la supervision du chef de circonscription administrative, coordonnent la fonction d'aménagement du territoire au niveau déconcentré, et veillent à l'articulation entre les instruments d'aménagement et de développement territorial avec ceux du niveau central.

Article 18.- La conférence territoriale est un cadre de coordination et d'orientation des projets et programmes relevant du niveau territorial. Elle est présidée par le chef de circonscription administrative et son secrétariat est assuré par le service déconcentré de la Planification.

La conférence territoriale regroupe l'ensemble des acteurs concernés par le développement territorial.

Elle est ampliatrice des instruments de planification et des rapports de suivi et d'évaluation au niveau territorial.

Article 19.- Le suivi et l'évaluation des plans territoriaux de développement et des schémas d'aménagement et de développement territorial sont assurés par le chef de circonscription administrative, en rapport avec les services techniques déconcentrés, dans le cadre de Commissions territoriales de Planification et de Suivi-évaluation (CTPSE) instituées à cet effet.

Article 20.- Les CTPSE sont responsables, au niveau territorial, de l'harmonisation des instruments de planification des collectivités par rapport aux instruments nationaux sur toute la chaîne de planification, allant de la formulation à l'évaluation.

Chapitre IV.- Instruments de planification

Article 21.- Les instruments de long terme sont les études exploratoires constituées par les études prospectives, le plan national d'aménagement et de développement territorial, les schémas directeurs sectoriels ainsi que les schémas d'aménagement et de développement territorial.

Article 22.- Les études exploratoires inspirent les documents de politique à moyen terme.

Tout autre document de politique doit être en phase avec les orientations dégagées par les études exploratoires.

Article 23.- Les études prospectives, à l'échelle d'une génération (20-25 ans), sont élaborées aux niveaux national, sectoriel et territorial.

Article 24.- Le PSE est une étude prospective.

Il est l'unique référentiel de la politique économique et sociale.

Il définit la vision de développement économique et social depuis 2014.

Article 25.- Au niveau national, l'élaboration de l'étude prospective est conduite par le Ministère en charge de la Planification, en relation avec les acteurs et validée par le Conseil supérieur de la Planification.

Au niveau sectoriel, l'élaboration de l'étude prospective est conduite par le(s) ministère(s) concerné(s), en relation avec le Ministère en charge de la Planification.

Au niveau territorial, l'élaboration de l'étude prospective est conduite par la collectivité territoriale concernée, en relation avec les services déconcentrés de l'État.

Article 26.- Le processus de réalisation d'une nouvelle étude prospective nationale commence au moins deux (2) ans avant l'échéance de l'étude en cours.

Article 27.- L'élaboration du Plan national d'Aménagement et de Développement territorial (PNADT) est conduite par le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire, en rapport avec le Ministère en charge de la Planification et de toute autre structure compétente.

Article 28.- Le processus de réalisation d'un nouveau PNADT commence au moins deux (2) ans avant l'échéance de la mise en œuvre du Plan en cours.

Article 29.- Le Plan national d'Aménagement et de Développement territorial, d'un horizon de vingt-cinq (25) ans, peut faire l'objet de révision tous les dix (10) ans sous la conduite du Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire, en relation avec les parties prenantes.

Article 30.- Le suivi et l'évaluation du PNADT sont assurés par le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire, en relation avec toutes les parties prenantes.

Article 31.- Le schéma directeur sectoriel est la déclinaison du plan national d'aménagement et de développement territorial au niveau des secteurs de planification.

Il s'inspire de l'étude prospective et du PNADT, et est élaboré par le ou les ministères concernés, sur la base d'une démarche intersectorielle.

Le schéma directeur sectoriel est approuvé par décret pour une période de dix (10) ans et peut faire l'objet d'une actualisation tous les cinq (5) ans.

Article 32.- Les schémas d'aménagement et de développement territorial sont élaborés aux niveaux départemental et communal ainsi qu'en interterritorialité.

Article 33.- Le Schéma départemental d'Aménagement et de Développement territorial (SDADT) définit, en conformité avec le PNADT, les options d'aménagement et de développement à l'échelle du département.

L'élaboration du SDADT est à l'initiative du Président du Conseil départemental. Le SDADT est adopté par délibération du Conseil départemental et approuvé par le représentant de l'État. Sa durée de validité est de vingt-cinq (25) ans et il peut faire l'objet d'une révision tous les dix (10) ans.

Article 34.- Le schéma communal d'aménagement et de développement territorial fixe, en conformité avec le schéma départemental d'aménagement et de développement territorial, les options d'aménagement et de développement à l'échelle de la commune.

L'élaboration du SCADT est à l'initiative du Conseil municipal. Le SCADT est adopté par délibération du Conseil municipal et approuvé par le représentant de l'État.

Le SCADT a un horizon de vingt-cinq (25) ans et peut faire l'objet d'une révision tous les dix (10) ans.

Article 35.- Au niveau spatial, les collectivités réunies en interterritorialité élaborent un Schéma de Cohérence territoriale (SCOT) pour mettre en synergie leurs interventions.

Article 36.- Le suivi et l'évaluation des schémas d'aménagement et de développement territorial sont assurés par le chef de circonscription administrative, en relation avec les services techniques déconcentrés.

Article 37.- L'étude prospective et le plan national d'aménagement et de développement territorial s'inspirent mutuellement.

Article 38.- Les ministères en charge de la Planification et de l'Aménagement du Territoire veillent à l'articulation entre l'étude prospective et le PNADT.

Article 39.- Les instruments de moyen terme sont le Plan national de Développement (PND), le Plan d'Actions prioritaires (PAP), les Lettres de Politique sectorielle de Développement (LPSD) et les Plans territoriaux de Développement (PTD).

Article 40.- Le PND détermine les options de développement économique, social et environnemental, et prend en compte les orientations de l'étude prospective et du PNADT. Son processus d'élaboration est conduit par le Ministère en charge de la Planification.

Article 41.- Le PND, d'un horizon de cinq (5) ans, est la déclinaison de la vision de développement qu'il opérationnalise.

Article 42.- Le PND inspire les lettres de politiques sectorielles de développement et les plans territoriaux de développement.

Article 43.- Le PND fait l'objet de suivi à travers les Revues annuelles conjointes (RAC) en vue d'apprécier les résultats obtenus et d'apporter les correctifs nécessaires pour l'atteinte des objectifs fixés.

La coordination de la validation technique de la revue annuelle conjointe nationale est assurée par le Ministère en charge de la Planification.

Article 44.- Le Plan d'Actions prioritaires (PAP) est un instrument de planification qui opérationnalise le PND.

Le PAP a une durée de cinq (5) ans et est constitué de projets, programmes et réformes. Il peut être ajusté en cours de mise en œuvre.

Article 45.- Le Plan d'Actions prioritaires est approuvé par la loi.

Article 46.- Les Lettres de Politiques sectorielles de Développement (LPSD) sont la déclinaison du plan national de développement au niveau des secteurs de Planification.

Elles s'inspirent également des orientations du Plan national d'Aménagement et de Développement territorial (PNADT) et du schéma directeur sectoriel.

Article 47.- Les secteurs de planification sont fixés par décret.

Article 48.- Les LPSD ont une durée de cinq (5) ans. Elles sont élaborées pour chaque secteur de Planification, en relation avec tous les acteurs, en coordination avec le Ministère en charge de la Planification.

Les LPSD sont transmises au Ministère en charge de la Planification pour en assurer la cohérence globale avec les instruments de planification.

Article 49.- Le suivi et l'évaluation des LPSD sont assurés par un cadre de concertation qui regroupe les acteurs du secteur, avec la participation des ministères en charge de la Planification et de l'Aménagement du Territoire.

Article 50.- Les plans territoriaux de développement sont le Plan départemental de Développement (PDD), le Plan de Développement communal (PDC) et le Plan de Développement de la Ville (PDV).

Ils ont un horizon de cinq (5) ans.

Article 51.- Toute collectivité territoriale dispose au moins d'un instrument de planification.

Article 52.- Le Plan départemental de Développement (PDD) définit les options de développement du département en tenant compte des objectifs stratégiques du PND et du schéma départemental d'aménagement et de développement territorial.

Au niveau départemental, l'élaboration du plan de développement est conduite par le Conseil départemental concerné, en relation avec les services déconcentrés de l'État.

Le PDD est adopté par le Conseil départemental et approuvé par le représentant de l'État.

Article 53.- Le Plan de Développement communal (PDC) définit les options de développement de la commune en tenant compte des objectifs stratégiques du PND et en cohérence avec le schéma communal d'aménagement et de développement territorial.

Le plan de développement communal est élaboré sous la conduite du Conseil municipal, en rapport avec les services déconcentrés de l'État. Il est adopté par délibération du Conseil municipal et soumis à l'approbation du représentant de l'État.

Article 54.- Le Plan de Développement de la Ville (PDV) est adopté par délibération du Conseil de la ville et approuvé par le représentant de l'État.

Le PDV définit les options de développement de la ville en tenant compte des objectifs stratégiques du PND.

Il est élaboré sous l'initiative du Conseil de la ville, en rapport avec les services déconcentrés de l'État.

Article 55.- Dans le cadre d'une interterritorialité, deux (2) ou plusieurs collectivités territoriales peuvent se réunir afin d'élaborer un document dont le format est défini par le Ministère en charge de la Planification.

L'élaboration du document tient compte des objectifs stratégiques du PND, des plans territoriaux de développement et du schéma de cohérence territoriale.

Article 56.- Le suivi et l'évaluation des plans territoriaux de développement sont assurés par les collectivités territoriales, en relation avec les services déconcentrés de l'État, en conformité avec la charte de la déconcentration.

Article 57.- Le Programme triennal d'Investissements publics (PTIP) est élaboré par le Ministère en charge de la Planification et opérationnalise le plan national de développement.

Il est glissant et révisable annuellement.

La première année du PTIP correspond à la partie dépenses en capital de la Loi de finances de l'année.

Article 58.- Tous les projets et programmes proposés au PTIP font l'objet d'évaluation ex ante et répondent aux critères de sélection avant leur inscription.

Article 59.- Le programme triennal d'investissements publics prend en charge les projets et programmes d'investissements élaborés par les collectivités territoriales dans le champ des priorités communes à l'État et aux collectivités territoriales.

Article 60.- Le programme triennal d'investissements publics inspire les Documents de Programmation pluriannuelle des Dépenses (DPPD) et le Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) dans leurs parties dépenses en capital.

Article 61.- Le programme triennal d'investissements publics est approuvé par la loi.

Article 62.- Le document de programmation pluriannuelle des dépenses est un instrument budgétaire pluriannuel qui opérationnalise la LPSD.

Il est élaboré chaque année et couvre une période de trois (3) ans. Il doit être en cohérence avec le PTIP sur les investissements.

Il contribue à l'élaboration du Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP).

Article 63.- Le DPBEP est élaboré par le Ministère en charge du Budget sur la base du cadrage macroéconomique, du PTIP et des DPPD des départements ministériels pour encadrer la préparation du budget de l'État.

Le DPBEP prend également en compte les priorités territoriales.

Il tient compte des engagements économiques et financiers vis-à-vis des partenaires et des communautés sous régionales, régionales et internationales.

Article 64.- Le DPBEP est examiné et adopté en Conseil des ministres.

Article 65.- Le budget-programme est élaboré sur la base du plan d'actions ministériel en tenant compte des objectifs stratégiques de la LPSD.

Article 66.- Les ministères élaborent des projets annuels de performance sur la base de leurs budgets-programmes.

Article 67.- Le budget de l'Etat est élaboré sur la base des budgets-programmes des ministères.

La présente loi d'orientation sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Dakar, le

19 avril 2022



Macky SALL