

896

2143

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN

DIRECTION DE LA COOPERATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE

ETUDE DIAGNOSTIQUE DES CAPACITES DES MINISTERS TECHNIQUES

(Secteurs de l'Agriculture, de l'Hydraulique, de l'Energie, des Transports Terrestres, de la Santé, de l'Education, de l'Urbanisme et de la Promotion Féminine)

Rapport Final

TOME II

Contrat N° 164/98 du 20 Juillet 1998

*Etude réalisée par le Cabinet Conseil MGD-Afrique
Sur financement de la Coopération Technique Allemande (GTZ)*

Mars 1999

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN

DIRECTION DE LA COOPERATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE

ETUDE DIAGNOSTIQUE DES CAPACITES DES MINISTERS TECHNIQUES

(Secteurs de l'Agriculture, de l'Hydraulique, de l'Energie, des Transports Terrestres, de la Santé, de l'Education, de l'Urbanisme et de la Promotion Féminine)

Rapport Final

TOME II

Contrat N° 164/98 du 20 Juillet 1998

*Etude réalisée par le Cabinet Conseil MGP-Afrique
Sur financement de la Coopération Technique Allemande (GTZ)*

Mars 1999

SOMMAIRE

TOME 2

SIGLES ET ABREVIATIONS

PAGES

Chapitre 1 : Diagnostic des Ministères Techniques

7

■ Secteur de l'Agriculture

8

■ Secteur de l'Hydraulique

16

■ Secteur de l'Energie

34

■ Secteur des Transports Terrestres

47

■ Secteur de la Santé

63

■ Secteur de l'Education

72

■ Secteur de l'Urbanisme

84

■ Secteur de la Promotion Féminine

91

Chapitre 2 : Audit informatique des Ministères Techniques

101

ANNEXES

117

Annexe 1 : Schéma d'élaboration de la programmation triennale

118

Annexe 2 : Revue de la littérature sur les études relatives au renforcement des capacités des Ministères Techniques

120

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

133

Annexe 4 : Liste des membres du Comité de Pilotage

137

Annexe 5 : Liste des personnes ayant participé à l'étude

139

Annexe 6 : Eléments bibliographiques

141

Annexe 7 : Tableau synoptique des instruments d'analyse économique

144

SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
AGER	Agence d'Electrification Rurale
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AIDA	Automatisation de l'Investissement, de la Dette et de l'Aide
AME	Agence pour la Maîtrise de l'Energie
BAF	Bureau Administratif et Financier
BAAS	Bureau de l'Administration, de l'Animation et Sensibilisation
BCM	Bureau de la Comptabilité et des Marchés
BCR	Bureau de Construction et de Réhabilitation
BCS	Bureau de Coordination et de Suivi
BE	Bureau de l'Equipeement
BEP	Bureau d'Etude et de Planification
BF	Bailleurs de Fonds
BG	Bureau de Gestion
BISSAPE	Banque Informatisée de Suivi du Secteur Agricole, Programmation, Evaluation
BTT	Bureau des Tutelles Techniques
BM	Banque Mondiale
BSC	Bureau de Suivi et de Coordination des Projets
BSR	Bureau des Services Régionaux
CAS	Cellule d'Appui et de Suivi
CELCO/PAST	Cellule de Coordination du Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports
CEREEQ	Centre Expérimental de Recherches et d'Etudes pour l'Equipeement
CETUD	Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar
CNFTMH	Centre National de Formation des Techniciens en Maintenance Hospitalière
CMF	Capacités Matérielles et Financières
CSP	Comité de Sélection des Projets
CRI	Comité de Relance des Investissements
CT	Conseiller Technique
CTS	Compagnie des Tourbières du Sénégal
DAA	Division Animation et Assistance
DAEB	Direction de l'Alphabétisation et de l'Education de Base
DAC	Division Assistance Conseil
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipeement
DAHU	Division de l'Assainissement et de l'Hydraulique Urbaine
DAS	Direction de l'Action Sociale
DB	Direction des Bourses
DBEF	Direction du Bien-Etre Familial
DC	Division de la Coordination
DCEF	Direction de la Coopération Economique et Financière
DCES	Division des Constructions et de l'Equipeement Scolaire
DCET	Direction de la Coopération Economique et Technique
DDC	Direction du Développement Communautaire
DDI	Direction de la Dette et de l'Investissement
DDV	Direction du Développement de la Ville
DE	Direction de l'Energie
DE	Division de l'Entretien
DEM	Direction de l'Entretien et de la Maintenance
DEMS	Direction de l'Enseignement Moyen et Secondaire Général
DEPEE	Direction de l'Enseignement Préscolaire et l'Enseignement Elémentaire
DESP	Division Etudes et Suivi des Programmes
DEST	Direction de l'Enseignement Secondaire Technique
DET	Division des Etudes et Travaux
DEVU	Direction des Espaces Verts Urbains

DEX	Division de l'Exploitation
DFA	Division de la Famille
DFE	Division de la Femme
DGF	Division de la Gestion Financière
DGR	Division du Génie Rural
DH	Division de l'Horticulture
DHA	Direction de l'Hydraulique et de l'Assainissement
DHS	Direction de l'Hygiène et de la Santé
DI	Direction de l'Industrie
DIEM	Division de la Programmation, de l'Equipement et de la Maintenance
DIRCAB	Directeur de Cabinet
DM	Division de la Maintenance
DMG	Direction des Mines et de la Géologie
DMP	Délégation au Management Public
DP	Division du Personnel
DPCAE	Division des Permis de Conduire et des Auto-Ecoles
DPG	Division de la Planification et de la Gestion
DPP	Division de la Planification et de la Programmation
DPH	Direction de la Pharmacie
DPRF	Division de la Planification, de la Recherche et de la Formation
DPSB	Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire
DPV	Direction de la Protection des Végétaux
DRTT	Division Régionale des Transports Terrestres
DSRS	Division de la Sécurité Routière et de la Circulation
DT	Direction Technique
DTU	Division des Transports Urbains
DTGC	Direction des Travaux Géographiques et Cartographiques
DTII	Division des Transport Intermédiaires et Internationaux
DTP	Direction des Travaux Publics
DTNR	Division des Travaux Neufs et de la Réhabilitation
DTT	Direction des Transports Terrestres
DU	Division de l'Urbanisme
DUA	Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture
DUT	Diplôme Universitaire de Technologie
ECB	Ecoles Communautaires de Base
ENEA	Ecole Nationale d'Economie Appliquée
FAHU	Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme
FNE	Fonds National de l'Energie
GTZ	Agence de la Coopération Technique Allemande
IIED	Institut International de l'Economie et de Développement
IIPP	Institut International de Planification de Paris
INEADE	Institut National d'Etudes et d'Actions pour le Développement de l'Education
ISN	Institut Sénégalais de Normalisation
MA	Ministère de l'Agriculture
MAP	Matrice d'Analyse des Politiques
MEACC	Mission d'Etudes et d'Aménagement du Canal du Cayor
MEAVF	Mission d'Etudes et d'Aménagement des Vallées Fossiles
MEFP	Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
MEMI	Ministère de l'Energie, des Mines et de l'Industrie
MEN	Ministère de l'Education Nationale
METT	Ministère de l'Equipement et des Transports Terrestres
MFASSN	Ministère de la Femme, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale
MFC	Mission Française de Coopération
MH	Ministère de l'Hydraulique
MIFERSO	Société des Mines de Fer du Sénégal Oriental
MOD	Maîtrise d'Ouvrage Délégué
MS	Ministère de la Santé
MT	Ministères Techniques
MUH	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
OCB	Organisation Communautaire de Base

ONAS	Office National de l'Assainissement du Sénégal
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PAAFIES	Projet d'Appui aux Administrations Financières et Economiques
PADDEL	Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local
PAIS	Projet d'Alphabétisation Intensif du Sénégal
PAPA	Projet d'Actions Prioritaires pour l'Alphabétisation
PAPF	Projet d'Alphabétisation Priorité Femme
PDDS	Plan Départemental de Développement Sanitaire
PDEF	Programme Décennal de l'Education et de la Formation
PDIS	Programme de Développement Intégré de la Santé
PDRH	Projet pour le Développement des Ressources Humaines
PENFD	Projet d'Education Non Formelle pour le Développement
PIS	Programme d'Investissement Sectoriel
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PO	Plan d'Opération
PP	Processus de Planification
PPBS	Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi
PPE	Politiques, Planification et Evaluation
PPEA	Projet de Promotion des Exportations Agricoles
PRDS	Plan Régional de Développement Sanitaire
PSAOP	Projet des Services Agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs
PST	Projet Sectoriel des Transports
PTIP	Programme Triennal d'Investissements Publics
RH	Ressources Humaines
SAA	Service de l'Assainissement Autonome
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta
SAGE	Service d'Administration Générale et de l'Equipeement
SAR	Société Africaine de Raffinage
SENELEC	Société Nationale d'Energie Electrique
SET	Service des Etudes et Travaux
SGPRE	Service de Gestion et de Planification des Ressources en Eau
SNCS	Société Nationale des Chemins de Fer du Sénégal
SNP	Système National de Planification
SODAGRI	Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal
SODEFITEX	Société pour le Développement des Fibres Textiles
SODEVA	Société pour le Développement et la Vulgarisation Agricole
SONES	Société Nationale des Eaux du Sénégal
SONAFOR	Société Nationale des Forages
SONEPI	Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle
SOTEXKA	Société de Textile de Kaolack
SOTRAC	Société des Transports en Commun du Cap-Vert
SPEG	Service de la Planification et des Etudes Générales
SPP	Système de Programmation des Projets
SR	Services Régionaux
UCP	Unité de Coordination des Projets
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UPA	Unité de Politique Agricole
USAID	United States Agency for International Development

Chapitre 1 :

DIAGNOSTIC DES MINISTÈRES TECHNIQUES

SECTEUR DE L'AGRICULTURE

I – CADRE INSTITUTIONNEL

Selon les décrets 98.604 et 98.689 du 04/07/98 portant remaniement ministériel et répartition des services de l'Etat, le Ministère de l'Agriculture est structuré autour des services ci-après :

- Le Cabinet du Ministre, avec le Directeur du Cabinet, les Conseillers Techniques, l'Inspection Technique de l'agriculture, et l'UPA, qui joue le rôle de structure conseil du Ministre en matière de suivi des projets et de définition des politiques agricoles.
- Les Directions Nationales au nombre de cinq :
 - Direction Agriculture ;
 - Direction Génie Rural ;
 - Direction Horticulture ;
 - Direction Protection des Végétaux ;
 - Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE) : Administration du Budget du Ministère et du Personnel.
- Les Sociétés sous tutelle :
 - SAED ;
 - SODEFITEX ;
 - SODAGRI ;
 - SODEVA.
- Et enfin, les **projets autonomes** financés par la coopération bilatérale et multilatérale, directement rattachés au Cabinet.

Au Ministère de l'Agriculture (MA), les attributions en matière de planification de projets sont dévolues à l'Unité de Politique Agricole (UPA), structure autonome de planification et de formulation des stratégies et politiques agricoles au sein du MA, rattachée au Cabinet. L'UPA constitue un modèle d'organisation issu de l'effort de planification au niveau des Ministères Techniques. Elle centralise la planification du Ministère de l'Agriculture.

NB : Aujourd'hui la SODEVA est en liquidation

■ Section Identification, Préparation et Elaboration des Projets

Elle s'occupe de :

- la sélection, préparation et évaluation des projets :
 - évaluation ex-ante (technique, financière et économique), évaluation ex-cursus et ex-post des différents projets du Ministère,
 - identification et préparation de tous les nouveaux projets du Ministère ; exemples de projets nouveaux : Programme National d'Infrastructures Rurales ou PNIR, Projet de Services Agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs (PSAOP), Projet de Promotion des Exportations Agricoles (PPEA) financé par la Banque Mondiale, etc.
- la constitution du portefeuille de banque de projets.

■ Section Programmation et Suivi des Projets

Elle assure :

- la coordination de la programmation des projets et des activités des autres structures du Ministère ;
- le suivi des réalisations et des projets sous sa tutelle.

■ Section Administration et Finances

Cette section prend en charge les activités administratives et financières de l'UPA.

En plus des attributions décrites ci-dessus, l'UPA en exerce d'autres que le Ministre veut bien lui confier. Il en résulte parfois une surcharge de travail.

II - DIAGNOSTIC DES CAPACITES**2.1 - Capacités humaines**

Structures	Agents*	Fonctions	Profils	Hiérarchie
UPA	1	Directeur	Ingénieur	A
1. Section Stratégie et Planification	1	Chef de Section	Docteur vétérinaire	A
	1		Ingénieur agronome	A
	1	Economiste		
	1		Ingénieur agronome zootechnicien	
2. Section Préparation et Elaboration des Projets	2	Dont un Chef de Section	Ingénieur agronome	A
	1		Ingénieur du génie rural	
3. Section Programmation et Suivi des Projets	1	Chef de Section	Economiste	
	1		Ingénieur agronome	
	1		Ingénieur du génie rural	
4. Section Administration et Finances	1		Comptable	B
	2		Aides comptables	

* Il s'agit seulement d'agents impliqués dans le processus de planification. Le total du personnel de l'UPA s'élève à environ 35.

■ Analyse des faiblesses en ressources humaines

Comme dans les autres Ministères, le tableau des RH fait apparaître presque exclusivement des profils techniques. Les capacités de management ou de gestion stratégique nécessaires pour adopter une approche programme peuvent constituer un besoin à l'UPA, compte tenu du profil technique du personnel.

Les projets sont initiés et préparés de manière ponctuelle et ne semblent pas être la traduction en actions d'un plan stratégique global, lequel plan est concrétisé par un programme d'actions (sous forme de projets) pour l'ensemble du Ministère. Un tel schéma, à peu près comparable à celui du secteur santé, aurait l'avantage d'être une approche plus globale et plus cohérente, c'est à dire de nature à éviter les redondances et à créer des synergies.

L'Unité ne compte que deux économistes et les ingénieurs constituent presque la totalité des cadres de conception. Des agents ont même bénéficié de formation de longue durée (docteur – ingénieur), mais certains ne sont plus motivés à rester à l'UPA. La rotation du personnel est très élevée en raison de leur situation salariale et des opportunités qu'ils peuvent avoir ailleurs sur le marché de l'emploi. Cette situation, du reste, n'est pas spécifique à l'UPA, elle se retrouve dans d'autres Ministères Techniques.

De plus, il existe deux systèmes de rémunération liés au statut des agents. En effet, certains agents ont le statut de contractuels et d'autres sont fonctionnaires (tous ingénieurs). Le salaire de ces contractuels tournent autour de 300.000 F CFA (ingénieur), donc plus élevé que celui des fonctionnaires. Ainsi, le manque de motivation est plus marqué chez les fonctionnaires.

L'UPA a connu une grande évolution dans son développement. D'une cellule de 4 personnes (1 Directeur et 3 cadres techniques), l'UPA compte aujourd'hui environ 35 personnes dont beaucoup d'administratifs. Le ratio cadres de conception / total personnel a baissé au fil du temps.

• Motivation

Le dilemme consiste à mettre en place soit une politique de «fidélisation» du personnel, soit ne rien faire pour baisser le taux de rotation.

La politique de fidélisation (par sursalaire par exemple) semble irréaliste, car le manque de motivation pour des raisons financières et matérielles (bas salaire) est présent partout dans l'administration. Il a été évoqué par tous les cadres de conception rencontrés.

Cette politique de fidélisation (avantages salaires) n'est pas généralisable dans le contexte des mesures prises par le Gouvernement pour maîtriser la masse salariale.

Le système de rémunération non harmonisé selon le statut des agents (contractuels-fonctionnaires) représente, dans certains cas, une cause de démotivation.

2.2 - Capacités matérielles

L'UPA est relativement bien dotée en moyens matériels. Elle a pu bénéficier d'un soutien substantiel de l'USAID, de l'AFD et de la Banque Mondiale, pour son équipement logistique (véhicules), bureautique (parc informatique), et sa politique de formation.

Dans ce cadre, elle a pu bénéficier de l'appui des Cabinets SOFRECO et PANAUDIT, qui ont conçu un plan de formation, grâce au concours de la Banque Mondiale. Des fiches de postes ont été dressées et comparées aux profils des agents. L'analyse de ces cabinets conseil a permis d'organiser une formation complémentaire nécessaire. Des formations de courte durée sur les outils d'évaluation de projets ont été dispensées par le CEFEB (AFD de Paris) : méthodes coût/bénéfices, méthodes effets, MAP.

La formation de courte durée des cadres à l'évaluation de projets constitue toujours une priorité, étant entendu que la formation de base est déjà acquise.

L'unité dépend fortement de la disponibilité des financements des Bailleurs de Fonds, ce qui pose le problème de son autonomie, et du choix de ses thèmes d'investigation, mais aussi de sa pérennité en tant que structure d'Etat au niveau central.

Par conséquent, pour assurer sa pérennité, les responsables de l'Unité pensent que le MEFP devrait mettre en place les outils tels que guides et logiciels d'évaluation de projet et procurer des ressources financières aux Ministères Techniques, lesquels ne doivent pas dépendre des Bailleurs pour fonctionner.

Cependant, avec tout le soutien que l'UPA a reçu des partenaires au développement, son action est limitée pour diverses raisons, liées à la forme de ses interventions, aux priorités accordées par le Cabinet, et à la capacité réelle de ses agents, qui manquent de motivation.

En effet, l'UPA n'a pas tous les moyens de son fonctionnement. Par exemple, quand elle veut réaliser des études dans la Vallée du Fleuve Sénégal, elle n'a pas souvent les moyens propres de les conduire ; ce n'est que sur les ressources des Bailleurs qu'elle peut compter. Or, généralement, ces derniers ne mettent leur financement que dans leurs domaines de préoccupations prioritaires, qui peuvent ne pas répondre aux besoins immédiats de l'UPA.

III - PROCESSUS DE PLANIFICATION A L'UPA

3.1 - Description

Le processus de planification des projets commence et finit à l'UPA, laquelle intervient dans toutes les phases : depuis l'identification, en passant par l'évaluation, la programmation, la négociation, le suivi et l'évaluation ex-post. La seule étape qui échappe dans une certaine mesure à l'UPA est la réalisation des projets pour laquelle l'unité désigne néanmoins, la forme de structure technique devant assurer cette fonction.

Il arrive très souvent qu'un Bailleur de Fonds soit à l'origine d'une idée de projets. Les Bailleurs associent l'UPA et les Directions Techniques à la préparation des documents du projet (évaluation ex-ante), notamment de l'étude de factibilité.

Cette étude consiste en une évaluation financière et économique par différentes méthodes, méthode des effets, méthode coût/bénéfices, et Matrice d'Analyse des Politiques (MAP) pour l'analyse des filières et des politiques sectorielles telles que le coton, la tomate et les arachides.

C'est l'UPA qui négocie également au nom du Ministère de l'Agriculture, avec le Ministère des Finances. Une fois le financement obtenu, l'exécution du projet est transférée à la Direction Technique compétente. Une innovation de taille devenue une exigence/ conditionnalité du Bailleur consiste à sélectionner l'équipe de gestion autonome des projets, par appel d'offres sur une base compétitive. C'est le cas du Projet de Promotion des Exportations Agricoles (PPEA) financé par la Banque Mondiale. L'UPA recommande la généralisation de cette nouvelle façon de faire à tous les projets du Ministère.

Une fois le projet lancé, l'Unité suit et évalue le projet à travers la BISSAPE¹⁶ qui comprend un tableau synoptique de suivi de chaque projet, avec ses objectifs et ses différentes composantes. Ainsi, la BISSAPE est une banque de projets et programmes en cours de réalisation.

¹⁶ Bissape : Banque Informatisée de Suivi du secteur Agricole - Programmation - Evaluation

A cet effet, l'UPA demande à chaque projet de lui envoyer des fiches de suivi trimestriel (suivi physique ou technique et suivi financier) et un rapport annuel. Ensuite, une note de synthèse trimestrielle de suivi des projets est rédigée par l'UPA à l'attention du Ministre de l'Agriculture.

L'Unité prépare en principe les conférences budgétaires sur la base des résultats du suivi.

L'évaluation ex-post des projets financés par les Bailleurs est faite par un cabinet indépendant, les Bailleurs et l'UPA.

3.2 - Forces et faiblesses du processus de planification à l'UPA

Aujourd'hui, la force de l'UPA, repose sur son niveau d'autorité élevé. Tous les projets émanant des différentes Directions Techniques lui parviennent, et l'UPA est devenue l'interlocuteur principal du MEFP, en matière de suivi des projets du Ministère de l'Agriculture.

De par sa position centrale et de coordination, l'UPA est en mesure de réagir rapidement aux demandes des Bailleurs grâce aux informations consignées dans ses bases de données (BISSAPE) et son système de suivi mis en place.

Une autre force du processus de planification réside dans le fait que les populations sont associées dès le début au processus d'élaboration des projets. C'est du moins le cas pour des projets comme le PPEA où les professionnels de l'horticulture tels que les exportateurs ont collaboré avec l'UPA et le Bailleur dès la phase de préparation du projet.

En terme de faiblesses, on ne tire pas assez les enseignements sur la planification et la gestion des projets en cours et terminés. De plus, l'UPA ne tient pas assez compte des orientations de la politique macro-économique de l'Etat, pour mettre en place un plan stratégique global et un programme pour l'ensemble du Ministère. D'où certaines redondances dans certains projets du Ministère. Cette faiblesse est notée dans la presque totalité des Ministères Techniques.

3.3 - Interface UPA / Directions Techniques

L'UPA est devenue aujourd'hui incontournable dans le processus de planification. Il arrive que certains projets de Directions Techniques soient transmis directement au Ministère de l'Agriculture et au Ministère des Finances, mais cette structure retourne toujours le projet à l'UPA.

Auparavant, les Directions Techniques rechignaient à fournir des informations à l'UPA. Au début, l'UPA a fait l'objet de beaucoup de contestation par les Conseillers Techniques et les Directions Techniques. Il a fallu l'autorité du Ministre pour consolider la position et le rôle de l'UPA dans la préparation et la coordination, entre autres, des projets du Ministère. Ce rôle a pu être joué aussi grâce à la place occupée par l'UPA dans l'organigramme, c'est à dire au niveau du Cabinet et non des Directions Techniques.

Cela lui donne la possibilité de faire écrire au Ministre des injonctions. L'UPA semble très utile pour le Ministre, comme conseiller technique privilégié, grâce à sa capacité de réaction rapide aux sollicitations du Ministre, entre autres.

IV- CONCLUSIONS

L'UPA a des forces qui font d'elle un modèle en matière de planification de projets, au sein des Ministères Techniques.

Toutefois, malgré l'importance de ses missions de planification, le profil des cadres de l'UPA demeure essentiellement technique.

Il existe deux postes d'économiste. Il y a un déficit en gestionnaires et en spécialistes en planification. L'insuffisance de pluridisciplinarité pour une structure de planification dont les missions sont aussi importantes que celles de l'UPA, peut être considérée comme une faiblesse.

Une autre faiblesse réside dans l'absence d'une approche globale de planification stratégique ou d'une approche dite « programme » d'où émaneraient tous les projets du MA.

La politique salariale à 2 vitesses à l'UPA constitue une source de démotivation pour les cadres régis par le statut de « fonctionnaire ».

L'UPA est relativement bien dotée de moyens matériels grâce à l'appui ponctuel des Bailleurs de fonds. Toutefois, l'efficacité de ses actions, voire la pérennité de cette structure pourrait être remise en cause, une fois cet appui terminé.

Le processus de planification, au sein de l'UPA, a ses forces : autorité accrue dans l'organigramme du MA, interlocuteur incontournable des Directions Techniques et du MEFP en matière de planification de projets, approche participative des groupes ciblés par les projets, etc.

La procédure de la planification, de l'identification à l'exécution du projet est généralement bien suivie et correspond à bien des égards au Système National de Planification : d'où les bonnes relations entre l'UPA et le MEFP. Les difficultés résident dans le suivi régulier et l'évaluation ex-post des projets. On ne tire pas assez d'enseignements de la gestion des projets pour une meilleure planification des projets à venir.

Au total, on constate :

- l'existence d'une structure centrale de planification au sein du MA ;
- une forte dépendance de l'UPA des Bailleurs de Fonds ;
- une insuffisance de logiciels d'évaluations ;
- un manque de moyens financiers propres à l'UPA pour mener ses propres études ;
- un lancement d'appel d'offres pour sélectionner les managers et experts des projets à exécuter ce qui constitue une force ;
- un déficit au sein de l'UPA, de planificateurs de métier à côté des techniciens ;
- une démotivation d'une partie du personnel (fonctionnaires) du fait de l'existence d'une double rémunération (salaires élevés pour les agents non fonctionnaires alors que ceux des fonctionnaires sont bas).

L'UPA est, sans nul doute, une nette avancée dans le système et les méthodes de planification appliquées dans les Ministères Techniques.

A travers cette unité, le Ministère de l'Agriculture est dotée au moins d'une cellule de coordination de tous les projets émanant de ses différents services.

V - RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes sont formulées :

- adopter une approche de planification plus globale et plus cohérente. Les projets seraient alors la traduction des actions concrètes à mettre en œuvre dans le cadre d'un programme issu lui-même du plan stratégique du Ministère ;
- recourir à la concurrence pour pourvoir les postes au sein de l'UPA, motiver les cadres de conception et adopter une approche pluridisciplinaire. Une telle sélection est nécessaire pour engager des cadres compétents en planification, capables de superviser même des consultants privés, dans le cadre d'une politique de « faire faire » ou de maîtrise d'ouvrage délégué ;
- disposer d'une équipe pluridisciplinaire (économistes, planificateurs, gestionnaires stratégiques) pour mieux maîtriser le processus de planification ;
- dégager l'UPA de ses nombreuses activités ponctuelles et des sollicitations du Ministère non liées à sa mission originelle (unité de planification) pour lui permettre de se consacrer entièrement aux tâches de planification et de suivi des projets.

SECTEUR DE L'HYDRAULIQUE

I – CADRE INSTITUTIONNEL

■ Rappel des missions

L'organisation du Ministère de l'Hydraulique est définie par le décret N°93.746 du 7 Juin 1993 relatif aux attributions du Ministre de l'Hydraulique.

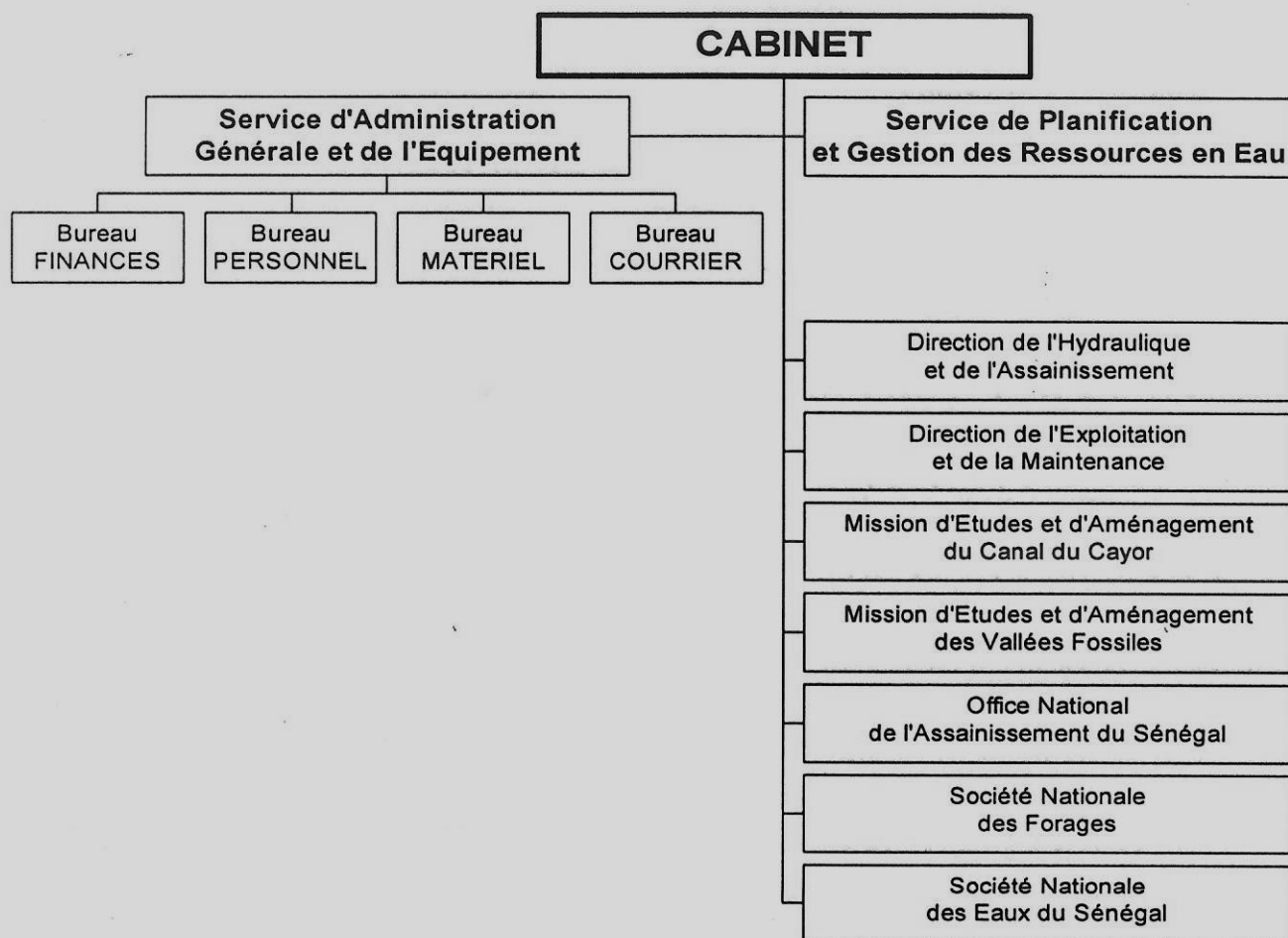
En son article premier, il est stipulé que sous l'autorité du Premier Ministre, le Ministre de l'Hydraulique prépare et met en œuvre la politique arrêtée par le Chef de l'Etat dans le domaine de l'hydraulique. Ainsi donc, il est chargé des grands travaux d'aménagements hydrauliques. Il veille aussi à l'alimentation en eau potable des populations et, en liaison avec le Ministre de l'Agriculture, à l'approvisionnement en eau des terres irriguées. Il est aussi chargé de la réalisation et de l'entretien des forages ainsi que de l'assainissement. En liaison avec le Ministre de l'Environnement, il veille à la qualité des eaux.

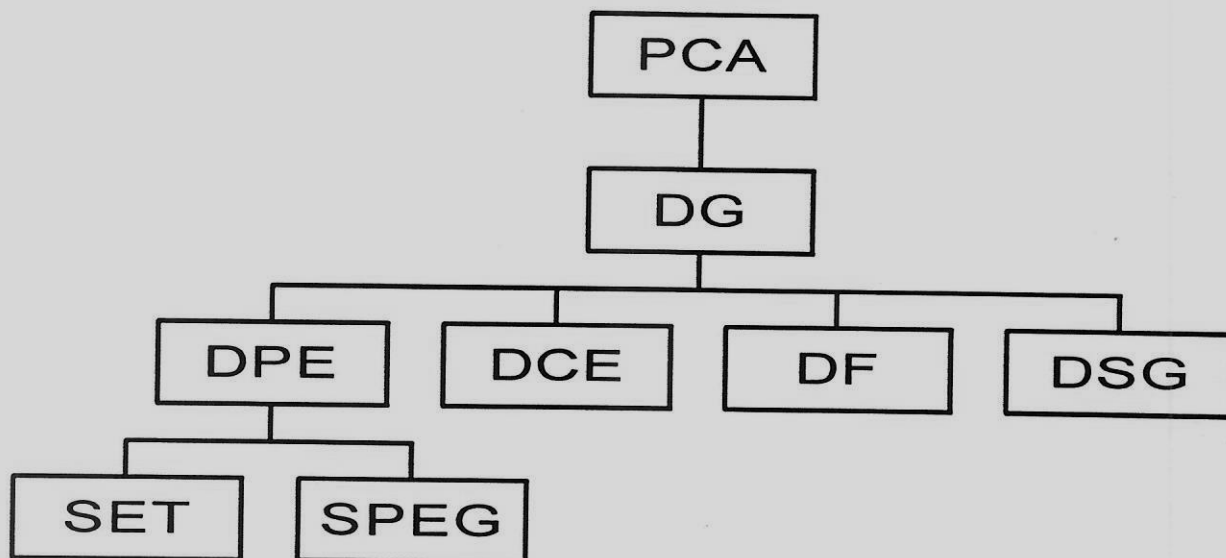
■ Organisation du Ministère de l'Hydraulique

Le Ministère de l'Hydraulique comprend :

- le Cabinet ;
- les Services rattachés ;
- la Direction de l'Hydraulique et de l'Assainissement (DHA) ;
- La Direction de l'Exploitation et de la Maintenance (DEM) ;
- Les Sociétés sous tutelle (SONES, SONAFOR, ONAS) ;
- Les Missions MEAVF et MEACC.

En raison de l'absence d'une structure de planification centrale au sein du département et du fait que les activités de planification sont menées au sein des Directions Techniques et Sociétés sous tutelle ; le consultant a opté d'étudier les capacités de chaque entité. Ainsi donc, il présentera l'organisation, les ressources humaines et le processus de planification des Directions et Sociétés citées plus haut.





Après avoir identifié l'organigramme de la SONES, l'analyse a porté essentiellement sur l'entité qui a en charge la planification des projets, à savoir la DPE.

Organisation de la DPE

La DPE est constituée de deux services :

- le Service des études et travaux (SET)
- le Service de la planification et des études générales (SPEG)

■ Service des Etudes et Travaux (SET)

Le SET est chargé des missions ci-après :

- la maîtrise d'ouvrage de tous les projets inscrits dans les programmes d'investissements de la SONES. La maîtrise d'ouvrage comprend les études d'avant projet détaillé, l'établissement des dossiers d'appel d'offres, la participation à l'adjudication des travaux et le contrôle de ces travaux ;
- l'examen des programmes d'investissements soumis par la SDE. Le SET devrait formuler des avis motivés sur ces programmes et s'il y a lieu, formuler des alternatives à présenter à la SDE ;
- le suivi des nappes et de la qualité des ressources en eau ;
- des actions de recherche et de développement dans le domaine des infrastructures hydrauliques ;
- proposer des règles pour la conception des ouvrages basés sur les normes internationales et s'il y a lieu, l'établissement de règles spécifiques pour la conception de certains types d'ouvrages dont les conditions d'exploitation sont particulières ;
- enfin l'élaboration d'un rapport mensuel sur les activités du service.

■ Service de la Planification et des Etudes Générales (SPEG)

Le SPEG est chargé des missions :

- des études tarifaires ;
- de l'établissement et de la tenue à jour du bordereau des rapports, en rapport avec la SDE ;
- de la tenue à jour des projections des populations et de la demande en eau sur l'ensemble des centres du périmètre affermé ;
- de l'exécution des programmes de branchements sociaux ;
- de la gestion des immobilisations ;
- de l'examen et l'approbation des programmes de renouvellement contractuels proposés par la SDE (conduites, conducteurs, branchements).

En plus de ces deux services (SET et SPEG), il existe un Bureau de Suivi Administratif des Travaux qui est rattaché au Directeur de la Planification et de l'Equipeement.

Processus de planification au sein de la SONES

Le processus de planification des projets au sein de la SONES est initié et conduit réellement au sein du SPEG.

- Elaboration du programme d'investissements décennal de la SONES ;
- Réalisation des études d'identification des projets inscrits dans le programme d'investissements et préparation des requêtes de financement à soumettre au MEFP par l'intermédiaire du Ministère de l'Hydraulique ;
- Incorporation de nouveaux centres dans le périmètre affermé, en rapport avec le MH ;
- L'établissement d'un plan triennal d'extension et de renouvellement des réseaux en rapport avec le SET.

Les projets de la SONES découlent des besoins en eau exprimés par la SDE suivant les déficits prévus :

- de l'état avancé des ouvrages hydrauliques réalisés ;
- de l'accroissement de la demande en eau.

Ces idées de projets sont contenues dans des fiches de projets sommaires réalisées par la DPE de la SONES. Ces fiches sommaires sont envoyées au Cabinet du Ministère de l'Hydraulique en vue d'une transmission aux services techniques du MEFP pour recherche de financement auprès des Bailleurs de Fonds.

Ce n'est qu'une fois que les fiches de projet sont approuvées par les Bailleurs de Fonds, que ces derniers demandent à la SONES bénéficiaire, de faire des études de factibilité plus poussées sur la base desquelles un engagement financier est pris.

A la suite de l'étude de faisabilité, un avant projet détaillé est préparé par la SONES pour la signature de la convention. Après cela, les dossiers d'appel d'offres sont préparés.

Jusqu'à la réforme de 1995, le processus de planification des projets était partagé entre la SONES pour ce qui est de l'identification et de l'évaluation des projets, et la DCEF/MEFP en ce qui concerne la recherche de financement.

Cependant, depuis la réforme du secteur de l'eau en 1995 et compte tenu du statut de société nationale de la SONES, cette dernière, non seulement identifie et élabore ses projets, mais en plus elle bénéficie d'une certaine autonomie en matière de financement des projets.

On peut considérer que, dans ce nouveau schéma, la planification des projets de la SONES « échappe » presque aux services du MEFP. Il faut préciser cependant, que le MEFP et le MH sont informés régulièrement des activités et des projets en cours d'exécution ; et la planification de la Société Nationale des Eaux, est toujours en phase avec les orientations stratégiques dégagées par les autorités gouvernementales.

En ce qui concerne le suivi; il est intégré au processus de planification et s'effectue au sein de la DPE. Il comprend les aspects essentiels suivants :

- suivi, vérification et présentation des décomptes à l'approbation du Directeur de la DPE, après visa de l'ingénieur responsable du projet ou du bureau de contrôle commis s'il y a lieu ;
- transmission des décomptes pour règlements, après approbation ;
- suivi de l'exécution financière des projets ;
- suivi de la signature des marchés, exécution des ampliements ;
- établissement et/ou suivi de la signature des ordres de service et notification puis diffusion ;
- association aux entreprises auprès des administrations fiscales et douanières pour l'obtention des exonérations et des admissions temporaires ;
- suivi de la signature et diffusion des marchés.

■ **Office National de l'Assainissement du Sénégal (ONAS)**

Attributions

Créé par la loi N° 96.02 du 22 Février 1996, l'Office National de l'Assainissement est un établissement public à caractère industriel et commercial, chargé de la gestion des eaux usées et pluviales à travers des opérations de collecte, de drainage et de traitement dans les zones urbaines et périurbaines.

L'ONAS est sous la tutelle du Ministère de l'Hydraulique et ses missions portent sur :

- la planification et la programmation des investissements d'évacuation des eaux usées et pluviales ;
- la collecte et le traitement des eaux ;
- l'exploitation et la maintenance de toutes les installations des réseaux enterrés et des eaux pluviales ;
- la réhabilitation et le renouvellement des infrastructures de collecte et de traitement des eaux ;
- le développement de l'assainissement autonome.

Les ressources de l'ONAS proviennent :

- de la redevance assainissement collectée par la SDE ;
- des produits de l'exploitation ;
- de la taxe sur les constructions nouvelles ou existantes ;
- de la taxe de pollution ;
- de la participation des communes à l'exploitation des infrastructures d'eaux pluviales ;
- des subventions ;
- des dons et legs qui pourraient lui être attribués après avis conforme du Conseil d'Administration.

Organisation interne

L'organisation actuelle de l'ONAS fait ressortir trois Directions opérationnelles :

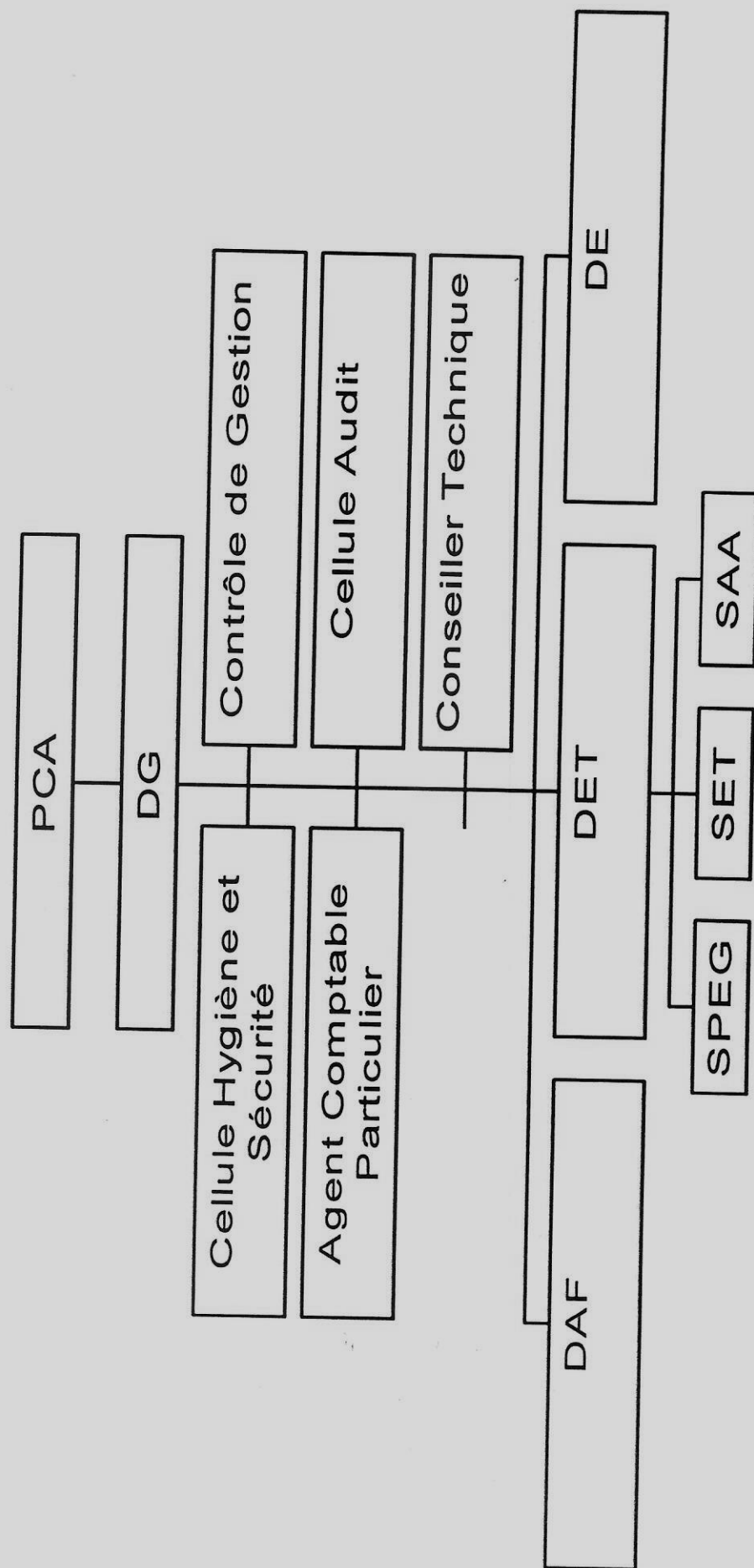
- Direction Administrative et Financière (DAF) ;
- Direction de l'Exploitation (DE) ;
- Direction des Etudes et Travaux (DET).

La Direction des Etudes et Travaux, en charge de la planification constitue la cible de l'étude, elle comprend trois services :

- Service de la Planification et Etudes Générales (SPEG) ;
- Service des Etudes et Travaux (SET) ;
- Service d'Assainissement Autonome (SAA).

Le SPEG est chargé, entre autres, de :

- la formulation des projets ;
- l'évaluation des projets ;
- l'élaboration des dossiers d'appel d'offres ;
- du suivi des études ;
- de la certification des décomptes.



Processus de planification au sein de l'ONAS

Le schéma de planification suit les mêmes étapes que pour les Directions Nationales du secteur de l'hydraulique. C'est essentiellement au niveau de la validation, compte tenu du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial de l'ONAS, que le processus échappe totalement à ce dernier qui n'a aucun pouvoir de décision. Il subit l'arbitrage du MEFP et des Bailleurs de Fonds.

II – DIAGNOSTIC DES CAPACITES

■ Au niveau central :

Le tableau ci-dessous à titre indicatif, identifie les principales ressources humaines les plus impliquées dans le processus de planification et de suivi des projets d'investissements du secteur.

Services	Nombre d'agents	Fonction	Statut et Hiérarchie	Profil	Durée dans la position
Cabinet du Ministre	1	Directeur de Cabinet	Fonct. A	Ingénieur	Mai 95
DEM	2	Directeur	Fonct. A	Ingénieur	Depuis 1996
		Chef de Division	A	Ingénieur	Depuis 3 ans
D H A	1	Chef de Division	Fonct. A	Ingénieur	Depuis 1990
SGPRE	2	Chef de Service	Fonct. A	Ingénieur	Depuis 1994
		Adjoint Chef	Fonct. A	Ingénieur	Depuis 1994
SAGE	1	Chef de Service	Fonct. A	MBA	Depuis 1980

N.B. : Il faut noter la prédominance du profil ingénieur hydraulicien.

De façon plus précise, l'audit a pu dégager pour les différentes Directions et Sociétés au niveau du secteur, le profil et nombre d'agents.

■ Ressources humaines de la DHA

Les ressources humaines mises à la disposition de la DHA comprennent :

- 7 Ingénieurs du génie rural ;
- 7 Ingénieurs technologue ;
- 1 Ingénieur des travaux ruraux ;
- 1 Ingénieur aménagiste.

- 6 Techniciens génie sanitaire ;
- 2 Techniciens supérieurs ;
- 2 Agents d'administration ;
- 1 Secrétaire de direction ;
- 1 Secrétaire sténo dactylo ;
- 2 Chauffeurs.

■ Ressources humaines de la DEM

Les ressources humaines mises à la disposition de la DEM comprennent :

- 2 Ingénieurs en génie mécanique ;
- 1 Ingénieur hydrotechnique ;
- 3 Ingénieurs génie rural,
- 1 Ingénieur des travaux ruraux ;
- 2 Techniciens supérieurs ;
- 4 Techniciens génie sanitaire ;
- 1 Mécanicien ;
- 2 Electriciens ;
- 1 Comptable ;
- 3 Secrétaires.

■ Ressources humaines de la SONES,

Les ressources humaines mises à la disposition de la DPE comprennent :

- 5 Ingénieurs du génie civil ;
- 2 Ingénieurs hydraulicien ;
- 1 Ingénieur hydrogéologie ;
- 2 Ingénieurs électromécanicien ;
- 1 Ingénieur génie rural ;
- 2 Technicien supérieur en hydraulique ;
- 1 Technicien supérieur en génie rural ;
- 1 Technicien projeteur ;
- 1 Economiste ;
- 1 Documentaliste ;
- 2 Secrétaires ;
- 1 Commis ;
- 1 Chauffeur.

Au total, les ressources humaines de la DPE sont composées de 11 Ingénieurs, 4 Techniciens supérieurs, 1 Economiste, 1 Documentaliste, 2 Secrétaires, 1 Commis et 1 Chauffeur.

■ Ressources humaines de l'ONAS,

Les ressources humaines impliquées dans le processus de planification au niveau de l'ONAS sont composées de :

- 2 Ingénieurs en génie rural ;
- 1 Ingénieur en génie sanitaire ;
- 1 Ingénieur environnementaliste ;
- 1 Technicien supérieur en génie sanitaire ;
- 1 Secrétaire de direction ;
- 1 Chauffeur.

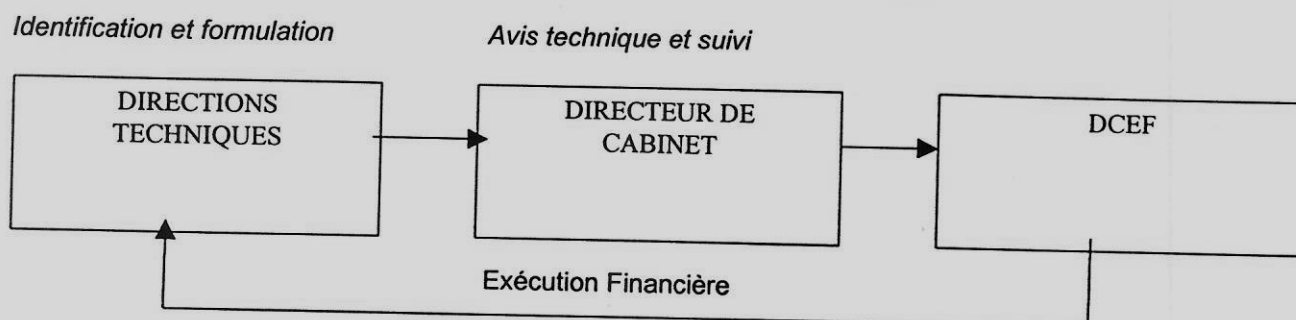
L'analyse des ressources humaines identifiées au niveau des principaux services du MH, permet de constater :

- l'inexistence au niveau du Cabinet de compétences réelles affectées aux tâches de planification ;
- une nette prédominance des profils de techniciens et d'ingénieurs hydrauliciens au niveau des Directions Techniques ;
- une absence totale de spécialistes de la planification économique, et de spécialistes des techniques de management des projets.

III – PROCESSUS DE PLANIFICATION

L'examen de l'organigramme du MH révèle l'absence de service, division ou bureau propre chargé de la planification des projets. En effet, le processus de planification des projets est dévolu aux Directions Techniques et Services rattachés.

Schématiquement, la trajectoire des projets d'investissement est la suivante :



En raison de l'absence d'une structure centrale de planification des projets, ce sont les Directions Techniques qui initient elles mêmes leurs projets, en assurent la formulation technique, et la planification quant à l'exécution.

Cependant, le **Service de Gestion et de Planification des Ressources en Eau (SGPRE)**, appuie sur le plan technique toutes les Directions du Ministère dans leur processus de formulation de projets. Cependant comme la majorité des services de l'Etat, le SGPRE connaît des contraintes d'ordre humain et matériel dans l'exécution de ses missions.

- **Insuffisance des ressources humaines**

Le service a connu une diminution régulière de ses moyens humains suite au programme des "départs volontaires", au gel du recrutement dans la fonction publique, aux départs à la retraite et aux décès non remplacés.

- **Insuffisance de moyens matériels et financiers**

Le réseau de suivi et de surveillance est assez dense et requiert des moyens logistiques, matériels et financiers minimum nécessaires. En plus, certaines stations ne sont pas facilement accessibles et le matériel de mesure est souvent vétuste.

Par ailleurs, depuis deux ans selon les responsables du service, les campagnes de mesures hydrologiques et hydro-géologiques n'ont pas été financées.

■ Conclusion sur le processus de planification

En s'intéressant à la trajectoire des projets dans le département de l'hydraulique, les constats suivants ont été relevés pour chaque étape du processus de planification.

Identification

On constate que les projets sont en général bien identifiés dans ce secteur. Un effort de systématisation est fait, et un guide méthodologique existe au sein de la DHA. Ce guide n'est pas standard pour toutes les autres Directions, mais on constate qu'une méthodologie propre à chaque Direction existe.

On relève aussi l'existence d'outils de synthèse pour la présentation des projets identifiés : les fiches de projet où des informations de base sur l'identification (site), les principales caractéristiques (nature, objectifs, justification, description), l'envergure financière et les impacts sont consignés. Cependant, il faut souligner l'hétérogénéité du format de ces fiches, d'où un effort de standardisation.

Ce sont ces fiches sommaires qui sont transmises au Cabinet du MH, qui se charge après validation technique d'envoyer les dossiers techniques au MEFP pour évaluation et recherche de financement.

Il a été constaté au niveau du secteur hydraulique, une implication des partenaires au développement dans la phase d'identification des projets, ce qui s'explique par le fait que très souvent ces services n'ont pas les ressources budgétaires pour mener les études techniques de base.

Evaluation

L'évaluation relève essentiellement de la compétence des Directions Techniques, qui pour certains dossiers s'appuient sur des bureaux d'études privés. A ce niveau également, les Bailleurs de Fonds appuient les Directions Techniques, dans les projets qui les intéressent en prenant en charge des coûts de consultation locale ou internationale.

Programmation / Budgétisation

Chaque année, les services du MH reçoivent des services du MEFP, des fiches de projets les concernant et le tableau récapitulatif des projets inscrits dans le programme en cours. Ces fiches rappelant les caractéristiques principales des projets inscrits et les informations relatives à leur financement, doivent être retournées aux services du MEFP.

Ainsi, au niveau de la procédure d'élaboration du programme d'investissements, le MH intervient au stade de :

- la préparation du projet de programme triennal le concernant ;
- l'organisation des conférences budgétaires qui sont des instances d'arbitrage.

La préparation du projet de PTIP, souffre d'une absence de données actualisées sur l'exécution du programme, et d'un guide méthodologique standardisé pour l'ensemble des services du MH, en matière de programmation / budgétisation ; d'où la diversité des présentations au sein du même secteur.

IV – CONCLUSION GENERALE

Globalement les difficultés relevées au niveau du secteur de l'hydraulique, relatives à une faiblesse du système de planification des projets, peuvent se résumer comme suit :

- absence d'une structure de prise en charge de la planification au niveau du Cabinet ;
- préparation, formulation et prise en charge de tout le processus de planification par les Directions Techniques et les Sociétés sous tutelle ;
- absence de cadre de concertation formelle (en dehors des réunions de coordination du Cabinet) pour les questions de planification au niveau du MH ;
- accaparement tant au niveau de la planification, que de la gestion de tous les projets par les Directions Techniques ;
- implication trop forte du Cabinet dans le processus de sélection et de validation technique des projets (contrôle technique des projets par le Cabinet) ;
- absence de plan directeur de développement des infrastructures hydrauliques ;
- frustration de certains responsables du fait de leur sous-utilisation en tant qu'experts, et de la non implication de leurs services qui auraient pu jouer un rôle essentiel dans le dispositif de planification ;
- difficultés de communication entre les services du MH dispersés géographiquement et le Cabinet du Ministre, imputable à l'éclatement des services de l'hydraulique, au manque de véhicules, et aux restrictions faites sur le téléphone ;
- impossibilité pour ceux qui ont élaboré leurs projets au niveau du département de les défendre et de pouvoir participer aux négociations financières ;
- manque de moyens logistiques (surtout véhicules) imputable à l'immobilisation de plus des trois quarts du parc automobile faute de pièces détachées, mais aussi à cause de la complexité des procédures d'acquisition des moyens logistiques au niveau de la Commission Nationale des Marchés de l'Administration ;
- interférences des Bailleurs de Fonds dans la planification des projets hydrauliques avec comme conséquences néfastes dans certains cas la perturbation du schéma initial de planification arrêtée par les Directions Techniques ;
- pression des leaders d'opinion (marabouts et politiciens) au point que certains projets échappent aux services techniques dans la planification et la programmation ;
- insuffisance des ressources humaines, suite aux départs volontaires de quelques fonctionnaires, au gel du recrutement et au non remplacement des retraites et décès.

V - RECOMMANDATIONS

Dans ce secteur, les recommandations formulées portent sur les aspects ci-après :

Identification des programmes et projets :

- formation des agents du département de l'Hydraulique sur les techniques de génération et de formulation des projets dans le cadre d'un programme global et cohérent d'hydraulique ;
- inscription dans le budget du département de lignes de crédit destinées à financer des études d'identification des projets dans le secteur.

Evaluation des programmes et projets :

- élaboration d'un guide d'évaluation et de suivi des projets, intégrant les paramètres technico-économiques du secteur, que tous les techniciens pourront adopter. Cet outil servira de référence commune et aussi sera un outil de dialogue pour tous les intervenants du secteur, et permettra d'atténuer les querelles d'écoles que l'on relève chez les ingénieurs ;
- adoption d'un applicatif d'évaluation de programmes et de projets unique ;
- renforcement des moyens logistiques (véhicules) des services ;
- meilleure motivation des agents par le paiement conséquent de frais de déplacement.

IV – CONCLUSION GENERALE

Globalement les difficultés relevées au niveau du secteur de l'hydraulique, relatives à une faiblesse du système de planification des projets, peuvent se résumer comme suit :

- absence d'une structure de prise en charge de la planification au niveau du Cabinet ;
- préparation, formulation et prise en charge de tout le processus de planification par les Directions Techniques et les Sociétés sous tutelle ;
- absence de cadre de concertation formelle (en dehors des réunions de coordination du Cabinet) pour les questions de planification au niveau du MH ;
- accaparement tant au niveau de la planification, que de la gestion de tous les projets par les Directions Techniques ;
- implication trop forte du Cabinet dans le processus de sélection et de validation technique des projets (contrôle technique des projets par le Cabinet) ;
- absence de plan directeur de développement des infrastructures hydrauliques ;
- frustration de certains responsables du fait de leur sous-utilisation en tant qu'experts, et de la non implication de leurs services qui auraient pu jouer un rôle essentiel dans le dispositif de planification ;
- difficultés de communication entre les services du MH dispersés géographiquement et le Cabinet du Ministre, imputable à l'éclatement des services de l'hydraulique, au manque de véhicules, et aux restrictions faites sur le téléphone ;
- impossibilité pour ceux qui ont élaboré leurs projets au niveau du département de les défendre et de pouvoir participer aux négociations financières ;
- manque de moyens logistiques (surtout véhicules) imputable à l'immobilisation de plus des trois quarts du parc automobile faute de pièces détachées, mais aussi à cause de la complexité des procédures d'acquisition des moyens logistiques au niveau de la Commission Nationale des Marchés de l'Administration ;
- interférences des Bailleurs de Fonds dans la planification des projets hydrauliques avec comme conséquences néfastes dans certains cas la perturbation du schéma initial de planification arrêtée par les Directions Techniques ;
- pression des leaders d'opinion (marabouts et politiciens) au point que certains projets échappent aux services techniques dans la planification et la programmation ;
- insuffisance des ressources humaines, suite aux départs volontaires de quelques fonctionnaires, au gel du recrutement et au non remplacement des retraites et décès.

V - RECOMMANDATIONS

Dans ce secteur, les recommandations formulées portent sur les aspects ci-après :

Identification des programmes et projets :

- formation des agents du département de l'Hydraulique sur les techniques de génération et de formulation des projets dans le cadre d'un programme global et cohérent d'hydraulique ;
- inscription dans le budget du département de lignes de crédit destinées à financer des études d'identification des projets dans le secteur.

Evaluation des programmes et projets :

- élaboration d'un guide d'évaluation et de suivi des projets, intégrant les paramètres technico-économiques du secteur, que tous les techniciens pourront adopter. Cet outil servira de référence commune et aussi sera un outil de dialogue pour tous les intervenants du secteur, et permettra d'atténuer les querelles d'écoles que l'on relève chez les ingénieurs ;
- adoption d'un applicatif d'évaluation de programmes et de projets unique ;
- renforcement des moyens logistiques (véhicules) des services ;
- meilleure motivation des agents par le paiement conséquent de frais de déplacement.

Cadre institutionnel :

La prise en charge et la visibilité de la fonction « Planification » au niveau du Cabinet par le Service de Gestion et de Planification des Ressources en Eau (SGPRE) peuvent être considérés comme la solution adaptée.

Cette fonction doit être rendue visible, unique et personnalisée autour de réelles compétences distinctives, dont l'expertise est reconnue.

Le choix du Cabinet comme cadre d'hébergement de cette fonction relève du souci d'assurer à cette fonction un niveau d'autorité élevé, pour lui permettre d'établir un dialogue équilibré avec le MEFP, les Bailleurs de Fonds et les bénéficiaires des programmes et projets.

Cette position permettra aux responsables de cette fonction, d'exercer pleinement leur mission qui va consister entre autres à :

- coordonner et promouvoir efficacement le fonctionnement de la gestion des projets au Ministère dans le cadre du PTIP ;
- appuyer les cellules sectorielles situées au niveau des Directions Techniques et Services rattachés pour la création des outils spécifiques au Ministère ;
- aider à élaborer les procédures et documents internes et assumer l'interface avec les services du MEFP ;
- impulser et développer dans le Ministère les fonctions de management de programme sectoriel et de projets aussi bien privés (comités de gestion des forages) que publics.

SECTEUR DE L'ENERGIE

I – CADRE INSTITUTIONNEL

Les questions relatives à l'énergie sont dévolues au Ministère de l'Energie, des Mines et de l'Industrie (MEMI) dont l'organisation et la structure sont définies par le décret¹ n° 98 689 portant modification du décret 98 604 du 4 Juillet 1998.

Le MEMI est structuré comme suit :

■Cabinet

- Inspection Technique et Administrative de l'Energie, des Mines et de l'Industrie ;
- Bureau de la Presse et de la Documentation ;
- Service de la Propriété Industrielle et Technologique ;
- Administration de la Zone Franche Industrielle de Dakar ;
- Service de l'Administration Générale et de l'Equipement (SAGE).

■Directions

- Direction de l'Energie (DE) ;
- Direction de l'Industrie (DI) ;
- Direction des Mines et de la Géologie (DMG) ;
- Institut Sénégalais de Normalisation (ISN).

■Sociétés Nationales et Sociétés à Participation Publique relevant du MEMI

- Société du Domaine Industriel de Dakar ;
- Société du Domaine Industriel de Ziguinchor ;
- Société du Domaine Industriel de Saint Louis ;
- Société des Mines de Fer du Sénégal Oriental (MIFERSO) ;
- Société Nationale d'Electricité (SENELEC) ;
- Industries Chimiques du Sénégal (ICS) ;
- Rhone Poulenc Rover ;
- Société de Textile de Kaolack (SOTEXKA) ;
- Compagnie des Tourbières du Sénégal (CTS) ;
- Société PETROSEN ;
- Société Africaine de Raffinage (SAR) ;
- Société Nationale d'Etudes et de Promotion Industrielle (SONEPI).

Le MEMI assure la tutelle de ces sociétés qui ont cependant, une gestion autonome. Les attributions du MEMI sont décrites par le décret n° 93-734 du 7 juin 1993.

¹ Décret portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères.

Aux termes de ce décret qui semble rester en vigueur, dans son contenu tout au moins, le MEMI « sous l'autorité du Premier Ministre, prépare et met en œuvre la politique arrêtée par le Chef de l'Etat en matière de prospection et exploitation des sources d'énergie, de prospection et d'exploitation des ressources du sous-sol, tant terrestres que sous-marines, ainsi qu'en matière de développement et de contrôle de l'industrie. Il est responsable de la normalisation. Il co-signe après instruction et signature du Ministre de l'environnement et de la Protection de la Nature, les actes relatifs aux établissements classés ».

Le MEMI exerce ses prérogatives dans le domaine de l'énergie par le biais de deux structures :

- la Cellule de Préparation et de Suivi des Réformes du Secteur de l'Energie (CPRSE),
- la Direction de l'Energie (DE).

■ La CPRSE

Présentation

C'est ainsi que l'arrêté ministériel n°009471 du 31-12-96 a créé le Comité Interministériel de Pilotage des Réformes du Secteur de l'Energie (CIPRSE). Ses missions sont les suivantes :

- de proposer les réformes et les mesures à mettre en œuvre dans le cadre de la politique de développement du secteur de l'énergie ;
- d'orienter et de suivre les activités et les travaux de la Cellule de Préparation et de Suivi des Réformes du Secteur de l'Energie et du Projet Energie II (CPRSE) ;
- d'approuver les conclusions des travaux de la CPRSE ;
- de soumettre le projet de budget de la CPRSE à l'approbation du Ministre chargé de l'Energie ;
- de manière générale, le Comité Interministériel est chargé de veiller à la bonne marche de l'exécution des politiques et réformes arrêtées dans le cadre du Projet Energie II.

Dans le même temps, était créée par l'arrêté n°009472 du 31-12-96 du MEMI la Cellule de Préparation et de Suivi des Réformes du Secteur de l'Energie (CPRSE). Elle a été mise en place en Juin 1997 et est placée sous la direction d'un coordonnateur qui est le Directeur de l'Energie assisté d'un statisticien économiste qui gère la cellule. Elle a un effectif de 6 personnes :

- un juriste ;
- un économiste ;
- un électricien ;
- un assistant administratif et financier qui est également un cadre ;
- une secrétaire.

La CPRSE a pour missions :

- de mettre en œuvre le processus de réformes du secteur de l'énergie ;
- d'élaborer le document du Projet Energie II.

A cet effet, la CPRSE est chargée de mener les actions requises en vue notamment de :

- l'établissement du cadre institutionnel du secteur de l'énergie ;
- la définition des rôles et des responsabilités des intervenants du secteur ;
- l'élaboration de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires adaptés au nouveau cadre institutionnel ;
- la préparation, la recherche de financements et l'exécution du Projet Energie II.

Les actions menées par la CPRSE sont multiples notamment :

- la conduite et le financement des études préparatoires ;
- le pilotage du processus de la privatisation de la SENELEC ;
- les réflexions relatives à la mise en place des institutions (Commission de Régulation du Secteur de l'Electricité, Agence Sénégalaise d'Electrification Rurale) se poursuivent à la CPRSE ;
- réflexion et études sur le secteur pétrolier, le nouveau système des prix des produits pétroliers, la fiscalité des produits pétroliers et la définition du cadre légal et réglementaire du secteur ;
- réflexion sur les combustibles domestiques.

Pour accroître les chances de succès des réformes, un volet communication va être développé par la CPRSE à l'endroit de tous les acteurs (Etat, entreprises, ménages, collectivités locales et salariés du secteur) et les négociations avec l'adjudicataire en vue du démarrage de la mission sont très avancées.

Moyens matériels de la CPRSE

Les moyens logistiques propres à la CPRSE sont faibles voire inexistants².

Les moyens informatiques avec un parc informatique de 6 micro-ordinateurs sont importants et ont été acquis dans le cadre de la privatisation de la SENELEC pour développer une base de données et un système d'informations utiles pour les investisseurs.

Moyens financiers de la CPRSE :

Ils sont estimés aujourd'hui à :

- 1,5 millions de \$ US de la Banque Mondiale à titre de crédit de préparation du projet ;
- 634 000 \$ US du Japon à titre de subvention.

Ces montants sont destinés à conduire l'ensemble des réformes du secteur de l'énergie.

Cependant, il faut noter que ces fonds sont déjà épuisés par les missions et consultations que les différentes firmes ont eu à effectuer.

- Le gouvernement du Sénégal a aussi débloqué une contrepartie (locaux et matériel de bureau) dans le cadre du Budget de l'Etat de l'ordre de 30 millions de F CFA.

■ La Direction de l'Energie (DE)

Missions principales de la DE

La DE a pour mission de coordonner, de concevoir et d'exécuter la politique du Gouvernement en matière d'énergie en rapport avec les autres Directions du MEMI, les organismes et sociétés sous tutelle évoluant dans ce secteur.

En pratique, le mandat de la DE se traduit par :

- le suivi des programmes régionaux OMVS³ et OMVG⁴ ;
- l'élaboration des programmes annuels d'électrification rurale et urbaine ;
- le suivi des programmes en matière énergétique (au plan technique et pratique sur le terrain) ;
- la définition de la politique nationale de développement en énergies renouvelables, énergie solaire, combustibles domestiques et en hydrocarbures.

² Il n'y a pas de véhicule disponible au passage des enquêteurs.

³ Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal

⁴ Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie

Les questions relevant des combustibles domestiques sont gérées de concert avec les services du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. En effet, le bilan énergétique du Sénégal laisse apparaître au niveau de l'énergie primaire, une forte prépondérance de la consommation de bois (61%) provenant de l'exploitation des forêts naturelles. L'énergie provenant du pétrole vient en seconde position (37%) dans ce bilan.

Au cours des deux dernières décennies, la politique énergétique du Sénégal a été marquée par l'élaboration de trois documents de référence.

Le premier a trait au « Programme de Redéploiement Energétique du Sénégal (RENES) » mis en place pour la décennie 1980-1990. La stratégie du RENES visait à « développer les ressources nationales, et à les substituer aux sources d'énergie importées, mais aussi à économiser les sources utilisées⁵ ».

La seconde référence se rapporte au Projet Sectoriel « Energie I » qui a été réalisée sur la période 1987-1992. Ce projet a permis de renforcer les infrastructures et d'améliorer la capacité de gestion du secteur.

La troisième référence porte sur le Projet « Energie II » en cours de finalisation et qui va reposer sur un programme de réformes importantes d'une nouvelle politique énergétique. L'un des grands axes de cette politique est sans conteste, la libéralisation du secteur et la reformulation du rôle de l'Etat. C'est dans un tel contexte que les autorités ont décidé de privatiser⁶ la SENELEC.

Dans l'optique de la nouvelle politique énergétique qui se dessine, il est prévu (si ce n'est déjà fait) la création de nouvelles structures⁷ qui vont prendre une part active dans la gestion du secteur :

- une structure publique légère chargée de l'électrification rurale et qui serait dénommée « Agence Sénégalaise pour l'Electrification Rurale (ASER) » et comprendrait plusieurs acteurs : SENELEC, collectivités locales et opérateurs privés ;
- une Agence de Maîtrise de l'Energie qui sera chargée d'identifier les potentiels d'économie d'énergie et de réaliser des actions d'information, d'appui et de conseil auprès des opérateurs ;
- une Commission de Régulation du secteur de l'Electricité (CRSE) ;
- un Comité National des Hydrocarbures (CNH).

Avec le CIPRSE et la CPRSE, le cadre institutionnel de développement du secteur de l'énergie s'est enrichi ces deux dernières années de structures de concertation et d'appui chargées de conduire la réflexion au niveau national et de proposer les mesures de réformes du secteur.

La problématique du renforcement des capacités de la Direction de l'Energie en rapport avec ses missions dans le cadre du Système National de Planification ne peut, de toute évidence, être analysée et résolue sans tenir compte de ces changements institutionnels⁸. Ceux-ci vont en effet reconfigurer le rôle de l'Etat et de ses démembrements dans la gestion de ce secteur.

Diagnostic organisationnel de la DE

La Direction de l'Energie est composée de 6 divisions :

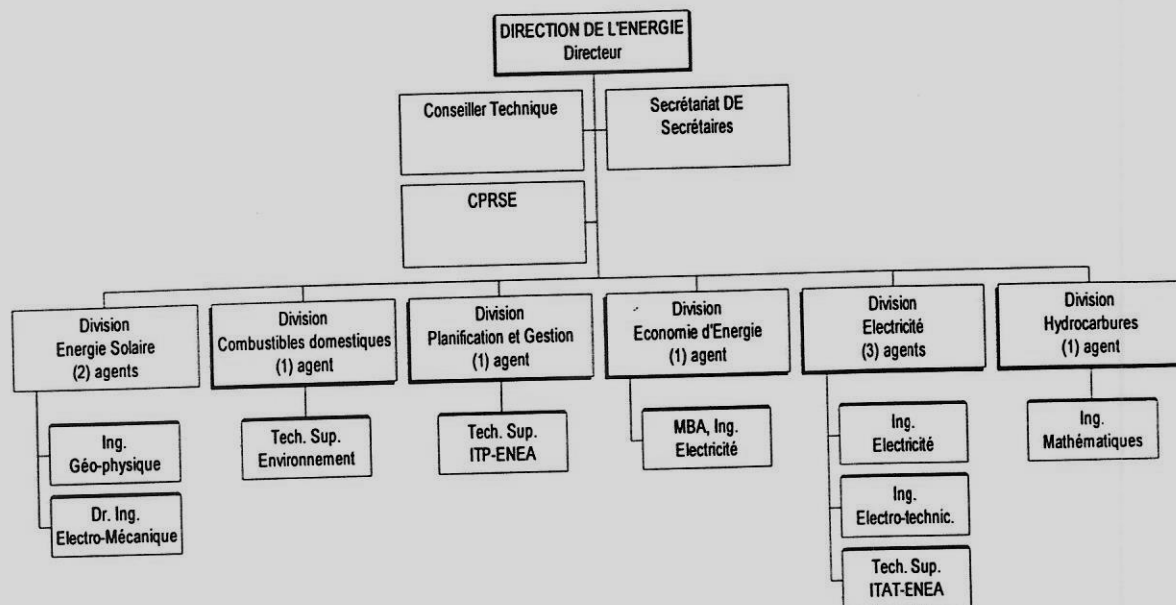
- la Division de l'Energie Solaire ;
- la Division de l'Electricité ;
- la Division des Combustibles Domestiques ;
- la Division de l'Economie d'Energie et des Energies Alternatives ;
- la Division de la Planification et de la Gestion ;
- la Division des Hydrocarbures.

⁵ Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social 1996-2001 (IXe Plan).

⁶ Le projet de privatisation prévoit que la majorité des actions de la Société seront transférées à un partenaire stratégique, au secteur privé sénégalais et au personnel, l'Etat conservant 41% du capital.

⁷ Loi No. 98-29 du 14-04-1998 relative au secteur de l'électricité et créant par son chapitre 5 – art. 30 à 32 – l'ASER ; décret No. 98-337 portant création de la CNH ; décret No. 98-338 portant création de la CRSE.

⁸ La Lettre de Politique de Développement du Secteur de l'Energie en date du 30 janvier 1997 contient les nouvelles orientations des pouvoirs publics dans la gestion de ce secteur. Celles-ci se veulent cohérentes avec la politique économique et financière en vigueur et le recentrage du rôle de l'Etat dans les fonctions de planification/régulation/contrôle.



Toutes ces Divisions bien qu'elles dépendent directement de la Direction de l'Energie conservent dans leur fonctionnement effectif une relative autonomie, signe qu'elles n'entretiennent pas de relations horizontales. Cela tranche pourtant d'avec le caractère global et systémique de la politique énergétique qui se veut intégrative de toutes les composantes de l'énergie.

La Division de la Planification et de la Gestion (DPG) est censée jouer un rôle transversal et intégrateur. En principe, elle doit coordonner l'ensemble des activités de planification et de gestion des autres Divisions. Cette prérogative est exercée de manière administrative simplement. La DPG assure certes l'interface de la Direction avec les services du MEFP dans les aspects budgétaires et d'instruction des requêtes de financement. Mais elle ne réalise pas les tâches prévues par le SNP à savoir :

- faire une synthèse des propositions de projets dûment formalisés et proposer un programme sectoriel après un arbitrage interne ;
- proposer une programmation triennale des investissements retenus.

Pour le moment, les tâches de cette Division ne portent, en réalité, que sur les aspects suivants :

- élaborer des bilans énergétiques ;
- gestion des caisses d'avance des projets sous tutelle de la DE ;
- tâches administratives diverses ;
- représentation de la DE au niveau de la Commission Nationale des marchés de l'Administration ;
- participation aux réunions et conférences budgétaires avec le MEFP.

Comme on le voit, la DPG, qui est vouée à une mission de gestion du processus de planification a, en réalité, une activité qui en est fort éloignée. Il en résulte que la participation de la DE au SNP se traduit par la présentation de listes de projets plutôt que des programmes cohérents dûment justifiés par une rationalité interne et externe.

II - DIAGNOSTIC DES CAPACITES

2.1 - Etat des ressources humaines

La Direction de l'Energie comprend un effectif de 11 personnes :

- le Directeur qui est un ingénieur ;
- 6 ingénieurs ;
- 1 technicien supérieur ;
- 3 ingénieurs des travaux ;
- 1 Conseiller Technique du Directeur.

Cet effectif est réparti entre les 6 Divisions de la Direction de l'Energie.

■ Division de l'Energie Solaire : deux (2) agents

- Chef de Division ingénieur DEA géophysique/géotechnique ;
- Agent/ingénieur DEA électro-mécanicien.

■ Division des Combustibles Domestiques : un (1) agent

- Chef de Division environnementaliste/ENEA⁹

■ Division de l'Economie d'Energie et des Energies Alternatives : un (1) agent

- Chef de Division ingénieur et MBA

■ Division de l'Electricité : trois (3) agents

- Chef de Division ingénieur électricien ;
- Assistant au Chef de Division : ingénieur électrotechnicien ;
- Agent ingénieur des travaux d'aménagement du territoire/ENEA.

■ Division des Hydrocarbures : un (1) agent

- le Chef de Division est un Ingénieur mathématicien diplômé de l'Institut Français du Pétrole (spécialiste des études générales pétrolières).

■ Division de la Planification et de la Gestion : deux (2) agents

- le Chef de Division ; (nouvellement affecté à Tambacounda.) ;
- l'Adjoint au Chef de Division (ingénieur des travaux de planification/ENEA).

Sur le plan quantitatif, on note que seule la Division de l'Electricité dispose d'un effectif dont la taille semble pour le moment satisfaisante de l'avis même des agents interrogés au cours de cette étude.

Dans toutes les autres Divisions réduites à un ou deux agents en place, les enquêtés se sont plaints du sous-effectif notable.

⁹ Ecole Nationale d'Economie Appliquée

Sur le plan des qualifications, en général les profils rencontrés correspondaient bien aux exigences académiques et professionnelles des postes. Il n'y a que pour la Division de la Planification et de la Gestion que les qualifications du seul agent en poste ne correspondent aux exigences d'une tenue correcte des fonctions assignées à ce poste.

2.2 - Etat des moyens matériels et du système d'information

■ Au niveau de la Direction de l'Electricité

Elle ne dispose pas de véhicule pour assurer la logistique. Le micro-ordinateur disponible date de 1995 et était un don de l'IEPF (Institut des pays qui ont en commun l'usage du français). Celui-ci est largement dépassé.

■ Au niveau de la Division de l'Energie Solaire

Manque de moyens logistiques (véhicule). Il faut au moins un véhicule tout terrain pour le milieu rural. Le parc informatique est inopérant.

■ Au niveau de la Division des Combustibles Domestiques

Manque de moyens logistiques pour les déplacements pour pouvoir communiquer avec les partenaires, manque de moyens informatiques.

■ Au niveau de la Division de l'Economie de l'Energie et des Energies Alternatives

Pas de moyens matériels et informatiques.

■ Division des Hydrocarbures

Cette division n'a ni micro-ordinateur, ni véhicule.

■ Division de la Planification et de la Gestion

Cette division manque de moyens matériels surtout informatique et logistique.

En définitive, nous avons remarqué qu'au niveau de la Direction de l'Energie, les moyens humains et les moyens matériels (qu'il s'agisse de ceux requis pour le traitement des informations ou des véhicules destinés au déplacement des agents) étaient qualitativement et quantitativement insuffisants.

Cependant, la DE gère le Fonds National de l'Energie (FNE) inscrit au PTIP. Ceci permet à la DE de faire financer certains projets qui relèvent de sa compétence, notamment ceux relatifs à l'électrification rurale.

Le Fonds National de l'Energie a été doté sur le PTIP 1997 - 1999 d'une enveloppe de 10 milliards de FCFA. Cette dotation est un des instruments d'action de la politique de l'énergie décidée par les autorités et mise en œuvre par la Direction de l'Energie.

III. LE SYSTEME DE PLANIFICATION

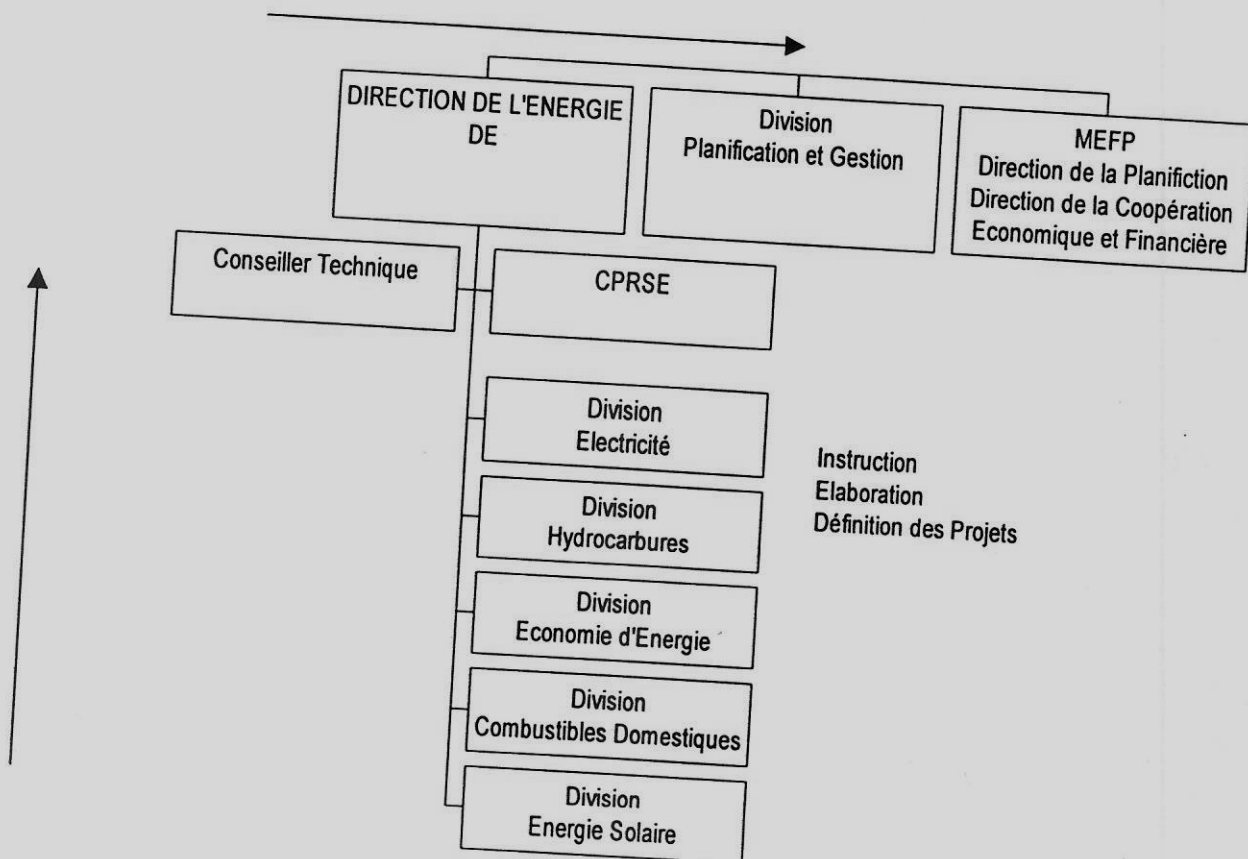
Présentation

Le MEMI n'a pas en tant que tel une structure centralisée de planification. Cette fonction devrait être du ressort du Service de l'Administration Générale et de l'Equipement. (SAGE).

Le MEMI a un système de planification éclaté et disséminé à travers les Directions Techniques. Chaque Direction a en charge sa propre planification. Il en est ainsi de la Direction de l'Energie qui dispose d'une Division de la Planification et de la Gestion.

En ce qui concerne plus spécifiquement les questions relatives à l'énergie, sur la base du questionnaire administré aux 9 cadres de la Direction de l'Energie, il ressort pour l'essentiel, que chaque Division est responsable de sa planification qu'elle soumet directement pour avis à la hiérarchie.

Ce processus est illustré par le graphique suivant.



Le cycle d'instruction des projets suit la trajectoire indiquée ci-dessus.

Chaque Division instruit et transmet les projets relevant de sa compétence à la Direction qui charge la DPG du suivi administratif des dossiers de projets.

Le premier constat qui s'impose est qu'il n'y a pas de coordination et de synthèse des projets du secteur en amont. Dans ces conditions la DPG, qui assure l'interface avec les services du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, se contente d'un rôle purement administratif de transmission et de suivi des requêtes.

L'exploitation des résultats de l'enquête menée sur la quasi-totalité des agents en poste à la DE a permis de caractériser les différentes phases de l'instruction des projets au sein de Divisions spécialisées :

- Identification des projets

Du point de vue des projets et programmes d'actions, la DE présente la particularité que l'essentiel de son portefeuille est constitué de projets relatifs au sous secteur de l'électricité.

Dans le PTIP 1997 - 1999, sur un total de 41 milliards d'investissements publics prévus pour le secteur de l'énergie, les projets d'électricité (électrification rurale et urbaine) représentent les 67% auxquels s'ajoutent 18% de projets d'entreprise de la SENELEC. Cette prépondérance sectorielle de l'électricité dans le domaine de l'énergie est ainsi de l'ordre de 85%.

Ces projets sont naturellement coordonnés par la Division de l'Electricité qui s'appuie sur les services de la Société Nationale d'Electricité (SENELEC). Les termes de cette collaboration sont généralement contractualisés.

D'une manière générale, les idées de projets naissent de l'appréciation de la situation sectorielle de référence faite par les techniciens de la Division. A part les Divisions de l'Electricité et de l'Energie Solaire qui peuvent s'appuyer sur la base de données de la SENELEC pour faire leurs diagnostics, les autres Divisions opérationnelles¹⁰ doivent compter sur leurs propres moyens de documentation et de connaissance technique de leur sous-secteur pour initier des projets.

- Formulation et évaluation des projets

Cette étape est réalisée à l'extérieur des Divisions opérationnelles en recourant à la consultation offerte par les partenaires au développement, ou aux services techniques des sociétés sous-tutelle, comme c'est le cas pour les projets d'électricité et notamment ceux d'électrification rurale élaborés avec le concours de la SENELEC.

L'évaluation technique des dossiers de projets élaborés par des services externes à la DE est réalisée par les Divisions opérationnelles. Cette évaluation consiste généralement en une appréciation technique portée sur la qualité du dossier de projet étudié par une firme consultante.

Au niveau des procédures, il n'y a pas d'uniformisation de la présentation des projets. Selon les personnes enquêtées, la présentation des projets est fonction des exigences des Bailleurs de Fonds qui ont financé les études préparatoires. Elle ne répond pas à un quelconque canevas mis en place dans le cadre du Système National de Planification.

- Suivi et exécution des projets.

Le suivi et l'exécution des projets inscrits au PTIP se font en rapport avec la DCEF. Cependant, dans aucune des Divisions opérationnelles, il n'existe une base de données sur le suivi des investissements des sous-secteurs supervisés.

¹⁰ Toutes les divisions à l'exception de la DPG

Par ailleurs, il ressort de l'exploitation du questionnaire administré au niveau de la Direction de l'Energie les constats suivants :

- la collaboration technique entre la DE et les agents du MEFP en ce qui concerne l'élaboration des projets est peu développée ;
- pour les projets inscrits au PTIP, le feed-back des sectoriels du MEFP est assez limité ;
- la totalité des questionnés ne disposent pas d'un document méthodologique ni sur la formulation des projets publics du Sénégal, ni sur l'évaluation des projets, ni sur la programmation des projets, ni sur le suivi des projets ;
- la fréquence des contacts avec les sectoriels de la DP et de la DCEF est faible.

Rôle de la SENELEC dans la planification des projets de la DE

La SENELEC est un établissement public¹¹ à caractère industriel et commercial qui, en plus de sa fonction et de ses impératifs sociétaires, remplit des missions de service public dans le cadre de l'électrification rurale notamment.

On distingue deux types de projet d'énergie électrique :

- les projets du Ministère qui sont initiés par la DE. Dans ce cas, cette dernière initie et étudie le projet notamment dans les phases de formulation, d'élaboration et d'évaluation. Les phases de financement, d'exécution et de suivi sont confiées à la SENELEC, la DE étant impliquée dans le contrôle et le suivi ;
- les projets initiés par la SENELEC dans le cadre de sa politique d'entreprise. Ces projets sont inclus dans son Plan Quinquennal d'Investissements et sont gérés dans toute leur trajectoire par la SENELEC : la formulation, la réalisation des études, le financement et l'exécution.

Les travaux de planification des projets sont du ressort de la Direction des Investissements, de l'Innovation, de la Planification et des Etudes (DIIPE) de la SENELEC qui comprend quatre départements :

- Département de la Planification et des Projections Financières ;
- Département de l'Innovation et de l'Energie Solaire ;
- Département de l'Informatique ;
- Département des Etudes Economiques.

Le MEMI est lié, par le biais de la Direction de l'Energie, à la SENELEC par une convention de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée (MOD). Dans ce cas, la Direction de l'Energie qui dispose d'un Fonds National de l'Energie inscrit au PTIP loge les fonds destinés au projet au niveau de la SENELEC. Cette convention de maîtrise d'ouvrage déléguée est explicite quant au rôle et à la place des deux partenaires dans les différentes phases du projet. Cette convention qui comprend un préambule se compose de douze articles :

1. Le cadre conventionnel ;
2. Les définitions ;
3. L'objet de la convention ;
4. Les responsabilités des parties ;
5. Le coût du projet ;
6. La mise à disposition du financement ;
7. La mise en vigueur de la convention ;
8. La gestion du compte du projet ;
9. Le délai d'exécution des travaux ;
10. La réception des travaux ;
11. La remise des ouvrages ;
12. Le règlement des différends.

¹¹ Cette situation est cependant appelée à évoluer dans le cadre de privatisation de la Société.

Au regard de ce qui précède, nous constatons que la SENELEC constitue le bras séculier de la Direction de l'Energie pour des projets d'envergure en matière d'électrification urbaine et rurale en particulier, que l'électricité soit d'origine thermique, éolienne ou solaire. La SENELEC dispose d'une structure de planification interne qui est mise à contribution dans le cadre des projets qu'elle initie ou des projets initiés par département de tutelle à travers la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée.

IV. CONCLUSIONS

L'exercice d'une fonction de planification économique au sein de la DE est inexistante et inopérante au moment du passage de l'enquête réalisée dans le cadre de la présente étude.

Le dépouillement du questionnaire révèle que le SNP n'est pas internalisé au niveau de la Direction de l'Energie.

Il y a une difficulté certaine à faire passer les projets de la DE. Les agents de la DE évoquent à ce titre, le manque de spécialisation de leurs interfaces au sein du MEFP.

Les arguments avancés tiennent d'une part au fait que ce Ministère a un effectif essentiellement composé de financiers, d'économistes et de comptables qui sont les décideurs et les évaluateurs de l'opportunité de financement des projets, de leur inscription au PTIP et de leur soumission aux Bailleurs de Fonds.

L'autre aspect est que les agents de la DE notamment l'encadrement n'ont pas reçu de formation sur le SNP et ne dispose d'aucun document traitant du SNP dans ses différentes phases de l'élaboration au suivi des projets. Il se pose donc un problème de formation et de renforcement des capacités en management des projets notamment, mais aussi de formation technique continue dans le domaine de compétence des différents agents impliqués dans la planification et la gestion des projets.

L'absence de coordination et de synthèse technique intra-sectoriel (au niveau des projets de l'énergie dans leur ensemble) pose également problème. Car si la politique de l'énergie se conçoit comme un ensemble cohérent et inter-relié dans ses composantes, la planification des projets et programmes se déroule en vase clos.

Ce rôle de coordination technique dévolu à la DPG n'est pas exercé faute d'avoir été d'abord orienté et par manque de ressources matérielles et humaines. Au cours du passage des enquêteurs, la Division ne comptait qu'un seul agent en poste.

L'implication de la hiérarchie supérieure à tous les niveaux de gestion est souhaitée.

Cependant, il convient de souligner que la Direction de l'Energie possède certains atouts qui peuvent très avantageusement être mis à profit dans le cadre de la planification économique du secteur :

- la gestion du Fonds National de l'Energie ;
- la qualification du personnel sur les aspects techniques même si celle-ci demande à être renforcée par des formations de courte durée de mise à jour et de maintien du niveau ;
- la possibilité de pouvoir s'appuyer pour les tâches de définition des projets d'électrification sur une structure comme la SENELEC bien dotée en tous points sur ce plan ;
- l'expérience des contrats de MOD qui prédispose la DE à pouvoir jouer efficacement le rôle de supervision et de contrôle qui est dorénavant celui des pouvoirs publics.

V - RECOMMANDATIONS

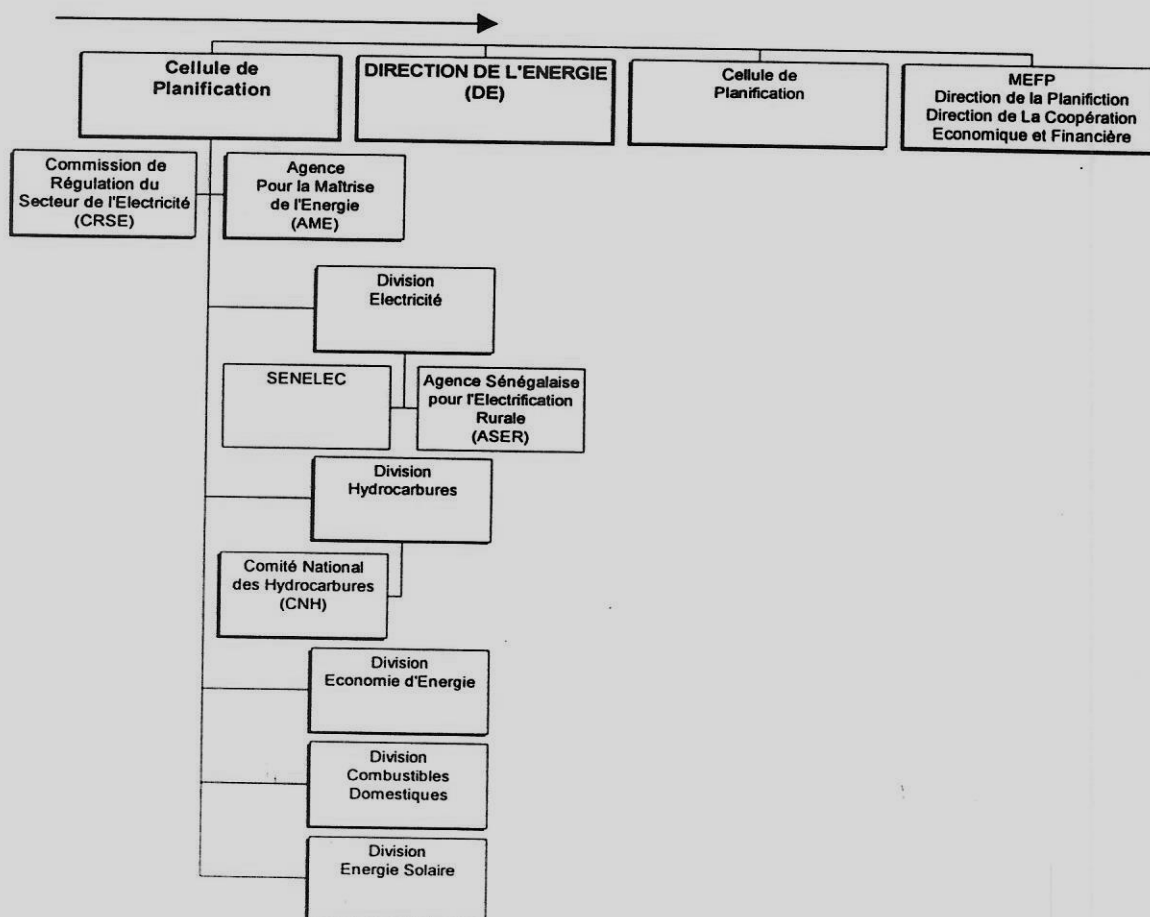
Le renforcement des capacités de la DE doit être envisagé à la lumière de ses missions essentielles qui sont :

- l'identification des projets et programmes d'action en relation avec la politique énergétique du pays ;
- la surveillance de la réglementation du secteur ;
- le contrôle et le suivi des engagements contractuels ;
- l'évaluation de la poursuite des objectifs sectoriels ;
- la constitution et la maintenance d'une base de données sur le secteur ;
- l'interface avec les autres sous-systèmes du SNP rénové qui sera mis en place.

Les premières mesures sont d'ordre organisationnel et visent la création d'une cellule en charge de la fonction de la planification du secteur. Cette cellule hériterait des missions de la DGP et de celles plus techniques de la CPRSE. Elle va avoir un rôle actif et prépondérant dans la mise en place d'un véritable système de planification et de coordination de la politique, des programmes et projets du secteur de l'énergie. Cette cellule évoluerait dans un cadre organisationnel qui pourrait être celui décrit par le schéma ci-après.

D'un point de vue fonctionnel, la cellule appuierait les autres Divisions de la DE, en assurant la coordination technique. Son action s'étendrait à la coordination dans le cadre de la politique énergétique et de la planification de ce secteur :

- des interventions de la DE avec celles des autres Directions nationales du MEMI ;
- des relations entre le MEMI et les autres structures externes, le MEFP notamment.



Sur le plan organisationnel, la DE doit être préparée à gérer ses relations avec les autres structures qui vont être créées dans le cadre des changements institutionnels qui se préparent ou qui sont déjà réalisés.

La Cellule de Planification à l'instar de la CPRSE serait managée par le Directeur de l'Energie mais placée sous l'autorité directe du MEMI.

Renforcement des ressources humaines

Il convient donc de doter la Cellule de Planification des ressources humaines dans les domaines suivants :

- planification économique et financière ;
- administration des contrats et marchés ;
- élaboration et gestion de bases de données.

Avec l'avènement des structures nouvelles spécialisées dans les différentes questions relatives à la politique de l'énergie, l'administration de ce secteur va devoir faire de plus en plus appel au « Faire-Faire » et se contenter de gérer les relations avec les maîtres d'ouvrage délégués.

Renforcement des ressources matérielles

Pour donner à la Cellule de Planification une capacité opérationnelle, il convient de mettre à sa disposition les moyens de communication et de traitement des données nécessaires. C'est pourquoi, il est proposé de la doter des équipements nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui seront dévolues :

- équipement de bureautique pour le traitement des données du secteur et l'organisation de la planification économique des projets et programmes du secteur de l'énergie ;
- véhicule pour les missions qui exigent le déplacement du personnel : réunions, visites de terrain, évaluations et contacts divers.

Ces investissements vont probablement générer des charges récurrentes dont la couverture peut être assurée par le budget du fonctionnement courant du MEMI.

SECTEUR DES TRANSPORTS TERRESTRES

I – CADRE INSTITUTIONNEL

Les attributions du Ministère de l'Equipeement et des Transports Terrestres sont fixées par le décret n° 98.689 portant répartition des services entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères. Du point de vue organisationnel, le METT comprend le Cabinet du Ministre et les Directions suivantes :

- la Direction de l'Administration Générale et de l'Equipeement (DAGE) ;
- la Direction des Travaux Publics (DTP) ;
- la Direction des Transports Terrestres ;
- la Direction des Travaux Géographiques et Cartographiques.

Au titre des Sociétés sous tutelle, on note :

- la Société Nationale de Chemins de Fer du Sénégal (SNCS) ;
- la Société des Transports en Commun du Cap Vert (SOTRAC) ;
- le Centre Expérimental de Recherches et d'Etudes pour l'Equipeement (CEREEQ).

On note également trois structures rattachées :

- la Cellule de Coordination du PAST (CELCO/PAST) ;
- le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD) ;
- le Centre de Formation et de Perfectionnement des TP.

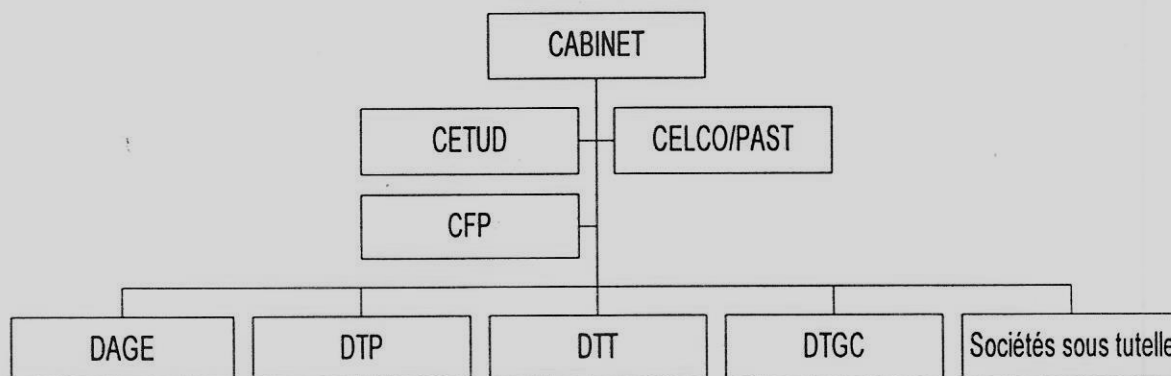
Ainsi, contrairement à un passé proche ou lointain où le Ministère de l'Equipeement avait en charge la totalité des modes de transport et même l'urbanisme et le logement, l'actuel Ministère de l'Equipeement et des Transports Terrestres ne gère plus que les transports terrestres. Cela ne manquera pas certainement de poser des problèmes de coordination dans la conduite du développement du secteur pris dans son ensemble.

De même, par rapport à l'organigramme du Ministère des années 1980, l'on note la suppression (elle est intervenue en 1990) de la Direction des Etudes et de la Programmation qui a joué, en son temps, un rôle important dans la mise en cohérence de la politique de développement du secteur.

Parmi les structures actuelles du Ministère de l'Equipeement et des Transports Terrestres, celles qui sont les plus impliquées dans la prise en charge des fonctions de planification sont la Direction des Travaux Publics, la Direction des Transports Terrestres, la Cellule de Coordination du PAST et le CETUD.

L'analyse de la capacité du METT en la matière se fera donc au regard de ces structures.

Organigramme METT



■ La Direction des Travaux Publics

L'organisation actuelle de la Direction des Travaux Publics (DTP) a été inspirée par la réforme introduite avec la mise en œuvre du Projet d'Ajustement Sectoriel des Transports (PAST) qui oriente le rôle de cette structure vers une gestion rationnelle des réseaux routiers se traduisant par :

- une meilleure programmation des interventions sur le court et le moyen terme, basée sur des choix justifiés économiquement ;
- une délégation au secteur privé des tâches d'études, de réalisation des travaux et de contrôle technique des chantiers ;
- un suivi physique et financier des programmes.

Pour ce faire, la DTP compte quatre divisions et des services dans chacune des dix régions du pays. Ces divisions sont :

- la Division des Travaux Neufs et de la Réhabilitation ;
- la Division de l'Entretien ;
- la Division de la Gestion des Ressources ;
- la Division de la Planification et de la Programmation.

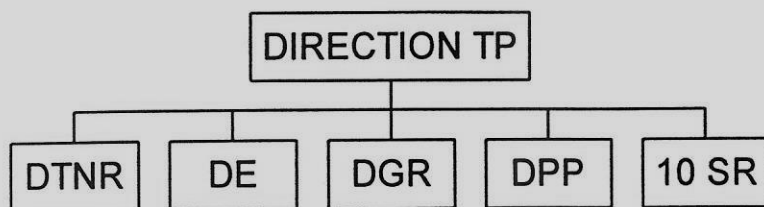
La Division des Travaux Neufs et de la Réhabilitation, très opérationnelle (suivi et contrôle techniques des travaux de construction et de réhabilitation), est organisée par centres d'intérêt, donc par projet sur le terrain. Elle compte ainsi autant de bureaux que de projets homogènes en cours sur le terrain qui n'ont pratiquement pas de relations entre eux. Ces bureaux sont supervisés par un ingénieur responsable du suivi technique et de la mise en œuvre des projets de la zone concernée.

La Division de l'Entretien est, pour sa part, organisée en un Bureau de l'Entretien Courant, un Bureau de l'Entretien Périodique et un Bureau du Matériel.

La Division de la Gestion des Ressources a un Bureau de l'Administration et des Ressources Humaines, un Bureau des Ressources Financières et un Bureau du Matériel.

La Division de la Planification et de la Programmation possède quant à elle, un Bureau du Domaine Public, un Bureau de Gestion des Données Routières, un Bureau de la Série des Prix, un Bureau des Etudes Economiques et Techniques, un Bureau de la Voirie.

Organigramme DTP



Légende :
 DTNR : Division des Travaux Neufs et de la Réhabilitation
 DE : Division de l'Entretien
 DGR : Division de la Gestion des Ressources
 DPP : Division de la Planification et de la Programmation
 SR : Services Régionaux

■ La Direction des Transports Terrestres

La Direction des Transports Terrestres est actuellement installée, pour ce qui concerne son staff et les divisions centrales, à Fann Résidence dans les anciens locaux de l'ex Direction des Etudes et de la Programmation.

D'après l'arrêté ministériel n°10878/METT du 3 décembre 1993 qui l'organise, la Direction des Transports Terrestres « est chargée d'étudier, de promouvoir, de réglementer, de contrôler et de coordonner toutes les activités pouvant concourir au développement de tous les modes de transports terrestres, tant routier que ferroviaire. Elle est responsable de la planification globale des transports terrestres sur l'ensemble du territoire, avec la définition des programmes d'actions pour l'amélioration de la capacité et de l'efficacité du système de transport ».

Du point de vue de son organisation, la DTT est composée des Divisions suivantes :

- Division de la Coordination ;
- Division de la Sécurité Routière et de la Circulation ;
- Division des Transports Interurbains et Internationaux ;
- Division des Transports Urbains ;
- Division des Permis de Conduire et des Auto-Ecoles ;
- Divisions Régionales des Transports Terrestres.

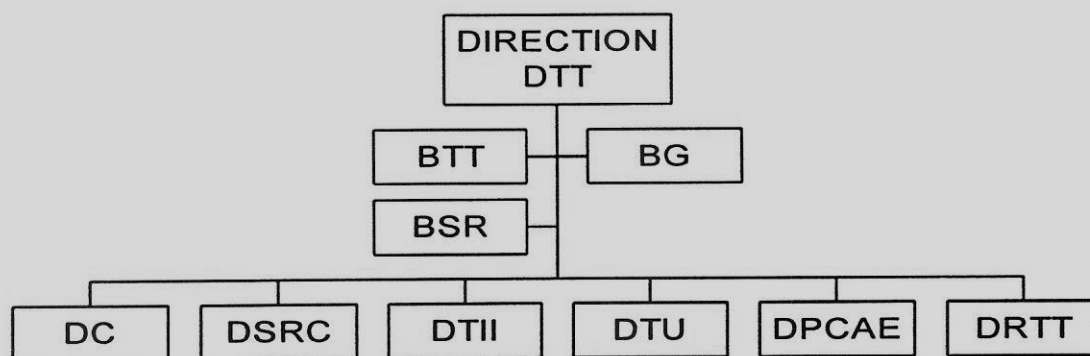
Outre ces Divisions, trois Bureaux sont directement rattachés au Directeur :

- Bureau de Gestion ;
- Bureau des Tutelles Techniques ;
- Bureau des Services Régionaux.

En examinant de près les attributions de ces différentes structures de la DTT contenues dans le « Répertoire des emplois de la DTT », élaboré par le Cabinet Eco-Afrique en 1995, on se rend compte que cette Direction est organisée essentiellement en vue d'effectuer un travail technique, relatif à la gestion du système de transports terrestres. Ce rapport, en passant en revue l'ensemble des missions des différentes Divisions, n'utilise le terme de « planification » que pour la Division de la Coordination.

Cette Division aurait, en effet, pour mission de « concevoir et réaliser les études nécessaires à la planification des transports ». Une revue des activités y afférente révèle cependant une compréhension restrictive du terme, qui ne répond, en tous cas, pas entièrement à celle des concepteurs du SNP.

Organigramme DTT



Légende :

BG : Bureau de Gestion
 BTT : Bureau des Tutelles Techniques
 BSR : Bureau des Services Régionaux
 DC : Division de la Coordination
 DSRC : Division de la Sécurité Routière et de la Circulation
 DTII : Division des Transports Inter urbains et Internationaux
 DTU : Division des Transports Urbains
 DPCAE : Division des Permis de Conduire et des Auto-Ecoles
 DRTT : Division Régionales des Transports Terrestres

■ **La Cellule de Coordination du PAST (CELCO/PAST)**

Pour faciliter l'exécution du PAST, il avait été mis en place une Cellule de Coordination dont les missions étaient d'assurer régulièrement la liaison avec les co-financiers du programme, d'aider les divers organes d'exécution sur les questions de passation des marchés et de décaissement, de coordonner l'élaboration de la documentation et de mettre en place des modalités de suivi des investissements et des mesures d'ajustement.

II – DIAGNOSTIC DES RESSOURCES HUMAINES**2.1 – Capacités humaines**

Structures	Agents	Fonctions	Profils	Hierarchies
DTP	1	Directeur	Ingénieur	A
	14	Chefs de Division et SR	Ingénieurs	A
	9	Cadres	Ingénieurs	A
	19	Cadres moyens	Techniciens supérieurs	B
	73	Subalternes	Secrétaires, comptables et commis	Temporaires
DTT	1	Directeur	Ingénieur	A
	6	Chefs de Division	Ingénieurs	A
CELCO/PAST	1	Coordonnateur	Ingénieur	A
	1		Ingénieur	Contractuel
	1		Economiste	Contractuel
CETUD	1	Coordonnateur (Président)	Ingénieur	Contractuel
	1	Secrétaire exécutif	Ingénieur	Contractuel
	3	Experts	Juriste	Contractuel
			Economiste	Contractuel
			Ingénieur	Contractuel

■ Ressources humaines

• DTP

D'après le rapport du cabinet COGEP portant sur le diagnostic de la Direction des Travaux Publics (Mai 1998), la DTP compte, au niveau central, 116 agents dont 43 permanents et 73 temporaires. Les permanents sont constitués pour la plupart de cadres (ingénieurs et techniciens supérieurs), alors que les temporaires sont généralement des personnes d'appui (secrétaires, comptables, commis...).

On note une certaine disparité dans la répartition des ressources humaines entre les Divisions, qui s'explique certainement par l'étendue des tâches de chacune d'elles : c'est ainsi que la DE compte 46 agents (dont 20 permanents) alors que la DTNR n'en compte que 15 (dont 5 permanents).

Le rapport COGEP, évoqué plus haut, déplore une insuffisance de cadres supérieurs qui ne représentent que 20% de l'effectif global de la Direction (y compris les Divisions Régionales), pendant que le personnel d'appui constituent plus de 60% de ces mêmes effectifs.

Le manque de profils appropriés s'ajoute à une insuffisance caractérisée d'initiation aux techniques en vue au sein du Ministère chargé de la Planification en matière notamment d'évaluation des projets et de suivi financier.

Par ailleurs, l'on comprend mal l'absence de spécialistes de l'environnement au moment où dans le secteur, un accent particulier est mis sur l'impact environnemental des projets d'infrastructures.

• DTT

Dans cette Direction, il apparaît une insuffisance notoire de ressources humaines pour l'accomplissement des missions assignées à la Direction. C'est ainsi que les Divisions sont très souvent réduites à une (1) ou au maximum à trois (3) personnes. L'illustration la plus nette de ce déficit de ressources humaines est constituée par la Division des Transports Interurbains et Internationaux : composée de deux Bureaux, elle ne compte qu'un (1) seul agent atteint par la limite de l'âge qui continue à exercer ses fonctions en attendant la sortie de sa demande de prolongation.

La Division des Transports Urbains composée elle de deux (2) agents, fonctionne, depuis un an avec un (1) seul de ces agents, le Chef de la Division ayant été affecté à un autre poste.

En fait, seule la Division des Permis de Conduire a un effectif supérieur à deux agents, dont le Chef de Division.

En outre, le niveau des personnels reste relativement bas : selon le rapport Eco-Afrique évoqué plus haut, plusieurs bureaux seraient animés par des agents de hiérarchie B. Seuls les Chefs de Divisions sont des cadres de hiérarchie A.

Les bureaux directement rattachés au Directeur ont vu leurs personnels affectés à d'autres fonctions sans qu'ils ne soient remplacés.

Dans ces conditions de déficit qualitatif et quantitatif de ressources humaines, la DTT est mal outillée pour prendre en compte le SNP avec des chances de réussite. De plus, la Direction ne dispose d'aucun moyen de motivation de ses agents, qui sont ainsi soumis à de fortes tentations.

• CELCO/PAST

Pour faire face à ces missions la CELCO/PAST avait été dotée d'une équipe légère composée d'ingénieurs et d'économistes pris en charge par le programme.

Malgré quelques difficultés d'ordre administratif et de coordination, la CELCO/PAST s'est relativement bien acquittée de sa tâche :

- elle a fourni régulièrement, tous les trimestres, un document de suivi des opérations financées par le programme ;
- elle a confectionné, à l'attention des agences d'exécution, des fiches de suivi des projets ;
- elle a assuré une bonne coordination entre les Bailleurs de Fonds et les agences d'exécution ;
- elle a créé les conditions de préparation du Projet Sectoriel des Transports 2 (PST 2) qui prendra le relais du PAST.

■ Capacités matérielles et financières

• DTP

Du point de vue de l'équipement en matériel roulant, la DTP semble très bien lotie comparativement aux autres structures de l'administration. En effet, le niveau central à lui seul compte 28 véhicules. Ce parc est cependant dans un état assez préoccupant, ce qui pose le problème de l'efficacité de l'appui qu'il apporte à la structure.

Par rapport à ses attributions orientées vers le faire faire et le contrôle de l'exécution, l'existence de Bureaux du Matériel simultanément dans deux Divisions semble quelque peu incohérente.

Dans le fonctionnement de la Direction, le rapport COGEP note une insuffisance de coordination entre les Divisions qui auraient tendance à travailler de manière autonome les unes par rapport aux autres.

En matière de motivation des agents, des progrès devraient être faits. Entre autres anomalies, l'on devrait corriger la différence de traitement que l'on constate entre la rémunération des agents permanents et les agents temporaires : ces derniers bénéficient d'une grille de salaire plus intéressante alors qu'ils dépendent, du point de vue hiérarchique et technique des premiers.

Cette anomalie est souvent source de frustration de la part des agents permanents, qui, à part ceux qui ont en charge un projet particulier, ne bénéficient d'aucun autre avantage financier, à part le salaire versé par l'administration.

III - PROCESSUS DE PLANIFICATION

■ La Direction des Travaux Publics

Globalement, il a été noté un certain nombre de dysfonctionnements qui ne plaident pas en faveur d'une prise en charge efficiente, de la part de la DTP des activités de planification. Parmi ces dysfonctionnements, on retiendra en particulier ceux relevés par l'étude COGEP :

- les Divisions travaillent en s'ignorant les unes les autres (la communication entre les Divisions est insuffisante) ;
- la répartition des tâches n'est pas rationnelle entre les diverses Divisions ;
- les outils de travail ne sont toujours pas adaptés au cadre actuel de la Direction ;
- le personnel d'encadrement est insuffisant ;
- la coordination est insuffisante.

Par rapport aux tâches principales du Système National de Planification, la situation de la DTP nous est apparue comme suit :

Identification des actions

Dans le contexte actuel de la DTP, caractérisé par la mise en œuvre du PAST, la plupart des actions à réaliser ont été ciblées, dans leurs grandes lignes, par la Lettre de Politique Sectorielle qui fixe les orientations du secteur et fixe les objectifs à atteindre.

Il revient, par contre, à la Direction d'identifier les mesures et investissements à entreprendre, en vue d'une participation effective à l'atteinte des objectifs visés par la Lettre de Politique. Les mesures et investissements dont il est question sont destinés à assurer l'entretien et le développement du réseau de sorte à accroître son efficacité au profit de l'économie dans sa globalité.

Une Division a été créée à cet effet : la Division de la Planification et de la Programmation (DPP).

Selon l'esprit du SNP, son rôle serait d'identifier des opérations en fonction de choix économiques devant permettre d'anticiper sur la dégradation du réseau et les besoins de l'économie.

De l'avis de plusieurs observateurs, dont les auteurs du rapport COGEP, cette structure ne jouerait pas entièrement ce rôle. Ce rapport est, en effet, net à ce sujet : « Ce sont encore les Bailleurs de Fonds qui déterminent leur propre programme d'intervention, alors que la DTP devrait pouvoir présenter un document montrant clairement les besoins du système sur le long terme ».

Il convient de relever, à la décharge de la DTP, que le système de planification adopté dans le cadre du PAST, où presque toutes les actions ont été ciblées à l'avance, laisse peu d'initiative à la structure en matière d'identification d'actions. De même, la priorité accordée par le PAST, à la réhabilitation et à l'entretien du réseau déjà existant, annihile toute initiative de la Direction relativement à l'identification des actions de développement du réseau.

Il convient également de noter que l'organisation actuelle de la DTP ne permet pas à la DPP de s'acquitter pleinement de sa tâche d'identification des opérations, dans la mesure où chaque Division se fait un point d'honneur à identifier et à promouvoir les actions relevant de son domaine d'action, qui font que chaque Division planifie son propre développement.

Enfin, il convient de signaler que les ressources humaines de la DPP ne sont pas de nature à favoriser le développement de cette fonction :

- malgré un taux relativement élevé de cadres supérieurs parmi le personnel de la Division (4 sur 20), les profils ne sont pas suffisamment diversifiés : tous les cadres sont des ingénieurs ; on ne note aucun économiste (des transports) ni aucun statisticien ;
- les attributions d'un des Bureaux de la Division (Bureau du Domaine Public) sont plutôt opérationnelles et n'ont pas de liens directs avec celles de la Division : ceci contribue à disperser les ressources de la Division sur des préoccupations autres que celles d'une structure de planification.

Dans les faits, malgré l'existence en son sein d'une Division de la Planification et de la Programmation, la DTP participe donc très peu à l'exercice d'identification des opérations, du fait d'une prise en charge de cette activité par le système mis en place dans le cadre du PAST et également compte tenu de certaines incohérences internes.

Les contraintes liées au cadre imposé par le PAST sont cependant en passe d'être levées : c'est ainsi que pour la détermination du programme à mettre en œuvre dans le cadre du Projet Sectoriel des Transports 2 (PST2), la DTP, comme toutes les autres structures impliquées, a pris une part importante dans la préparation du programme d'actions et d'investissements. Dans ces conditions, l'influence des Bailleurs de Fonds sera moindre.

Il reste cependant à consolider la capacité d'analyse de la structure en diversifiant les profils et en relevant d'avantage le niveau du personnel cadre.

Préparation des investissements (études)

Cette phase de la vie d'un projet consiste à approfondir la connaissance que l'on a de l'investissement identifié. Elle concerne les études de pré-faisabilité puis de faisabilité technique et économique, destinées à estimer la valeur de l'investissement et des charges récurrentes qui seront générées, ainsi que son impact par rapport à un certain nombre de préoccupations des pouvoirs publics, des collectivités locales et éventuellement de certains groupes de pression.

C'est également au niveau de cette étape que sera définie la contribution du projet à la réalisation de la politique sectorielle et ses liens avec d'autres investissements déjà réalisés, en cours de réalisation ou en préparation.

L'arrêté organisant la Direction attribue cette tâche en effet, à chacune des Divisions qui l'exerce pour les investissements qui la concernent.

Cette manière de procéder présente le risque de voir des Divisions ne prendre en considération que les aspects relevant de leur compétence : la vision globale des choses est ainsi occultée.

Outre l'éclatement de cette fonction, la DTP ne possède pas, en terme de ressources humaines, tous les profils requis pour s'acquitter normalement de cette activité. Aucune Division ne dispose en effet de juristes, d'économistes, et de statisticiens, des profils déterminants dans la composition d'une équipe d'évaluation de projets dans un secteur aussi sensible, où toute action a forcément des répercussions sur d'autres domaines de l'activité économique. Cette carence réduit considérablement la capacité d'analyse de la Direction.

Pour la réalisation de ces évaluations, la DTP ne dispose pas d'outil méthodologique spécifique. Elle ne s'appuie pas non plus sur une méthode d'analyse particulière.

Elle se réfère par contre, en matière de constitution de données, au modèle HDM¹² développé par la Banque Mondiale.

La diffusion de ce modèle reste cependant assez limitée : seuls quelques cadres supérieurs le maîtrisent. Le fonctionnement de ce modèle reste, au demeurant, dépendant d'une banque de données régulièrement mise à jour, ce qui n'est pas encore le cas.

Programmation des investissements

Cette activité consiste à prévoir l'exécution du projet, dans le temps, tant du point de vue technique que financier. La qualité de la programmation dépend de la qualité de la phase préparatoire et, en particulier de la finesse des études d'exécution.

En principe, cette tâche relève de la Division de la Planification et de la Programmation.

Dans les faits, la programmation des investissements est réalisée par chaque Division pour les projets qui relèvent de sa compétence.

Ainsi, pour l'entretien courant et périodique, la programmation des interventions est le fait de plusieurs structures : chaque Division Régionale, sur la base du suivi technique de son réseau routier local, confectionne et transmet à la DTP un projet de programme dit « plan de campagne ». Après arbitrage au niveau central, auquel interviennent les Divisions concernées (DTNR et DE), mais également la DGR et la DPP, un programme final tenant compte du niveau des ressources disponibles est préparé.

¹² Modèle de prévision et d'estimation des travaux de maintenance routière utilisé par la Direction des Travaux Publics.

Ce mode de programmation est conforme à la situation spécifique que connaît actuellement la Direction, caractérisée par une dégradation poussée du réseau routier se traduisant par une masse importante des travaux d'entretien par rapport aux ressources disponibles. En situation normale, la programmation de l'entretien et de la réhabilitation devra se faire à l'aide d'outils appropriés, comme le modèle HDM qui peut effectivement être d'une grande utilité.

A ce moment, il sera nécessaire de concentrer la fonction de programmation au sein d'une seule structure : la DPP. Elle devra alors être dotée des ressources humaines suffisantes et bien formées à l'utilisation du modèle. De même, des dispositions devront être prises pour doter la Direction d'une banque de données régulièrement mise à jour, qui puisse faire tourner le modèle.

Pour les projets d'extension, la programmation est faite par la Division concernée, la DTNR, sur la base des études réalisées.

La programmation, à ce niveau, peut également être confiée à une structure centrale qui entretiendra les relations idoines avec la structure techniquement responsable de l'opération.

En résumé, la programmation des investissements, pour des raisons d'efficacité technique se fait actuellement au sein des Divisions techniques, chacune pour les opérations la concernant. Il est cependant possible et souhaitable de la confier à la DPP, qui prendra alors les contacts nécessaires avec les Divisions opérationnelles pour rendre cette programmation la plus réaliste possible.

Le retard en la matière, par rapport aux objectifs du SNP, a été noté dans la Déclaration de Politique Sectorielle pour les Transports : « En matière de planification de l'entretien routier, la banque de données routières n'est pas encore pleinement opérationnelle, ce qui fait qu'il n'existe pas encore de programmation glissante à moyen terme des travaux d'entretien ».

Exécution des investissements

En matière d'exécution des travaux dans le secteur des travaux publics, le PAST a introduit une réforme majeure qui a permis de réorienter profondément le mode de fonctionnement de la DTP. En effet, la réalisation des travaux a été entièrement confiée au secteur privé, la DTP se limitant à une fonction de planification, de contrôle et de suivi.

Si cette transition a été faite sans problème majeur, les documents officiels (comme la Déclaration de Politique Sectorielle pour les Transports) déplorent le manque d'opérationnalité des outils de travail élaborés dans ce sens et également la mauvaise conception du programme de formation du personnel local.

Dans ce domaine donc, la Direction s'acquitte correctement de sa mission, les problèmes à déplorer se situant à d'autres niveaux.

C'est ainsi que les retards dans la mobilisation des ressources financières constituent une gêne pour les entreprises intervenant dans l'exécution des travaux, notamment quand il s'agit de PME à faible assise financière.

De même, l'insuffisance et la mauvaise qualité des moyens logistiques (véhicules notamment) constituent une contrainte constante pour une bonne exécution des travaux.

Suivi des projets

La fonction de suivi des investissements, pourtant considérée par le SNP comme une tâche importante dans la conduite des projets, ne semble pas avoir été perçue comme telle par l'arrêté organisant la DTP. En effet, la notion de suivi n'apparaît dans ce texte que deux fois : pour le Bureau de l'Entretien Périodique de la Division de l'Entretien qui est chargé « du suivi administratif des marchés », et pour la Division de la Gestion des Ressources qui a en charge le « suivi des coûts d'intervention ».

Dans les faits, chaque Division opérationnelle exécute le suivi technique des opérations relevant de sa compétence. Ce suivi n'est cependant pas fait de manière organisée et selon des procédures établies d'avance.

Le rapport COGEP note à cet effet : « Il n'existe pas de tableau de bord de suivi du programme et la Division de la Gestion des Ressources est dans l'incapacité de donner le montant de l'ensemble des crédits disponibles, le montant des engagements et le montant des paiements cumulés ».

Ce même rapport note qu'un modèle de fiche de suivi, élaboré par la CELCO/PAST est incomplet et non utilisé par les Divisions. Ce modèle serait, en outre, différent selon les Divisions.

Cette absence de fiche standard rend le suivi financier très ardu, surtout quand on se réfère au long circuit emprunté pour obtenir le paiement d'un décompte.

Outre cette absence d'outil méthodologique, il semble que le personnel en présence, pour lequel il a été déploré une certaine uniformité en matière de profils, est peu outillé pour assurer correctement cette fonction de suivi financier qui doit, du reste, reposer sur un suivi technique de qualité. Celui-ci ne semble pas non plus correctement exécuté.

Même si nous reconnaissons la nécessité de confier cette tâche à une structure unique qui sera chargée de la sortie des documents de suivi financier et technique, nous pensons que le travail préliminaire en la matière doit être du ressort des Divisions opérationnelles, qui doivent être organisées et équipées en conséquence. Ce n'est que sur la base de ce travail préliminaire que la Division de la Planification pourra établir des documents périodiques sur le suivi des projets.

Il convient de rappeler qu'il avait existé un bulletin sur l'exécution des projets de travaux publics. Il serait heureux de renouveler la publication d'un tel document dont l'utilité est reconnue de tous. Pour ce faire, la DTP doit mieux s'organiser et se doter de personnels appropriés.

■ La Direction des Transports Terrestres (DTT)

Compte tenu de la modicité de ses effectifs, et également du faible niveau d'une bonne partie du personnel, la DTT est très peu outillée pour faire face aux fonctions de planification conçues par le SNP. Quand elle réussit à le faire, c'est souvent le travail de quelques individus appuyés par des ressources extérieures : ce fut le cas pour l'élaboration de la Lettre de Politique Sectorielle des Transports Urbains qui a été l'œuvre du Chef de la Division des Transports Urbains appuyé par les services du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. Ce fut également le cas pour la préparation du volet transport du PST 2 qui a surtout concerné le Chef de la Division de la Coordination.

Il s'ajoute à cela que la DTT semble très absorbée par des tâches de gestion quotidienne qui détournent la majeure partie de son personnel des préoccupations de planification. A titre d'illustration de ce qui vient d'être avancé, il convient de noter que, depuis la création du CETUD, la DTT intervient très peu dans la planification des transports urbains alors qu'elle devrait être la tutelle de cette structure.

Il convient de noter que la jonction entre la Direction des Travaux Publics et la Direction des Transports Terrestres n'est pas faite en matière de planification : en effet, l'analyse des interventions des deux Directions montre qu'elles fonctionnent en s'ignorant mutuellement, ce qui peut conduire à des dysfonctionnements importants. Ainsi, l'une (la DTP) se cantonne à la gestion des infrastructures alors que l'autre (la DTT) se limite à prendre en charge l'aspect transport, sans se soucier des conséquences du premier volet sur son activité.

Ainsi, la DTP entend gérer une banque de données routières qui ne concerne que des informations sur l'état du réseau alors que de son côté, la DTT en possède une autre relative exclusivement aux accidents de la circulation. Bien que les deux types d'informations soient causalement liées (l'état du réseau ayant une incidence sur la fréquence des accidents), rien n'est fait pour rapprocher les deux banques de données de manière à permettre une analyse coordonnée des deux aspects.

Ce manque de coordination se sent également au niveau de la prise en charge du volet transport urbain : l'ancien Bureau de la Circulation, rattaché à la DTT a été supprimé sans que ses attributions soient officiellement affectées à une autre structure. Il s'en suit, en conséquence, quelques dysfonctionnements que la création du CETUD pourrait combler si des instructions sont données pour lui confier la partie des missions concernées du Bureau de la Circulation.

Ce défaut de coordination entre ces deux Directions complémentaires est, à notre avis, le résultat de la disparition, au début des années 90, de la Direction des Etudes et de la Programmation (DEP) qui était responsable, pour tout le secteur des transports dans sa globalité, de la fonction de planification et qui, à ce titre, assurait la cohérence entre les diverses actions des sous secteurs.

Cette disparition se ressent encore aujourd'hui.

■ La Cellule de Coordination du PAST (CELCO/PAST)

Durant la période de mise en œuvre du PAST, l'action de la CELCO a été jugée positive malgré certaines difficultés dans son fonctionnement et malgré le nombre réduit de ses effectifs.

Identification des actions

La CELCO/PAST a été très impliquée dans la préparation du programme du PST 2. Du fait de la modicité de ses effectifs, elle a dû recourir à l'expertise de consultants pour des tâches ponctuelles qu'elle a su coordonner en relation avec les agences d'exécution. Ce travail a été hautement apprécié, de même que la démarche du « faire faire » appliquée dans cet exercice.

Elle continue sur la même lancée pour la confection d'un programme de développement des transports ruraux. Pour ce travail, elle a dû recourir aux compétences d'ingénieurs chargés spécialement de la conduite de cette opération : selon la même philosophie du « faire faire », les activités sont essentiellement menées par des consultants externes et sous la supervision des agences d'exécution intéressées.

Préparation des investissements (études)

Dans ce domaine également, la CELCO/PAST s'est positionnée en agent catalyseur des efforts et des idées des structures opérationnelles. C'est ainsi que tout le programme du PST 2 a été défini grâce à son appui et sous sa coordination.

Compte tenu cependant des nombreuses sollicitations de la Cellule, ses effectifs de plus en plus insuffisants pour mener à bien et avec diligence toutes les actions relevant de sa compétence, un renforcement des effectifs s'avère nécessaire.

Programmation des investissements

Dans les normes, cette activité n'est pas du ressort de la Cellule, mais plutôt des agences d'exécution, le rôle de la CELCO se limitant à assurer une bonne coordination entre les partenaires financiers et ces agences. Dans ce travail de coordination, elle a connu quelques difficultés liées essentiellement à sa position administrative et également à des interférences avec le système de coopération avec les Bailleurs de Fonds. Des mesures sont annoncées pour apporter les corrections nécessaires à cette situation.

Exécution des investissements

Comme pour la fonction précédente, le rôle de la CELCO dans l'exécution des investissements se limite à apporter aux concernés les facilités nécessaires, notamment en veillant à une mise à disposition régulière des ressources financières.

Suivi des projets

Cette fonction a été fortement ciblée dans les attributions de la CELCO/PAST dont un des mandats majeurs est la collecte de toutes les informations permettant de renseigner régulièrement et de manière actuelle sur le niveau d'exécution des travaux et des mesures. Cette fonction a été relativement bien exécutée par la Cellule qui a publié régulièrement des bulletins trimestriels sur l'exécution du programme.

La CELCO a cependant été confrontée à certaines difficultés dans la réalisation de cette mission liées en particulier au fait que certaines informations, notamment financières sur l'exécution des projets ne lui parviennent pas à temps. La Cellule a également souffert des conflits de compétences avec certaines structures de l'administration financière. Enfin, la faiblesse de ses effectifs a été un handicap de taille dans la prise en charge de la fonction de suivi.

Les réformes envisagées devraient trouver des solutions à ces problèmes et permettre une prise en charge de cette fonction avec le maximum d'efficacité.

■ CETUD

Pour faire face à la crise des transports urbains de Dakar, le Gouvernement du Sénégal a décidé, avec l'appui de la Banque Mondiale, de réformer le sous secteur afin de l'assainir et d'assurer les conditions de son développement durable. Les grandes lignes de cette réforme ont fait l'objet d'une Lettre de Politique du Sous Secteur signée par le Gouvernement le 25 septembre 1996.

La réforme a commencé à être mise en œuvre en 1997 avec la création d'une agence de coordination institutionnelle, le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD), établissement public créé par la loi n° 97-01 du 10 mars 1997 et chargé de la mise en œuvre et du suivi de l'application de la politique sectorielle des transports publics définie par l'Etat pour la région de Dakar. La réforme prévue comporte de nombreux autres volets parmi lesquels :

- la mise en concession du réseau de transport urbain de base de Dakar ;
- la mise en concession des grandes lignes de banlieue ;
- l'aménagement de couloirs réservés aux transports en commun ;
- la construction de points d'arrêt ;
- le traitement des points noirs de circulation ;
- l'amélioration de l'efficacité du centre de contrôle technique ;
- la création du Fonds de Développement des Transports Urbains (FDTU) dont les ressources proviendront non seulement de l'Etat et des collectivités locales mais aussi, notamment de l'ensemble des opérateurs de transport urbain ;
- la formation des chauffeurs de cars rapides en matière de sécurité routière ;
- la réforme du Petit Train Bleu.

Le CETUD a pour mission d'organiser et de réguler l'offre et la demande de transport en commun, afin de créer un environnement économique sécurisant et de favoriser l'émergence d'une concurrence saine et durable.

Dans le cadre du décret n° 97.356 du 08 avril 1997, le CETUD exerce, au nom de l'Etat et des collectivités locales de la région, les attributions suivantes :

- la détermination des lignes à desservir et de leurs modalités techniques d'exploitation ;
- la passation des conventions avec les transporteurs agréés et le contrôle de l'exécution des contrats ;
- la proposition de mesures en matière de tarification des transports aux autorités compétentes ;
- l'identification des contraintes de service public et la détermination des compensations financières éventuelles y afférentes ;
- la réalisation d'études, d'actions de formation, d'information ou de promotion des transports urbains de la région de Dakar ;
- la coordination entre les différents modes de transport, notamment l'arbitrage du partage des recettes, en cas d'intégration tarifaire ;
- la proposition de mesures en matière d'amélioration des infrastructures, de la circulation et de la sécurité routière ;
- l'amélioration de l'état et de la qualité du parc automobile pour contribuer à la lutte contre la pollution sonore et la pollution atmosphérique par l'émission des gaz à effet de serre.

Pour faire face à ces missions, le CETUD a été doté d'une structure très légère dont le rôle principal sera de faire faire, par des organismes habilités, toutes les tâches ainsi identifiées. C'est donc une structure de coordination, de planification et de concertation dont l'organisation repose sur les organes suivants :

- un Président, chargé de la conduite générale des activités de la structure ; il est nommé par décret ;
- un Secrétaire Exécutif chargé de la coordination des activités des experts ;
- trois Experts (un juriste, un économiste et un ingénieur) chargés, chacun en ce qui le concerne, du traitement des dossiers de la structure.

Du point de vue des moyens financiers, le CETUD dispose, pour les trois premières années de sa mise en place, d'un crédit de la Banque Mondiale octroyé dans le cadre du Projet de Réforme et de Renforcement des Capacités en Matière de Transports Urbains. Il bénéficie également des ressources du FDTU mises en place par tous les intervenants dans le système des transports urbains (Etat, collectivités locales, transporteurs et autres bénéficiaires directs du système).

Le CETUD est placé sous la double tutelle du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des Transports Terrestres.

IV - CONCLUSIONS

Du diagnostic des capacités de planification au sein du MTT, il apparaît au plan des capacités humaines :

- un manque de profils appropriés tant au niveau de la DTP qu'au niveau de la DTT et de la CELCO/PAST et en plus une insuffisance d'initiation des ressources humaines en place aux techniques de planification en cours au niveau du MEFP ;
- les Divisions de la DTT sont très souvent réduites à un maximum de trois personnes ;
- la DTT est mal outillée pour prendre en compte le SNP ;
- Une inexistence de moyens de motivation du personnel en activité ;
- les profils au sein du METT ne sont pas diversifiés car tous les cadres sont des ingénieurs et pas d'économistes encore moins de statisticiens ou de juristes.

Enfin pour ce qui concerne les capacités matérielles et financières, la DTP semble très bien lotie comparativement aux autres directions de l'administration. Les moyens de la DTT sont limités alors que la CELCO/PAST bénéficie de plus de moyens.

V - RECOMMANDATIONS

Les recommandations, pour une meilleure prise en charge de la fonction planification, sont faites en fonction du diagnostic fait sur les diverses structures du Ministère, mais également en tenant compte des réformes envisagées dans le cadre de la mise en œuvre prochaine du PST 2.

En effet, durant la préparation de ce nouveau programme, une réflexion globale a été menée sur le fonctionnement du système mis en place par le PAST. Il en est résulté une série de mesures dont la mise en œuvre est censée assurer un meilleur développement du secteur.

Ces réformes sont destinées à consolider la restructuration entamée par le PAST, en vue d'accroître l'efficacité du Ministère dans la mise en œuvre des mesures contenues dans la politique de développement sectorielle. Elle concerne en particulier la DTP et la DTT dont la fonction de planification et de contrôle de l'exécution sera renforcée, mais également la CELCO/PAST dont le mode de fonctionnement sera revu, en vue d'accroître son efficacité en matière de coordination des activités des diverses agences d'exécution.

■ La Direction des Travaux Publics

Pour la DTP, l'objectif principal de la réforme préconisée dans la mise en œuvre du PST 2 est de renforcer les fonctions essentielles que sont la planification et la programmation, l'exécution de l'entretien routier, la gestion du personnel, la formation et la mise en place d'outils de gestion du réseau.

Pour y parvenir, il est prévu de transformer la Direction en une agence autonome de travaux publics, dont l'efficacité sera différente de celle d'une administration.

Cette mesure devant être considérée comme une décision des pouvoirs publics, les autres recommandations que nous faisons vont dans le sens de sa consolidation :

- doter la structure du personnel avec les profils appropriés pour prendre en charge toutes les préoccupations du moment ;
- former ce personnel à toutes les techniques et aux outils développés par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan dans le cadre du SNP ;
- prévoir un budget spécifiquement réservé à la prise en charge des fonctions de planification ;
- mettre en place un système de motivation en faveur de ce personnel, basé sur des critères objectifs d'attribution ;
- centraliser les fonctions de planification au sein d'une seule structure de la Direction en définissant ses relations de travail avec les autres centres opérationnels ;
- développer la banque de données du secteur et prendre les dispositions requises pour la mettre continuellement à jour ;
- développer et codifier des liaisons de travail et d'échanges d'informations continues avec les autres structures du département, et en particulier avec la DTT ;
- améliorer le système de coordination interne, en accroître l'efficacité des services ;
- améliorer la communication interne (entre les diverses Divisions de la Direction).

■ La Direction des Transports Terrestres

Les recommandations destinées à permettre à la DTT de commencer enfin à jouer véritablement les fonctions de planification sont les suivantes :

- la doter d'un personnel suffisant : garnir toutes les Divisions des personnes nécessaires à leur bon fonctionnement ;
- relever le niveau du personnel ;
- mettre en œuvre un programme de formation pour initier ce personnel aux techniques de planification ;
- la doter d'outils d'analyse, dont notamment une banque de données régulièrement mise à jour ;
- accroître l'efficacité du système en dégageant le personnel d'encadrement des tâches de gestion courante pouvant être exécutées par le personnel d'appui ;
- mettre en place les procédures nécessaires à une évaluation continue des performances du système ;
- assurer la cohérence avec les autres services, en particulier la DTP ;
- mettre en place un système de motivation des agents basé sur des critères objectifs et mesurables ;
- diversifier les profils du personnel cadre pour accroître la capacité d'analyse de la Direction ;
- acquérir le dispositif logistique nécessaire (véhicules et matériels notamment) à une prise en charge efficace des missions de la Direction.

■ La CELCO/PAST

Tenant compte des enseignements tirés de la mise en œuvre du PAST, il a été retenu de réformer en profondeur, le fonctionnement de la CELCO dans le but d'accroître son efficacité. Cette réforme est surtout destinée à lui permettre de disposer de toutes les informations requises pour mener à bien la coordination de l'exécution du programme.

Ainsi, il est prévu de rattacher désormais la CELCO au Cabinet du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, ce qui lui évitera de donner l'impression de servir un seul volet des transports (le terrestre), et lui permettra de pouvoir disposer, à temps réel, de la totalité des informations financières obtenues des Bailleurs de Fonds ainsi que de mieux participer à la programmation des investissements du programme.

Sans remettre en cause le bien fondé de cette recommandation, nous pensons qu'avec une meilleure bonne volonté des uns et des autres, l'efficacité de la CELCO aurait pu être assurée sans une remise en cause de son rattachement institutionnel.

En effet, rien n'indique que la dispersion actuelle des différents modes de transport entre divers départements ministériels, qui est effectivement préjudiciable à une bonne coordination des activités est un fait immuable. Par ailleurs, même si elle est guidée par un souci d'efficacité, la concentration, de plus en plus grande, de services aussi essentiels pour la marche des Ministères Techniques au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan peut se révéler être une erreur au regard des « congestions » que cela peut créer dans le fonctionnement de ce département aux attributions déjà très étendues.

Il est, par ailleurs, prévu que le niveau des effectifs soit légèrement revu à la hausse avec le recrutement d'un analyste financier qui secondera l'économiste et l'ingénieur déjà en place.

Les autres éléments de la réforme en cours sont relatifs à l'élaboration d'outils et procédures, pour un meilleur suivi et une coordination plus efficace des investissements.

Nous convenons, avec ces propositions, qu'il faille :

- doter la CELCO d'un système comptable comprenant un sous-système de comptabilité budgétaire, un sous-système de comptabilité analytique et un sous-système de comptabilité financière ;
- élaborer un manuel d'exécution du projet standardisant ses relations avec les intervenants dans l'exécution du projet ;
- doter la CELCO d'un budget suffisant pour faire réaliser toutes les études générales ou spécifiques pouvant améliorer la connaissance du secteur ;
- mettre la CELCO dans les conditions lui permettant de participer effectivement à la définition des actions à mettre en œuvre dans le cadre du programme du PST 2 ; pour ce faire, il convient de :

- prendre les mesures idoines pour assurer sa participation aux réunions de Bailleurs de Fonds et aux évaluations ex-ante des projets,
- l'informer systématiquement des négociations avec les Bailleurs de Fonds.

En définitive, les recommandations à formuler pour une meilleure prise en charge, par la CELCO, des fonctions de planification, se recoupent avec les axes de la réforme en cours dans le secteur.

Après ces recommandations spécifiques aux Directions, nous émettons une autre recommandation d'ordre général, à mettre en œuvre simultanément avec celles relatives aux Directions. Il s'agit de la création d'une structure centrale de planification qui, comme l'ex-DEP, devra centraliser cette fonction, indépendamment des compétences rassemblées au sein des structures opérationnelles et de la CELCO. Une telle structure serait logée au Cabinet du Ministère de tutelle du secteur des transports terrestres. Elle serait ainsi le correspondant particulier des services du Ministère chargé de la Planification qui trouveront auprès d'elle tous les éléments indispensables pour assurer cette fonction dans le secteur.

Cette structure devrait être équipée en conséquence et être dotée, en matière de personnel, de tous les profils requis.

Une fois créée, cette structure devrait bénéficier de l'attention des autorités quant à la formation de ses agents dans toutes les techniques de planification, à leur motivation et à leurs conditions de travail qui devraient être les meilleures.

Au besoin, cette structure devrait recevoir un appui particulier des services du Ministère chargé de la Planification pour tous les aspects touchant à cette fonction.

SECTEUR DE LA SANTE

I – CADRE INSTITUTIONNEL

■ Rappel des missions

L'organisation du Ministère de la Santé (MS) est définie par le décret N°93.746 du 07 Juin 1993 relatif aux attributions de ce Ministère et le décret 98.604 du 4 Juillet 1998 portant répartition des services de l'Etat.

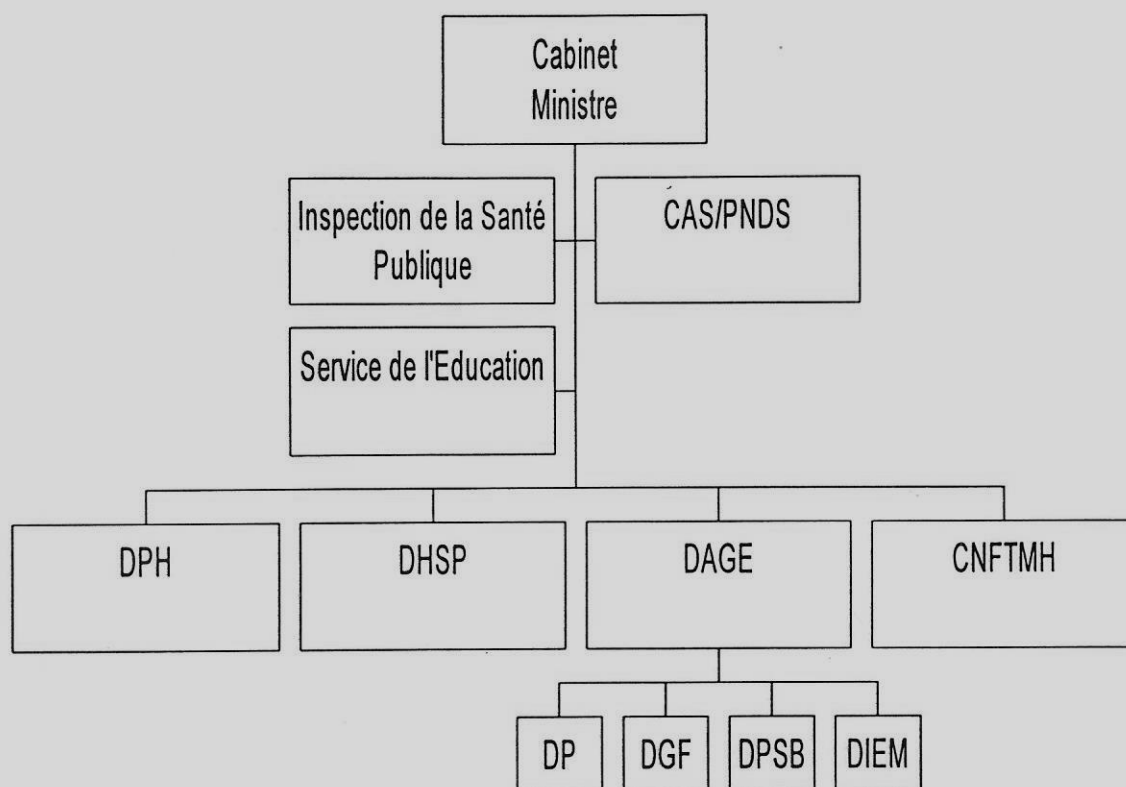
En son article premier, il est stipulé que sous l'autorité du Premier Ministre, le Ministre de la Santé prépare et met en œuvre la politique arrêtée par le Chef de l'Etat, dans le domaine de la santé publique, de l'hygiène et de l'éducation à la santé.

A ce titre, il assure la tutelle des hôpitaux, il est chargé de préparer et d'appliquer la législation et la réglementation concernant les professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques. Il veille à l'approvisionnement en médicaments et à la couverture des besoins sanitaires et sociaux de la population. Il met en œuvre les actions permettant le soutien de la collectivité aux populations les plus défavorisées.

■ Organigramme du Ministère de la Santé

Le Ministère de la Santé comprend :

- le Cabinet ;
- les Services rattachés (Inspection de la Santé Publique et le Service de l'Education pour la Santé);
- les Directions Nationales :
 - Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE),
 - Direction de l'Hygiène et de la Santé Publique (DHSP),
 - Direction de la Pharmacie (DPH),
 - Centre National de Formation des Techniciens en Maintenance Hospitalière (CNFTMH).



Suite à l'identification du mode d'organisation du Ministère de la Santé, le Consultant s'est penché en particulier sur la structuration de la DAGE du MSP. En effet, depuis l'avènement du PNDS et du PDIS, la DAGE est devenue la structure du département chargée des activités de planification et de suivi des projets.

■ Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE)

Comme toutes les DAGE des Ministères, la DAGE du Ministère de la Santé a pour mission d'assurer l'administration du budget d'équipement et de fonctionnement du Ministère et d'assurer la gestion du personnel et du matériel.

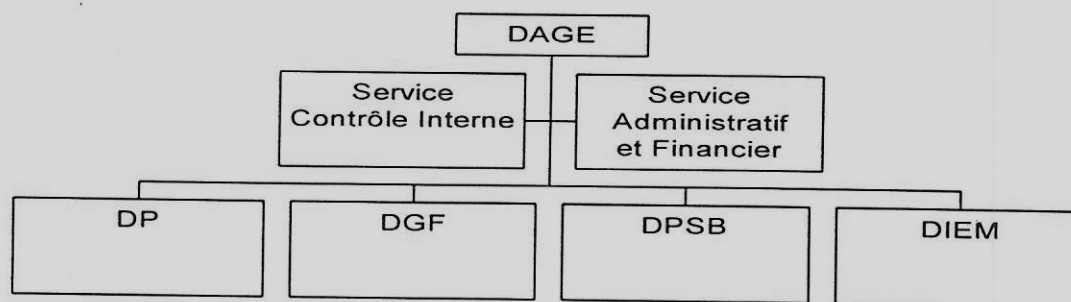
Au niveau du MS, la DAGE a vu son rôle renforcé ; du personnel complémentaire a été recruté, une Cellule d'Appui et de Suivi (CAS/PNDS) créée dans le cadre du Programme National de Développement Sanitaire directement rattachée au cabinet du Ministre et partageant les mêmes locaux que la DAGE, vient appuyer les actions de celle-ci.

Elle a aujourd'hui, une mission de coordination et de pilotage du PNDS, et de gestion des fonds alloués par les différents Bailleurs de Fonds. Elle est à l'écoute des différentes Directions nationales de la Santé qui administrent des activités du PDIS sur la base d'un manuel de procédures et d'opérations. Elle procède aux décaissements de fonds, sur la base des justificatifs de dépenses envoyés par les directions et services du MS concernés.

Sur le plan organique, la DAGE s'articule autour de quatre divisions :

- Division du Personnel (DP) ;
- Division de la Gestion Financière (DGF) ;
- Division des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance (DIEM) ;
- Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire (DPSB).

Schématiquement, la structure de la DAGE se présente comme suit :



II – DIAGNOSTIC DES CAPACITES

L'analyse des capacités porte essentiellement sur les capacités humaines, leur rôle et statut dans le nouveau schéma organisationnel.

En ce qui concerne les capacités matérielles, l'analyse a été menée pour ce qui concerne les moyens bureautiques dans le cadre de l'audit informatique (cf : chapitre 2) effectué pour les huit Ministères Techniques étudiés.

Le tableau ci-après présente les principales ressources impliquées à divers degrés dans le processus de planification des projets d'investissements au niveau du MS.

■ **Tableau des RH de la DAGE:**

SERVICES	POSTE	PROFIL	NOMBRE
DAGE	• Directeur	• Administrateur civil	1
Service Administratif et Financier	• Chef de Bureau • Informaticien • Aide-comptable	• Analyste Financier • Ingénieur • Aide-comptable	1 1 1
Service du Contrôle Interne	• Chef de Bureau • Comptable • Aide-comptable	• Contrôleur • Comptable • Aide-comptable	1 1 1
Division de la Gestion Financière	• Chef de Division (Spécialiste passation des marchés)	• Secrétaire d'administration	1
Division de la Gestion Financière (Bureau des Marchés)	• Chargé du Budget d'Investissement • Chargé des Marchés Banque Mondiale • Comptable Compte Spécial	• Secrétaire d'administration • Secrétaire d'administration • Secrétaire d'administration	1 1 1
Division de la Gestion Financière (Bureau de la Comptabilité en Deniers)	• Chargé de la Comptabilité BCI • Chargé de la Gestion des Dépenses Courantes • Comptable • Aide-comptable • Commis Comptable Deniers • Commis Comptable	• Sous-officier d'hygiène • Commis comptable • Comptable • Aide-comptable • Aide-comptable • Commis	1 1 1 1 1
Division de la Gestion Financière (Bureau Comptabilité des Matières)	• Comptable-Matières, Chef de Bureau • Commis Comptable des Matières • Secrétaire	• Comptable • Aide-comptable • Secrétaire	1 1 1
Division Programmation et Suivi Budgétaire	• Chef de Division • Planificateur • Planificateur • Assistante Analyste • Agent de Saisie	• Planificateur • Planificateur • Planificateur • Agent administratif • Agent administratif	1 1 1 1 1
DIEM	• Chef de Division • Adjoint Chef de Division	• Ingénieur biomédical • Ingénieur génie civil	1 1
Bureau Infrastructures	• Chef de Bureau • Adjoint Chef de Bureau • Technicien • Technicien	• Ingénieur en génie civil • Technicien supérieur en génie civil • Architectes • Dessinateurs	1 1 1 2
Bureau Equipement	• Chef de Bureau • Adjoint	• Ingénieur biomédical • Technicien supérieur biomédical	1 1
Bureau Maintenance	• Chef de Bureau	• Ingénieur biomédical	1

NB : La DIEM dépend hiérarchiquement de la DAGE. Avec la décentralisation (régionalisation) les Services Techniques de Maintenance (STM) qui dépendaient de la DIEM, dépendent des régions. La DIEM a des relations fonctionnelles avec les STM. La DIEM joue le rôle de coordination pour tout ce qui a trait à la construction des infrastructures médicales en rapport avec les Bailleurs de Fonds et l'AGETIP. Elle s'occupe également des équipements.

Ce tableau a été, par la suite, synthétisé pour permettre d'identifier uniquement les compétences intervenant directement dans le processus.

■ **Tableau des RH du Ministère de la Santé impliquées dans le Processus de Planification :**

Services	Poste	Profil	Hiérarchie	Nombre d'Agents	Durée dans la position
Cellule d'Appui et de Suivi/PNDS	• Coordonnateur	• Economiste	• Contractuel	3	Jan 1996
	• Expert	• Docteur médecine	• Fonctionnaire A		1996
	• Expert	• Docteur médecine	• Contractuel		1996
Division Programmation et Suivi Budgétaire	• Chef de Division	• Planificateur	• Fonctionnaire B	5	Oct 1996
	• Adjoint Chef	• Planificateur	• Fonctionnaire B		Janv 1989
	• Expert	• Economiste	• Contractuel		Fév 1998
	• Expert	• Planificateur	• Contractuel		Mai 1998
	• Expert	• Ingénieur Informatique	• Contractuel		1997
Division Gestion Financière	• Chef de Division	• Secrétaire d'Administration	• Fonctionnaire B	1	Depuis 1990

Il apparaît, au vu du tableau, un niveau de formation élevé des ressources humaines impliquées, la pluridisciplinarité des effectifs et une présence dans la position relativement récente. Sur ce dernier point, il faut nuancer, car la majorité des agents sont des fonctionnaires du MS, qui ont eu à occuper depuis plusieurs années, les mêmes fonctions, mais dans des cadres organisationnels différents. C'est l'avènement du PNDS qui a permis une nouvelle configuration de la DAGE, avec une structuration répondant aux besoins de gestion et de suivi du PDIS. C'est dans ce cadre qu'un ingénieur informaticien a été recruté, un contrôleur de gestion, et un économiste. Il faut ajouter que dans un souci d'appuyer l'équipe technique de la DAGE, un contrat avec une firme d'Expertise comptable a été signé pour l'assistance comptable et financière.

Il est important de souligner par ailleurs, le haut niveau d'expertise des trois experts de la CAS (1 économiste et 2 médecins), impliqués depuis une dizaine d'années dans toutes les stratégies et définitions de programmes de santé au Sénégal. Aujourd'hui, dans le cadre du PNDS, tout ce qu'ils ne peuvent pas faire (pour différentes raisons), ils ont la latitude de le sous-traiter ou de le commanditer à des tiers publics ou privés.

III - PROCESSUS DE PLANIFICATION DU MS

3.1 – Description

Le Programme de Développement des Ressources Humaines (PDRH) identifié par le Gouvernement du Sénégal et appuyé par la Banque Mondiale en 1988 a été, pour le Ministère de la Santé, un puissant catalyseur de réformes institutionnelles et de renforcement des capacités techniques du MS.

La Déclaration de Politique de Santé, publiée en 1989, incitait déjà à une planification décentralisée à travers les Plans Départementaux de Développement Sanitaire (PDDS) et les Plans Régionaux de Développement Sanitaire (PRDS).

La circulaire ministérielle 1753 de l'an 1991 établit les normes de planification, crée les districts sanitaires et définit le rôle des références particulièrement au niveau des centres de santé. Sur la base de ces normes, les premiers plans décentralisés en matière de santé et d'action sociale furent élaborés (1991-1995).

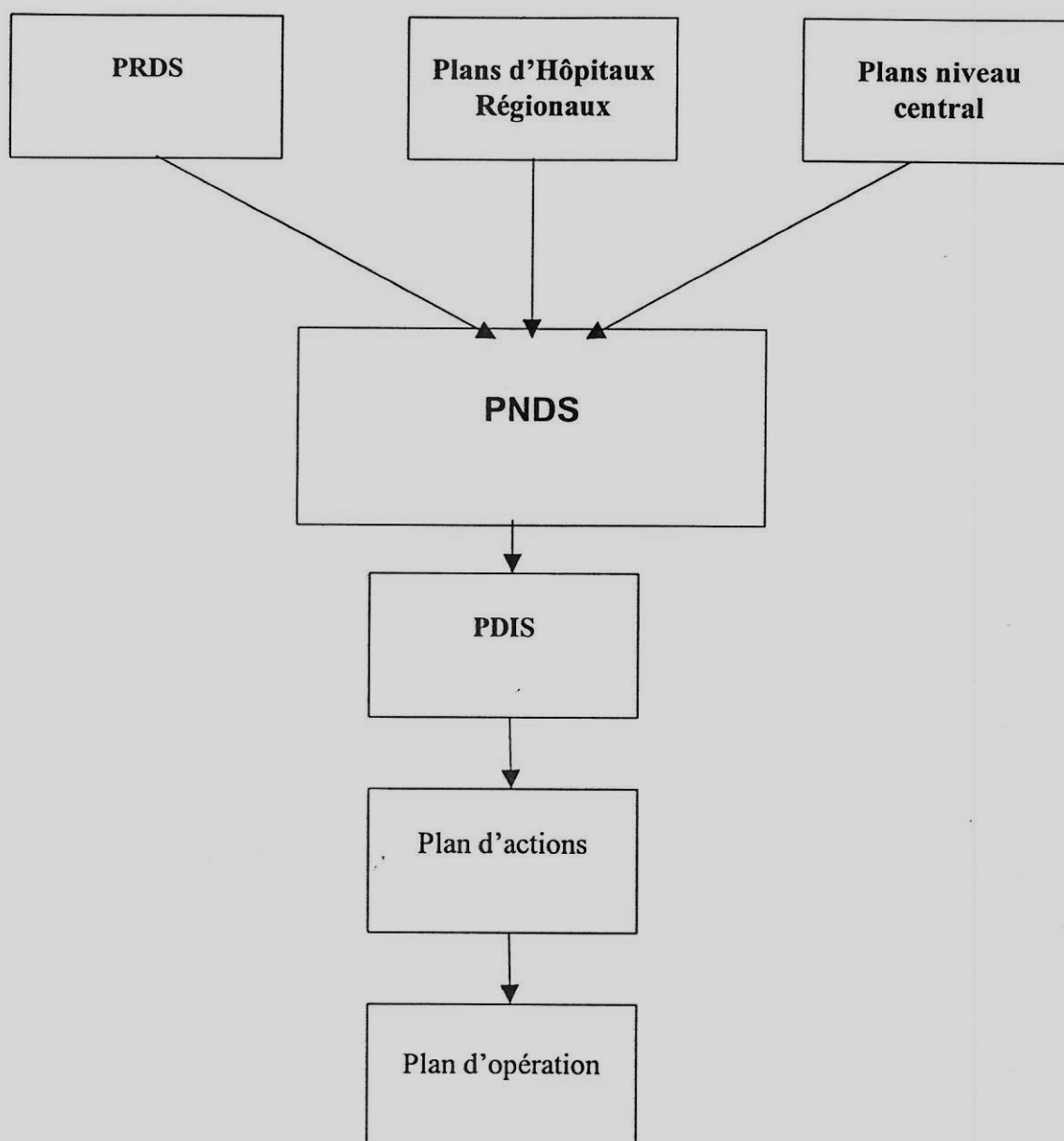
Une planification sectorielle (approche programme) opérée sur la base de priorités dégagées à partir d'une analyse globale de tout le secteur et de ses différentes ramifications, devait être mise en place. Cette nouvelle approche allait se faire avec la pleine participation de tous les partenaires au développement (populations, comités de santé, collectivités locales, ONG...) et dans le respect du cadrage macro-économique.

En 1996, une évaluation de cette première planification sanitaire fut entamée par le Ministère de la Santé et débouche sur l'élaboration et l'adoption du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS).

Il est important de rappeler cependant, que le travail d'identification des projets d'investissements, et d'expression des besoins est initié au niveau des Directions Nationales de la Santé, dans une dynamique où la participation des bénéficiaires est requise. Le processus est par la suite, pris en charge par la CAS, pour la préparation et la formulation.

A ce stade, on observe bien souvent l'implication du Bailleur de Fonds, et l'appel à la consultance pour la faisabilité technique des dossiers.

■ Trajectoire de la planification à la Santé



Le PNDS traduit de façon concrète la politique du Gouvernement en matière de santé. Il s'agit d'une planification des actions à mener au cours des dix (10) prochaines années (1998-2007). Le PNDS constitue la synthèse des PDDS/PRDS, des Plans des Hôpitaux Régionaux et des Plans du niveau central. Le PNDS a été décliné en Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) couvrant les cinq (05) années à venir. Son exécution a commencé depuis 1998.

3.2 - Système d'information

Le système de planification du PDIS a été décomposé de façon graduelle pour sa bonne exécution en :

- un plan d'actions bisannuel ;
- un plan d'opérations qui est préparé et validé chaque année.

Ces plans reposent sur un système d'information en phase avec le design organisationnel. En effet, la mise en œuvre du PDIS repose essentiellement sur quatre piliers :

- la CAS /PNDS ;
 - la DAGE ;
 - le Comité Interne de Suivi ;
 - la Réunion Annuelle Conjointe.
- La CAS / PNDS, organe de planification, d'appui et de suivi de l'exécution du programme, assure l'interface avec les partenaires au développement. Elle coordonne la préparation des programmes et budgets annuels, suit l'exécution du programme, établit les rapports périodiques, mobilise les ressources externes et internes, suit les accords de financement et rend compte régulièrement au Cabinet du Ministre des problèmes.
 - La DAGE gère financièrement le programme. Elle bénéficie d'un appui important en ressources humaines qualifiées et en matériel. Un manuel de procédures a été élaboré en rapport avec le MEFP. Un cabinet de gestion (PANAUDIT) a été recruté pour une assistance à cette Direction dans la gestion et la passation des marchés.
Des caisses d'avance ont été instituées dans toutes les régions et les districts éloignés. Tous les comptes des Bailleurs de Fonds devront, à terme, transiter par la DAGE où un système d'audit est mis en place. Un appui institutionnel est également prévu dans les régions.
 - Le Comité Interne de Suivi constitue l'organe de coordination technique par excellence du programme. Il regroupe l'ensemble des services techniques du Ministère mais il est élargi régulièrement aux partenaires, aux ONG et à certains départements (MFASSN, MEFP).
 - La Réunion Annuelle Conjointe constitue le grand forum du PDIS. Chaque mois d'octobre, ce sont plus de cent personnes regroupant tous les partenaires au développement du programme, ONG, MS, MFASSN, MEFP, AGETIP et d'autres acteurs qui examinent le bilan de l'année et les perspectives de l'année suivante. Elle émet des recommandations pertinentes.

Il est intéressant de relever que les missions de supervision des partenaires au développement qui se faisaient dans chaque projet, sont désormais remplacées par des missions conjointes.

IV - CONCLUSION

Le cycle de planification du PDIS, décrit ci-dessus a été partagé par tous les acteurs et partenaires au développement impliqués. En effet, la force et la particularité du PDIS sont liées à :

- l'existence d'une stratégie sectorielle ;
- un programme de dépenses du Gouvernement ;
- un cadre de gestion des procédures communes d'exécution pour les donateurs du secteur ;
- des engagements de financements de la part des donateurs.

Il reste que sa mise en œuvre n'est pas exempte de difficultés et de frictions entre les différents acteurs. Aujourd'hui, comme dans tous les PIS¹³ en Afrique Sub-saharienne, il apparaît que la gestion de l'exécution est rendue difficile par la faiblesse de la capacité institutionnelle, par rapport aux exigences par les Bailleurs de Fonds des arrangements communs pour la mise en œuvre.

Ces difficultés aujourd'hui, sont essentiellement liées à la maîtrise des interfaces humains, et des outils de gestion de projets multiples, c'est à dire gestion de programmes avec des méta-règles qui permettent dans une approche systémique d'appréhender les problèmes liés aux activités dans leur diversité, leur pluralité et dans leur dynamique.

Il faut bien évidemment, convenir que l'expérience de la santé est encore trop récente pour en faire l'évaluation complète.

Toutefois, on peut relever la validité du dispositif institutionnel dans la recherche toujours plus grande d'un cadre de cohérence pertinent ; la volonté affirmée de toutes les parties prenantes d'instaurer un dialogue approfondi autour des politiques de santé publique, dans une dynamique consensuelle, et bien entendu de rationalisation toujours plus poussée des dépenses publiques de santé.

V – RECOMMANDATIONS

Le système de planification dans le secteur de la santé devra être renforcé en s'appuyant sur les points ci-après :

- la CAS doit être renforcée du point de vue de son autonomie, de sa capacité de pilotage et de coordination ;
- l'équipe dirigeante de la CAS doit être fidélisée dans sa position actuelle, et pour ce faire le système d'incitation actuel et de rémunération avantageuse par rapport au reste de la fonction publique doit être maintenu et favorisé, sinon le risque est de voir ces compétences s'évader ;
- le soutien des Bailleurs de Fonds doit être consolidé, mais leur mode d'intervention doit être simplifié. En effet, une harmonisation des procédures de décaissement et de suivi des fonds alloués, doit être progressivement recherchée, sinon la DAGE et la CAS seront dans une dynamique permanente de justification, qui va les détourner de toute vision stratégique.

¹³ Findings N° 93-98 1998 « Les PIS en Afrique Sub-Saharienne : questions et recommandations ».

SECTEUR DE L'EDUCATION

I – CADRE INSTITUTIONNEL

Il est basé sur les textes suivants :

- Décret n° 86-7877 portant organisation du Ministère de l'Education Nationale ;
- Décret n° 90-344 du 27 Mars 1990 modifiant l'organisation du Ministère.

Le Ministère chargé de l'Education nationale est responsable de l'application de la politique en matière de :

- Education pré-scolaire ;
- Enseignement élémentaire ;
- Enseignement moyen ;
- Enseignement secondaire ;
- Enseignement supérieur ;
- Formation professionnelle ;
- Alphabétisation et éducation de base.

Outre le Cabinet du Ministère et les services qui lui sont rattachés, le Ministère de l'Education Nationale comprend, entre autres, les entités suivantes :

- Direction de l'Education Préscolaire et de l'Enseignement Elémentaire (DEPEE) ;
- Direction de l'Enseignement Moyen et Secondaire Général (DEMS) ;
- Direction de l'Enseignement Secondaire Technique (DEST) ;
- Direction de l'Alphabétisation et de l'Education de Base (DAEB) ;
- Direction de l'Enseignement Supérieur (DES) ;
- Unité de Coordination des Projets de l'Education (UCP) ;
- Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE) ;
- Direction des Bourses (DB) ;
- Division des Constructions et de l'Equipeement Scolaire (DCES).

■ La Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE)

La DPRE est la structure de planification des projets du Ministère. A ce titre, elle prépare les projets à soumettre au MEFP aux fins d'inscription au PTIP.

Elle a en charge le diagnostic de la situation de l'école sénégalaise, l'analyse prospective et la définition de la politique sectorielle.

Ainsi, elle contribue largement à la formulation du Programme Décennal de l'Education et de la Formation : 1998-2008.

La DPRE comprend la Division de la Planification qui est structurée autour de trois (3) Bureaux :

- Bureau de la Carte Scolaire ;
- Bureau des Statistiques ;
- Bureau de l'Informatique.

Le Bureau des Statistiques s'occupe de la collecte, du traitement et de la diffusion des données statistiques pour tous les niveaux d'enseignement. Les attributions du Bureau de la Carte Scolaire concernent l'extension du réseau scolaire, des écoles et classes, etc.

■ La Direction de l'Enseignement Secondaire Technique (DEST)

L'arrêté 16361/MEN/SG/CT3 définit la mission de la DEST comme suit :

- mettre en œuvre la politique d'enseignement technique en matière de programmes, méthodes, structures, allocation des ressources et effectifs ;
- organiser l'animation et le contrôle pédagogique et administratif ;
- coordonner les activités des établissements techniques en matière de formation du personnel enseignant.

La DEST est structurée de la manière suivante :

- Division de l'Enseignement Technique Agricole et Industriel ;
- Division de l'Enseignement Technique Commercial.

■ Direction de l'Alphabétisation et de l'Education de Base (DAEB)

La DAEB compte 3 Divisions :

- Division de la Planification et de l'Evaluation (Bureau Planification et Statistiques et Bureau Suivi Evaluation) ;
- Division de l'Appui Technique et de la Promotion des Langues Nationales (Bureau Promotion des Langues Nationales, Bureau Formation, Bureau Etudes et Innovation) ;
- Division du Matériel Didactique et de la Mobilisation Sociale (Bureau Validation du Matériel Didactique).

Le Secrétariat Général, la Cellule du Développement et de la Concertation des Ressources Humaines et la Cellule Informatique complètent l'organigramme.

La DAEB a pour mission, entre autres, de :

- veiller à la mise en œuvre de la Lettre de Politique Générale et du Plan d'Actions du Gouvernement en matière d'alphabétisation, d'éducation de base et de promotion des langues nationales ;
- orienter, coordonner, appuyer et évaluer toutes les actions d'alphabétisation, d'éducation de base et de promotion des langues nationales.

La DAEB s'occupe de l'éducation non formelle notamment les « déperditions scolaires » de l'alphabétisation, des Ecoles Communautaires de Base (ECB) et des foyers d'enseignement moyen pratique.

■ Division des Constructions et de l'Équipement Scolaire (DCES)

Elle dépend de la DAGE. Dans le passé, elle était érigée en Direction. La Division avait été rattachée à la Direction de la Construction et de l'Habitat du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat pendant 2 semaines avant de revenir à la DAGE du MEN.

La mission de la DCES se résume à deux niveaux :

- réalisation de constructions neuves ;
- réhabilitation de constructions. C'est le volet le plus important en raison du nombre élevé d'écoles.

La DCES travaille en étroite collaboration avec la DPRE. La DPRE gère la carte scolaire, c'est à dire l'identification des sites pour abriter les écoles, l'allocation des quotas en termes de salles de classe à construire entre les différentes régions. Ensuite, la DPRE envoie l'état des travaux à effectuer pour permettre à la DCES de préparer le cahier des charges et l'appel d'offres. Elle suit l'exécution et réceptionne les travaux.

Selon la DCES, les projets sont mal alloués dans le PTIP. Le Ministère des Finances ne tiendrait pas compte des observations du MEN pour ce qui est du rythme d'allocation des crédits.

■ Unité de Coordination des Projets de l'Éducation (UCP)

L'UCP ne coordonne et ne suit pas tous les projets de l'éducation. L'Unité s'occupe des projets à caractère pédagogique et des constructions de classes sur financement extérieur.

Le PDRH 2 touchant à sa fin, le Ministère de l'Éducation Nationale prépare le PDEF (Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation) en collaboration avec les Bailleurs.

II - DIAGNOSTIC DES CAPACITES**2.1 – Capacités humaines**

Structures	Agents (1)	Fonctions	Profils	Hierarchies
1) Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE):	1	Directeur	Professeur avec formation complémentaire à l'IIPP (2)	A
Division de la Planification	4		Professeurs	A
	1		Inspecteur enseignement	A
	5		Instituteurs	B
Division des Etudes	1		Inspecteur	A
Division des Réformes	1		Inspecteur	A
2) Direction de l'Education Préscolaire et de l'Enseignement Élémentaire (DEPEE):	1	Directeur	Inspecteur de l'enseignement, formation complémentaire à l'IIPP (2)	A
	1		Inspecteur de l'enseignement	A
Secrétariat Général	1	Secrétaire Général chargé de la coordination des divisions	Inspecteur	A
Division de l'Enseignement Élémentaire	1	Chef de Division	Inspecteur de l'enseignement élémentaire	A
Division de l'Education Préscolaire	1	Chef de Division	Inspecteur de l'enseignement	A
	1		Educateur préscolaire	B
Division de la Programmation Logistique	1	Chef de Division	Inspecteur de l'enseignement	A
	1		Inspecteur de l'enseignement	A
	1		Inspecteur de l'enseignement	A
Division des Activités Spéciales	1	Chef de Division	Inspecteur de l'enseignement élémentaire	A
	1		Sociologue	
3) Direction de l'Alphabétisation et de l'Education de Base (DAEB)	1	Directeur	Inspecteur de l'enseignement élémentaire	A
Secrétariat Général	1	Secrétaire Général	Médiateur pédagogique	A
Cellule du Développement de la Concertation et des Ressources Humaines	1	Chef de Cellule	Médiateur pédagogique	A
Division de l'Appui Technique et de la Promotion des Langues Nationales	1	Chef de Division		A

Structures	Agents (1)	Fonctions	Profils	Hierarchies
	6	Agents	Instituteurs	B
	1	Chef de Bureau	Médiateur pédagogique	A
	2	Agents	Médiateur pédagogique	A
	1	Agent	Inspecteur de l'enseignement arabe	A
	1	Agent	Professeur de l'enseignement arabe	A
Division de la Planification et de l'Evaluation	1	Chef de Division	Inspecteur de l'enseignement primaire	A
	1	Chef de Bureau	Médiateur pédagogique	A
	5	Agents	Médiateurs pédagogiques	A
	2	Agents	Instituteurs	B
	1	Chef de Bureau	Instituteur	B
	1	Agent	Educatrice préscolaire	B
	1	Agent (consultant)	Ingénieur des travaux statistiques	B
Division du Matériel Didactique et de la Mobilisation Sociale	1	Chef de Division	Instituteur	B
	2	Chefs de Bureau	Instituteurs	B
	1	Agent	Professeur d'économie familiale	B
	1	Agent	Professeur d'éducation artistique	A
Cellule Informatique	1	Responsable	Médiateur pédagogique	A
Division des Constructions et de l'Equipement Scolaire (DCES)	1	Chef de Division	Ingénieur génie civil	A
Bureau de la Construction et de la Réhabilitation (BCR)	5	Agents	Enseignants de collège	B
Bureau du Patrimoine et de l'Information (BPI)	1	Chef de Bureau	DUT génie civil	B
	4	Agents	Aménagistes ENEA	B
Bureau de l'Equipement (BE)	2	Agents	Enseignants	B
Bureau de Comptabilité et des Marchés (BCM)	1	Agent	Enseignant	B
Bureau du Suivi (BS)	1	Agent	Secrétaire d'administration	B
	1	Agent	Instituteur	B

- (1) Il s'agit des agents impliqués dans le processus de planification au niveau de ces directions.
 (2) Institut International de Planification de Paris

L'analyse des ressources humaines du Ministère de l'Education Nationale permet d'établir les constats ci-après au niveau des différentes Directions :

Le personnel provient essentiellement de l'enseignement élémentaire, de l'enseignement moyen et de structures comme l'Ecole Nationale des Monitrices d'Economie Familiale, à savoir :

- Inspecteurs de l'enseignement élémentaire ;
- Professeurs de l'enseignement moyen ;
- Médiateurs pédagogiques ;
- Conseillers préscolaires ;
- Instituteurs ;
- Monitrices d'économie familiale.

■ La Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education

Le personnel de la DPRE n'est pas composé de planificateurs de formation, contrairement à celui du Ministère des Finances qui a la possibilité de disposer de planificateurs formés à l'ENEA.

Dans le passé, la DPRE avait essayé de s'octroyer les services d'agents ayant le profil ENEA, mais ils sont tous repartis vers leur administration d'origine, le Ministère des Finances où les avantages salariaux et matériels sont plus attractifs. Le Ministère de l'Education Nationale n'a rien pu leur proposer comme ressources additionnelles, en dehors de leur salaire.

Comme on peut le constater dans le tableau des ressources humaines, le personnel de la DPRE est composé exclusivement d'enseignants : professeurs d'enseignement secondaire, inspecteurs d'enseignement, et instituteurs.

Certains d'entre eux, qui ont bénéficié d'une formation complémentaire à l'Institut International de Planification de Paris (IIPP), partent vers d'autres organisations.

Comme pour les autres structures de planification des Ministères, la question fondamentale demeure : comment fixer ou fidéliser le profil de planificateur ou de manager stratégique dans ces cellules de planification ?

Au Ministère de l'Education Nationale, comme dans les autres Ministères, il n'existe pas de plan de formation pour améliorer les capacités du personnel préposé à la planification.

■ La Direction de l'Alphabétisation et de l'Education de Base (DAEB)

Le tableau des ressources humaines montre clairement une inadéquation profil/emploi pour ce qui concerne les activités de planification de projets émanant de la DAEB.

Pourtant, la structure est à l'origine de plusieurs projets qu'elle continue à gérer à l'heure actuelle.

Il n'existe ni de plan de formation, ni d'agents spécialisés dans les domaines requis : planification, gestion et évaluation statistique. Selon son Directeur, la DAEB a besoin de plus de cadres de haut niveau qui lui font défaut actuellement.

Une informatisation des dispositifs de planification avec l'utilisation de logiciels est aussi nécessaire, compte tenu des nombreux projets actuellement suivis.

La difficulté majeure à laquelle est confrontée la DAEB est le manque d'expertise en matière de planification et de management. La Direction avait sollicité le recrutement d'un consultant, dans le cadre du projet PAPA, pour aider à la préparation d'un plan stratégique. De plus, ayant senti le besoin d'être assisté par un cabinet en évaluation de projet, la DAEB a rédigé des termes de référence afférents à cette mission, en collaboration avec l'AGETIP. Telles sont les actions entreprises par la DAEB pour combler son déficit dans les profils ci-dessus.

La formation de courte durée en planification fait défaut, de même que celle de longue durée. On regrette aussi que le Ministère des Finances ne fournisse pas de la documentation ou des guides sur la planification.

■ La Direction de l'Enseignement Secondaire Technique (DEST)

On retrouve certes une adéquation des postes au profil technique d'enseignant, mais non au profil de planificateur. Or, dans cette structure, comme dans les autres Directions techniques, le management reconnaît la nécessité d'avoir au moins des connaissances de base en planification stratégique pour s'acquitter de ses tâches de direction.

■ La Direction de l'Education Préscolaire et de l'Enseignement Élémentaire (DEPEE)

De façon générale, au sein du Ministère de l'Education Nationale, on dénombre actuellement seulement deux cadres enseignants ayant reçu une formation complémentaire en planification à l'IIPP. Ils occupent tous les deux des postes de Directeur. D'où le besoin de formation en planification ressenti pour toutes les personnes rencontrées.

Le problème est que, dans beaucoup de structures locales en général et dans les Ministères en particulier, la planification est considérée comme une spécialité alors qu'elle est une fonction transversale au sein d'une organisation. Ainsi, la difficulté se situe même au niveau de la définition de la fonction planification.

■ La Division des Constructions et de l'Equipement Scolaire (DCES)

Il n'existe pas de plan de formation en matière de planification et gestion des projets. Malgré l'importance de cette activité au sein de la DCES, aucun agent n'a reçu une formation en planification de projets. Or, les besoins sont très importants dans ce domaine.

D'une manière générale, le tableau des ressources humaines révèle quelques dysfonctionnements marquants. Il met en évidence le fait que la plupart des Directeurs, au sein du MEN, sont des enseignants qui n'ont pas été formés et préparés pour remplir les fonctions de planification et de management inhérentes à leurs positions de Directeur national.

Certes, une formation continue a été dispensée à certains d'entre eux pour leur permettre d'être des managers et de devenir « opérationnels ». Certains n'ont même pas reçu cette formation courte. Comme le reconnaît l'un des Directeurs, cette formation courte « est différente de ce qu'on a appris scientifiquement, c'est à dire une formation complète de longue durée. Donc, on perd un peu d'efficacité ».

La gestion des ressources humaines par l'Etat est qualifiée d'inefficace. Ainsi, le problème est celui de l'adéquation profil-emploi. Les études de faisabilité des projets relèvent du Bureau des Projets du Ministère dont tout le personnel est constitué d'enseignants, ne possédant pas les compétences en planification.

Dans le passé, suite à une bonne préparation, on dénombrait quelques enseignants compétents pour évaluer les projets. Aujourd'hui, ils ont quitté le Ministère. Plutôt que d'apporter des cadres du Ministère du Plan à l'Education Nationale, on préfère au sein de cette structure former des enseignants aux techniques de planification. On soutient que des personnes extérieures prendraient du temps à se familiariser à l'environnement de l'éducation nationale d'où un fort besoin de formation en matière de préparation et d'évaluation de projets ex-ante et ex-post pour le personnel enseignant.

Le Bureau de l'Evaluation se trouve maintenant à l'INEADE. Le problème est qu'il n'évalue que les petits projets pédagogiques.

Les tâches accomplies par les Directeurs techniques du Ministère sont essentiellement celles de planification, management et coordination. C'est précisément là où résident leurs faiblesses, que leurs compétences techniques certes éprouvées ne peuvent pas combler. Cette situation est analogue à celle constatée au niveau du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat et particulièrement à la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture voire au niveau de tous les Ministères Techniques.

III - PROCESSUS DE PLANIFICATION

3.1 - Description

Au niveau du secteur de l'Education, la DPRE est la principale structure de planification des projets du secteur. La DPRE a en charge la préparation de tous les dossiers à inscrire au PTIP.

Les projets sont initiés par les Directions Techniques et transmis à la DPRE. Les idées de projets émanent des établissements d'enseignement, et sont prises en charge par les Directions Techniques, pour leur première formulation.

Pour la construction et la réhabilitation des établissements scolaires, la DCES fournit une partie des intrants en termes de coût. Elle travaille en aval du processus. En amont, la DPRE initie les projets en collaboration avec les Directions Techniques. L'exécution et le suivi reviennent à la DCES pour ce qui concerne la construction et la réhabilitation.

De par sa position transversale, la DPRE étudie les projets des Directions Techniques et les transmet, à la DCEF pour évaluation, approbation et recherche de financement. Toutefois, la DPRE contribue parfois à l'évaluation ex-ante faite par les Bailleurs.

Une fois le projet accepté, l'exécution technique est du ressort de la Direction Technique, initiatrice du projet. L'exécution financière, quant à elle, revient à l'UCP pour les cas suivants : les projets à caractère pédagogique et les constructions de classes sur financement extérieur

Généralement, la DPRE n'évalue pas les projets. Ce sont les Bailleurs tels que la BID ou le PDRH qui procèdent eux-mêmes aux évaluations. Or, les Directeurs Techniques pensent que si les enseignants du Ministère étaient bien formés à l'évaluation des projets, ils seraient capables de faire le travail eux-mêmes ou de le faire avec les Bailleurs.

Ainsi, dans le processus de planification, la mission de la DPRE se limite-t-elle essentiellement à l'élaboration des requêtes de financement pour le secteur et à la programmation ?

Le MEN envoie souvent une copie du projet au même moment, au Ministère des Finances et aux Bailleurs.

On estime que les agents du Ministère des Finances ont un pouvoir exorbitant par rapport à leurs homologues du MEN, en décidant par exemple qu'un projet n'est pas encore « mûr ».

Au niveau de la DAEB, un colloque réunissant la plupart des partenaires de l'alphabétisation (approche participative) a été organisé à Kolda en 1993, pour procéder au diagnostic du secteur. Il en est résulté un Plan National de l'Alphabétisation 1994-2004. Les orientations stratégiques ont été concrétisées dans des projets et soumis aux Bailleurs. Le processus a été mené avec l'appui des Bailleurs comme le Canada. Une telle démarche participative devrait servir d'exemple et être au début du processus de planification.

Ces projets sont ensuite soumis au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. Ce Ministère est déjà « orienté » car les Bailleurs s'intéressent aux projets et agissent depuis le stade de leur initiation. C'est ainsi que les canadiens s'intéressent beaucoup à l'alphabétisation.

Les Bailleurs qui interviennent inscrivent dorénavant leurs actions dans le Plan National d'Alphabétisation.

Le Plan National de l'Alphabétisation 1994-2004 sert de base à la planification. Ce plan est en train d'être mis en œuvre par des projets. La DAEB gère actuellement les projets suivants :

- Projet PAPA qui est entré dans sa 2^{ème} année pour un financement de cinq (5) milliards de F CFA par l'ACDI;
- Projet d'Alphabétisation Priorité Femme (PAPF) qui est entré dans sa 3^{ème} année, financé par la Banque Mondiale pour un montant de six (6) milliards de F CFA. L'enveloppe financière globale (avec la contrepartie) du PAPA et du PAPF s'élève à treize (13) milliards de F CFA ;
- Projet Alphabétisation des Femmes dans les Régions de Kaolack et Fatick financé par la GTZ ;
- Projet d'Alphabétisation des Elus et Notables Locaux financé par la GTZ ;
- Projet d'Education Non Formelle pour le Développement (PENFD) avec l'UNICEF qui tire à sa fin ;

- Programme d'Alphabétisation Intensif du Sénégal, décentralisé au niveau des Conseillers Régionaux, financé par le budget de l'Etat .

Tous les projets mentionnés sont en principe « autonomes » par rapport à la DAEB, laquelle assure cependant leur tutelle.

Néanmoins, il appartient à la DAEB d'initier, de suivre et d'évaluer tous les projets importants ci-dessus mentionnés. Or, comme on le constate, elle est sérieusement handicapée au plan des capacités humaines en planification . La Division de la Planification qui en constitue l'ossature, est composée d'agents n'ayant pas le profil de planificateur ou de manager stratégique.

3.2 - Forces et faiblesses du processus de planification

■ Dysfonctionnements dans la planification des projets de l'éducation nationale

Une étude réalisée par Momar Sow¹⁴ a recensé de manière exhaustive les principaux problèmes liés aux dysfonctionnements du système de planification au niveau de l'éducation nationale. Ces dysfonctionnements sont toujours présents et s'appliquent également à la plupart des autres Ministères Techniques.

- Perpétuation du projet déjà terminé par un financement de deuxième génération, sans tenir compte des recommandations et leçons tirées de la première phase ;
- Manque d'évaluation ex-post ;
- Absence de propagation et de communication plus élargie des avantages et leçons tirées du projet pour enrichir et renforcer l'expérience des autres services du Ministère de l'Education Nationale ;
- Inadéquation profil/poste par rapport aux tâches de planification ;
- Faible appropriation des procédures par le Cabinet.

Au total, le Ministère présente des projets techniquement faibles au niveau de l'identification et de la préparation. La justification et le bien fondé du projet ne sont pas assez convaincants. Il en est de même de l'analyse du contexte. Les estimations de coûts sont souvent mal établies.

De même, la plupart des Bailleurs vendent leurs projets sans coordination, sans démarche intégrée. Ainsi, les risques de redondances ne sont pas à écarter.

■ Méthodes de planification des projets

L'évaluation de certains projets de l'éducation nationale fait l'objet de controverse et de malentendu avec le Ministère du Plan, car c'est la grille d'analyse des projets productifs qu'on applique souvent aux projets sociaux (méthodes des prix de référence et méthodes des effets). Il n'est pas mis au point une méthode d'analyse adaptée aux projets non-productifs.

Il existe un déficit de communication entre les services du Ministère de l'Education Nationale, chaque service étant cloisonné. En plus, la coordination de ces services fait défaut, par exemple entre la DPRE et la Division chargée des Constructions Scolaires.

■ Problèmes liés à l'identification, à la préparation et à la sélection des projets

- Collecte et traitement des données relatives à l'environnement externe et interne de l'éducation pour la bonne formulation d'un plan constituant des points faibles ;
- Méthodes d'identification et de préparation inappropriées ou inefficaces soit au niveau du Ministère du Plan, soit au niveau du donateur ;
- Distorsion des schémas de développement du système éducatif à cause de l'adoption d'objectifs non programmés ou imposés par les groupes de pression ou simplement par les donateurs/organismes de financement ;

¹⁴ Source : Les projets de développement de l'éducation dans la dynamique éducative du Sénégal, Momar Sow, IPE-UNESCO, ancien cadre de la DPRE, actuel Directeur de l'Education Préscolaire et de l'Enseignement Élémentaire (DEPEE)

- Communication insuffisante entre le Ministère de l'Education Nationale qui fixe les objectifs éducatifs et le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan chargé de mettre au point la politique économique du pays ;
- Insuffisance de l'analyse préparatoire et des études de pré-investissement pour fournir les renseignements nécessaires à la préparation du projet ;
- Objectifs et résultats attendus du projet mal définis ;
- Difficultés à estimer les coûts véritables du projet et les charges récurrentes ;
- Conception des projets, sans tenir compte de façon suffisante des besoins, des conditions et des capacités des bénéficiaires ;
- Inaptitude à choisir les données de base et les indicateurs de performance adéquats, lors de la conception du projet pour permettre le suivi, la régulation et l'évaluation du projet.

■ **Problèmes liés à la mise en œuvre et à la supervision des projets**

- Retards enregistrés dans l'approbation du projet, tant au niveau national que de la part du Bailleur de Fonds (procédures administratives et bureaucratiques) ;
- Carence dans la définition de la relation entre l'organisation du projet et les autres structures institutionnelles impliquées ;
- Absence de Directeur de Projet compétent et bien formé ;
- Formation insuffisante du personnel ;
- Conflit entre les membres du personnel affectés au projet (par exemple entre les administrateurs du projet et le personnel technique) ;
- Détournement des moyens du projet pour résoudre d'autres problèmes urgents auxquels le Ministère fait face ;
- Non prise en compte des répercussions sur les populations locales.

■ **Problèmes liés à l'élaboration, au suivi et à la diffusion des résultats des projets**

- Non intégration de l'élaboration comme une phase importante du processus du projet ;
- Inexistence d'une structure locale indépendante chargée de suivre et d'évaluer les résultats du projet ;
- Mauvaise méthode interne de communication ;
- Manque de rigueur de la part de l'organe du Ministère ayant la tutelle du projet ;
- Incapacité de conserver le personnel, une fois le projet achevé et ses activités intégrées dans les activités courantes du Ministère.

■ **Degré d'implication dans le processus de planification/ motivation**

Les Directions Techniques ne sont pas suffisamment impliquées dans le processus. Le feed-back qu'on leur fournit est jugé insuffisant.

De plus, l'émiettement, les cloisonnements des services du MEN et le manque de coordination au niveau interne et externe constituent autant de faiblesses du processus de planification.

La motivation fait également défaut en raison de toutes les faiblesses décelées au plan des ressources humaines, matérielles, financières, managériales, du système d'information interne et externe.

3.3 – Moyens matériels et financiers

Le budget de fonctionnement est jugé insuffisant au niveau des Directions. Il manque des rames de papier, des stylos, etc.

Il n'existe pas de véhicules adaptés pour se déplacer hors de la ville. Les seuls véhicules disponibles sont des « Hyundai ». La dotation en carburant (50 litres par mois) est jugée insuffisante.

3.4 - Système d'information

Au niveau interne, l'information ne circule pas. Les Directions Techniques gardent jalousement les informations concernant les projets qu'elles initient et suivent. Personne, en dehors de la structure, ne sait ce que devient un projet une fois domicilié dans une Direction.

IV - CONCLUSION

Au terme de notre analyse du processus de planification du MEN, il apparaît :

- des dysfonctionnements au niveau de l'identification, de la préparation et de la sélection des projets. En effet, les méthodes d'identification, de préparation et de sélection en vigueur au MEN ne sont pas en phase avec celles recommandées par les services du MEFP. Par ailleurs, il existe un déficit de communication entre les services du MEN et ceux du MEFP, et même entre Directions du MEN ;
- des difficultés à estimer les coûts véritables des projets et leurs charges récurrentes ;
- inadéquation entre les profils et les emplois pour ce qui concerne les activités de planification et de management. L'essentiel des cadres est constitué d'enseignants n'ayant pas suivi une formation complémentaire en planification ou gestion stratégique ;
- absence de planificateurs ;
- inexistence de guide méthodologique des projets surtout pour les projets sociaux, de manuel de procédures d'exécution des projets ;
- ingérence des Bailleurs de Fonds dans le choix des projets ;
- forte mobilité du personnel du MEN compétent en matière de planification. Départ des rares cadres formés dans ce domaine ;
- planification considérée à tort comme une spécialité dans les Directions Techniques et non comme une fonction transversale à maîtriser par tous les responsables, en particulier les Directeurs Techniques ;
- manque d'efficacité dans la coordination générale des projets ;
- manque de motivation du personnel impliqué dans le Processus de Planification, ce qui se répercute sur la qualité des dossiers à inscrire au PTIP ;
- pouvoir du MEFP jugé exorbitant et absence de feed-back de sa part ;
- absence de la phase d'évaluation des projets par le MEN, à part celle réalisée par les Bailleurs de Fonds ;
- préparation de projets par les Bailleurs, sans coordination ni cohérence. Il en résulte l'absence d'une approche de planification globale dite « programme » ou « stratégique » et l'existence de projets redondants.

V - RECOMMANDATIONS

Faut-il créer un corps de planificateurs avec des indemnités attachées à ce métier ou autres avantages salariaux pour les « fidéliser » aux structures de planification des Ministères Techniques en général et à la DPPE, dans le cas d'espèce ? Cela ne nous semble pas une solution viable à long terme, car ce personnel sera toujours attiré par d'autres organisations offrant plus d'avantages tels que le secteur privé, les projets et les institutions internationales.

Les faiblesses identifiées dans le diagnostic nous amènent à formuler les recommandations suivantes :

- la formation à grande échelle de tous les cadres impliqués dans les tâches de planification pour créer une masse critique d'agents de l'administration aptes à accomplir les dites tâches ;
- le développement du faire-faire : utiliser les cabinets conseils et consultants privés compétents dans ce domaine pour les évaluations de projet, notamment ;
- la formation de courte durée en planification pour permettre aux secteurs techniques initiateurs de projets de posséder les connaissances de base en planification et gestion de projet ;
- la conception d'une méthode d'évaluation ex-ante pour les projets non productifs ou dits « sociaux ».

Dans l'ordre de priorité, le plan d'actions doit comprendre :

- le renforcement des capacités techniques, en vue de doter le MEN de planificateurs, de gestionnaires stratégiques, d'évaluateurs et de gestionnaires de projets ;
- l'amélioration des ressources matérielles : l'informatique et la logistique ;

- la mise en place d'un bon système d'informations : la collecte d'informations sur l'environnement externe et interne de l'éducation, le traitement et la publication de données nécessaires à la réalisation des activités de planification. En effet, de tels inputs sont indispensables à l'analyse stratégique préalable à l'élaboration d'un plan stratégique global pour le Ministère, concrétisé par un programme d'actions à partir duquel sont identifiés et préparés des projets cohérents. Cette analyse ou diagnostic stratégique doit être mené sur la base d'une approche participative, c'est à dire avec les populations cibles et autres partenaires intéressés.

Cette démarche serait alors en harmonie avec le modèle de planification préconisé par le Consultant, en rupture avec le processus classique de planification des projets suivi par les Ministères Techniques, en vue de leur inscription au PTIP.

- Encourager les cadres de concertations régulières entre le Ministère des Finances et les Ministères Techniques en matière de planification ;
- Mettre à la disposition du Ministère de l'Education Nationale des outils d'analyse de projets adaptés au secteur, des guides ou modèles en matière de planification ;
- Réfléchir sur les méthodes d'évaluation de projets et former les agents du MEN qui en ont la charge ;
- Assurer aux agents de la DCES une formation de courte durée en gestion et évaluation de projets ;
- Appel à la concurrence des postes de directeurs et de cadres de projets en vue d'engager du personnel compétent pour l'exécution des projets.

SECTEUR DE L'URBANISME

I – CADRE INSTITUTIONNEL

1.1 – Organisation générale du Ministère

Le décret n° 94-561 portant organisation du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MUH), définit les missions et les principales structures de ce secteur.

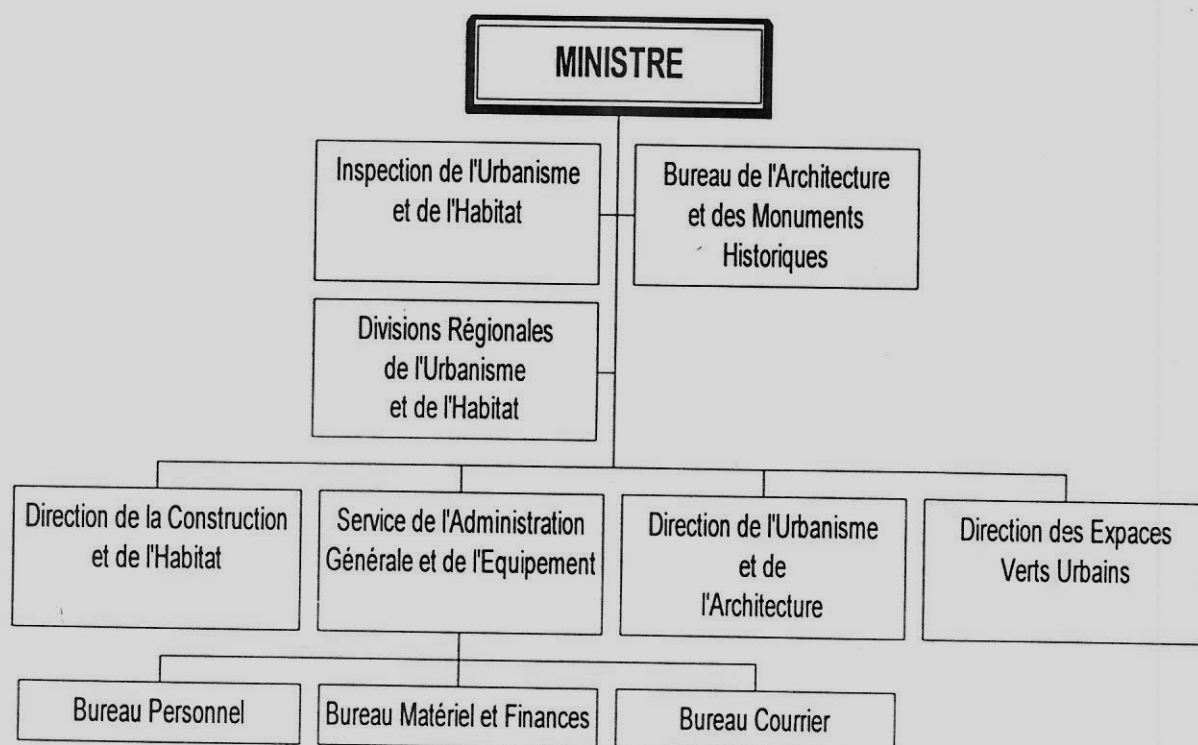
Le MUH a pour mission de conduire la politique du Gouvernement en matière d'habitat et d'urbanisme, et de traduire cette politique en programmes d'actions .

Aux termes du dernier décret N°98-604, outre le Cabinet, le Ministère comprend :

- L'Inspection de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- Le Bureau de l'Architecture et des Monuments Historiques ;
- Le Service de l'Administration Générale et de l'Equipement (SAGE) ;
- La Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA) ;
- La Direction de la Construction et de l'Habitat (DCH) ;
- La Direction des Espaces Verts Urbains (DEVU) ;
- 5 Divisions Régionales de l'Urbanisme et de l'Habitat.

L'organigramme du MUH est décrit ci-dessous :

Organigramme du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat

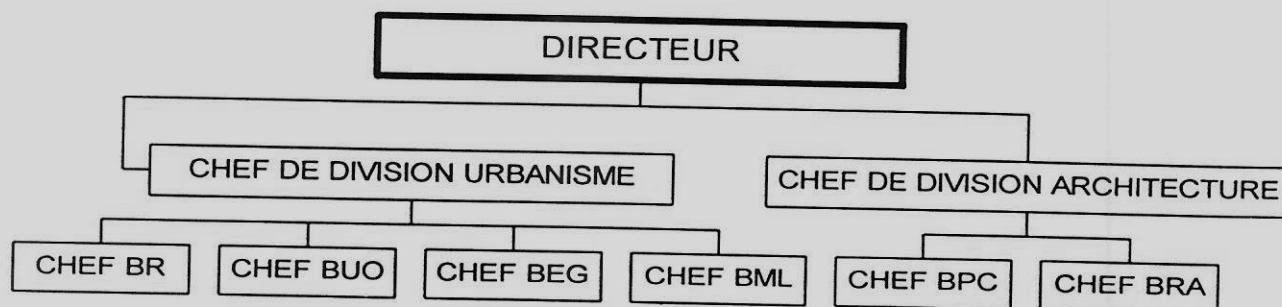


1.2 - La Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture

Le processus de planification est initié principalement par la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture, qui fournit plus de 80% des projets du Ministère inscrits au PTIP. La DUA comprend aujourd'hui 2 Divisions :

- La Division de l'Urbanisme ;
- La Division de l'Architecture.

Organigramme de la DUA



Les deux Chefs de Division ont également des attributions de Directeur Adjoint.

■ Division de l'Urbanisme

Elle comprend les bureaux suivants :

- Bureau des Etudes Générales (BEG) : planification urbaine ;
- Bureau de l'Urbanisme Opérationnel (BUO) : plans d'urbanisme de détails, lotissements, viabilisation, URD, etc.
- Bureau de la Restructuration (BR) : restructuration de quartiers non lotis ;
- Bureau des Marchés et de la Législation (BML) : élaboration des projets de textes législatifs et réglementaires et des marchés, gestion du contentieux.

■ Division de l'Architecture

Elle compte :

- le Bureau du Permis de Construire (BPC) ;
- le Bureau de la Régie Architecturale (BRA) : conçoit les études d'architecture des projets de l'Etat et fournit une assistance en matière d'architecture aux collectivités et particuliers. Malgré la décentralisation, les dossiers sont instruits au niveau des services départementaux et régionaux, à la demande des Maires et des Présidents de Conseil Rural.

1.3 – Les autres Directions et Services

En plus de la DUA, les tâches dévolues aux autres Directions du MUH comportent également une dimension planification.

■ **Direction de la Construction et de l'Habitat (DCH)**

Ses attributions sont les suivantes :

- maître d'ouvrage délégué pour les autres Ministères à l'exception de ceux qui se sont dotés de structures spécialisées à cet effet (Ministères de l'Education Nationale et des Forces Armées, Présidence de la République) ;
- suivi du secteur de la promotion immobilière ;
- assistance et encadrement du secteur de l'habitat social (coopératives, associations de quartiers, etc.) exemple : BAHSO (Bureau d'Assistance à l'Habitat Social).

■ **Direction des Espaces Verts Urbains (DEVU)**

Elle assure la conception, l'exécution, le suivi et l'entretien de tous les projets de l'Etat en matière d'espace vert.

■ **Le Service de l'Administration Générale et de l'Equipement (SAGE)**

Il est ordonnateur de crédit des deux budgets du Ministère (fonctionnement et investissement). Il gère également un projet d'informatisation du Ministère.

■ **Le Bureau de l'Architecture et des Monuments Historiques**

Il est chargé de la préservation du patrimoine historique bâti.

II - DIAGNOSTIC DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 - Ressources humaines

Structures	Agents *	Fonctions	Profils	Hiérarchie
1. <u>CABINET</u>	1	Conseiller Technique chargé de la Planification	Ingénieur - diplôme supérieur de gestion	A
	4	Conseillers Techniques	Ingénieur, Urbaniste, Architecte	A
2 - <u>SAGE</u>	1	Chef de Service	Secrétaire d'Administration CFPA	B
3 - <u>DIRECTION DE L'URBANISME ET DE L'ARCHITECTURE (DUA)</u>				
Direction	1	Conseiller Technique	Architecte	A
Division Urbanisme	1	Chef de Division	Urbaniste	
	11	Chefs de Bureau ou Cellule	Urbanistes	A
	2		Ingénieurs en génie civil	A
	3		Aménagistes (ENEA)	B
	2		Techniciens Supérieurs en Urbanisme	B
Division Architecture	1	Chef de Division	Architecte	A
	3	Chefs de Bureau ou Cellule	Architectes	A
	4		Techniciens Supérieurs en Architecture	B
	1		Documentaliste (EBAD)	B

Tableau des ressources humaines

* Il s'agit seulement d'agents impliqués dans le processus de planification

■ Analyse des faiblesses en ressources humaines

L'analyse des capacités du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat a permis de déceler certaines faiblesses :

- la plupart des cadres de conception (hiérarchie A) sont des ingénieurs, architectes ou urbanistes. Or, ce personnel n'a pas été préparé et formé dans le domaine de la planification générale, bien qu'ils sachent planifier et piloter des projets d'études générales d'urbanisme, d'architecture et d'ingénierie ;
- tous les agents de la Division de l'Urbanisme s'occupent en principe de planification, car la fonction principale de la Division est la planification urbaine. Ils ont tous à peu près le même profil : urbanistes, géographes urbanistes, aménagistes, techniciens supérieurs d'urbanisme, juristes urbanistes et urbanistes environnementalistes. D'où le manque de pluridisciplinarité ;
- d'une manière générale, le MUH regorge de bons ingénieurs, architectes, urbanistes et techniciens, mais ils ne sont pas initiés aux tâches de planification générale. Ceci constitue le problème central du département ;
- il apparaît un manque d'exigence en matière de planification. Une politique de formation en analyse et évaluation de projets n'a jamais eu lieu. La formation est le parent pauvre du Ministère ;
- le Ministère a négligé la fonction "planification" à cause des facilités de décaissement que procurait le Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme (FAHU). En effet, avec les disponibilités garanties du FAHU, les agents étaient enclins à trouver des raisons de dépenses, négligeant ainsi la qualité intrinsèque des dossiers. Aujourd'hui que le FAHU n'est plus alimenté comme la plupart des comptes spéciaux du trésor, l'exigence de préparation technique et donc de planification des projets pour prétendre aux financements est devenue une nécessité impérieuse ;
- il n'y a pas assez de cadres dont le profil est en adéquation avec les besoins et exigences du MEFP en matière de planification de projets ;

- en fait, le problème central en matière de planification et évaluation de projets est le déficit en spécialistes dans ce domaine ;
- il n'existe pas de plan de formation ni de plan de carrière. C'est un problème général dans l'administration. Rien ne différencie un Chef de Division et un Chef de Bureau au sein du Ministère. En sus des problèmes matériels et financiers (salaires bas), cette situation constitue, une source de démotivation et n'encourage pas la performance.

2.2 - Ressources financières et matérielles

Depuis 1976/77, le budget de l'Etat a fourni des ressources financières importantes au Ministère, à travers le Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme (FAHU) qui était un compte d'affectation spéciale. Au début, ses recettes étaient environ de 2,5 milliards de FCFA. Ensuite, le compte est devenu une ligne budgétaire avec des montants forfaitaires. La ligne n'a pas été alimentée en 1998.

Dans le cadre de l'appui institutionnel, le MUA a également bénéficié des ressources du Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDEL) pour un montant de 533 millions FCFA. L'objectif de cet appui est de renforcer l'organisation interne du Ministère, ses moyens matériels et ceux des Divisions Régionales de l'Urbanisme et de l'Habitat dans le cadre de la décentralisation .

Avec la disparition du FAHU, le budget de fonctionnement de 636 millions en 1998 est jugé insuffisant pour faire fonctionner le Ministère. Par exemple, la dotation annuelle en carburant a été consommée en 2 mois. Beaucoup de véhicules étaient en panne.

A titre d'exemple, il est prévu annuellement 700.000 FCFA pour le nettoyage de tous les bureaux de Dakar du Ministère, 5 millions pour le carburant, 5 millions pour l'entretien des véhicules, etc. Les sommes sont jugées insignifiantes par le Ministère pour faire fonctionner ses services.

L'équipement informatique, la bureautique et la logistique sont également insignifiants. Il n'existe presque pas de machines pour faire les traitements de texte dans certains services.

Cette situation devrait s'améliorer avec le projet d'équipement en informatique pour 30 millions FCFA.

III – PROCESUS DE PLANIFICATION

3.1 - Description

La planification initiée au niveau des Directions Techniques, est centralisée au niveau du Cabinet par un Conseiller Technique désigné à cet effet. Ce dernier devrait coordonner, en principe, les activités de la planification de projets des Directions et suivre leur inscription au PTIP, leur exécution et évaluation. Dans la réalité, cette tâche est difficile à accomplir dans les conditions actuelles.

En effet, l'idée de la création d'une cellule de planification dans les Ministères Techniques n'a pas encore été totalement appliquée au MUH. Les Directions Techniques n'ont pas voulu perdre leur autorité au profit de cette dernière, ce qui explique peut être, les lenteurs observées dans la mise en place d'une structure autonome et opérationnelle de planification. Ainsi, la cellule très peu étoffée ne joue pas véritablement son rôle de coordination des projets et n'a encore ni les moyens ni l'autorité de l'exercer.

L'exercice de la planification économique n'est pas bien exercée pour diverses raisons au niveau du MUH. Les projets sont identifiés sommairement, ensuite envoyés au Ministère des Finances pour instruction et recherche de financement.

On peut préciser que le Ministère des Finances, d'après le MUH, ne motive pas toujours ses avis en cas de rejet des projets qui lui sont soumis.

3.2 - Processus de planification : exemple de la DUA

La DUA inscrit chaque année des projets d'urbanisme au PTIP : plans directeurs pour certaines villes, viabilisation de parcelles, études de cartographie, etc.

Les tâches de planification exécutées par la DUA, à l'instar du MUH sont très sommaires. Pour un projet de plan directeur d'urbanisme par exemple, on se contente simplement de justifier le projet, en indiquant ses objectifs et d'estimer les dépenses à effectuer.

La Division de l'Architecture a la particularité de jouer le rôle de bureau d'études pour les autres Ministères ou pour les collectivités locales qui sollicitent la DUA pour des plans d'architecture.

Elle travaillait beaucoup avec la Division des Constructions et de l'Equipement Scolaire du Ministère de l'Education Nationale, laquelle est à présent devenue autonome. Cette relation opérationnelle n'existe plus.

3.3 - Système d'information

Il se pose d'abord un problème de circulation de l'information au niveau du MUA. L'information circule plus de manière verticale qu'horizontale. Il existe des cloisons entre les agents d'une même Direction ou de Directions différentes au sein du Ministère.

Les dysfonctionnements relatifs au processus de planification au sein du MUA créent des problèmes dans ses relations avec la DCEF. Cette dernière demande souvent des compléments d'informations ou des explications que le Ministère ne peut pas fournir.

On reconnaît que si le processus et les tâches de planification étaient mieux maîtrisés, il y aurait moins de problèmes avec le Ministère des Finances. Pour l'instant, « on se débrouille », mais on n'arrive pas encore à présenter les projets à inscrire au PTIP de manière appropriée.

Selon le Conseiller Technique chargé de la planification du MUA (depuis 1998), cette situation pourrait s'améliorer si le MEFP fournissait des modèles ou canevas, impliquait davantage le MUH dans le processus de sélection et lui indiquait les motifs de rejet de ses propres projets. Ainsi, le rejet devrait être discuté et s'il est définitif, dûment justifié par écrit au MUH.

IV – CONCLUSIONS

En dépit de l'importance de la fonction planification au sein du Ministère (en particulier à la DUA), les ressources humaines ayant ce profil font défaut. La quasi-totalité des cadres sont des ingénieurs et urbanistes de valeur, mais non formés aux tâches de planification générale de projets. La même observation est valable pour les autres Directions et Services du MUA où la dimension planification, qui est une fonction horizontale, est souvent très marginalisée au profit des aspects techniques à court terme.

Ainsi, au Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, le besoin de formation en planification est important.

La non maîtrise des outils du Système National de Planification pourrait expliquer les rejets de certains projets transmis au Ministère des Finances.

Des besoins de formation en informatique existent pour la presque totalité des agents impliqués dans le processus de planification.

Aux faiblesses en ressources humaines, s'ajoutent celles liées aux ressources matérielles et financières :

- pas de fonds pour prendre en charge les séminaires de formation ;
- pas de matériel informatique, ni de logiciels de planification ;
- trop de lenteurs dans l'exécution des budgets, blocage des travaux par les entrepreneurs pour être payés par le MEFP.

Bien que les relations entre les agents du MUA et ceux du MEFP soient qualifiées de bonnes, l'appui de ce dernier en matière de planification de projets, est jugé insuffisant, compte tenu du déficit du MUH dans ce domaine. Il est reproché au MEFP de ne pas motiver suffisamment le rejet des dossiers de projet du Ministère.

Le processus de planification (identification, préparation, évaluation, etc.) n'est pas formalisé au sein du Ministère. La Cellule de Planification rattachée au Cabinet du Ministère n'a pas les moyens humains (1 seul Conseiller Technique) et matériels, ni le pouvoir nécessaire pour centraliser et coordonner les travaux de planification du Ministère.

V - RECOMMANDATIONS

La création et le renforcement d'une Cellule de Planification du Ministère (rattachée au Cabinet) sont souhaitables. En effet, il faut mettre en place une unité de planification dotée des ressources humaines et de l'autorité nécessaires pour assurer la coordination des activités de planification de l'ensemble du Ministère.

En outre, il est recommandé :

- pour le court terme, d'identifier au niveau du Ministère des personnes ressources à former en matière de planification, évaluation, gestion et suivi de projets (formation continue). Compléter ainsi la formation des ingénieurs, architectes, urbanistes et techniciens dans ce domaine ;
- pour le moyen et long terme, de prévoir des modules de formation sur ce sujet au niveau des écoles de formation des ingénieurs et techniciens ;
- d'organiser des séminaires de sensibilisation à l'intention des cadres pour leur inculquer la culture de planification, de gestion et d'évaluation de projets ;
- de veiller à la célérité dans le traitement des dossiers de projets au niveau du MEFP et motiver les rejets de ces dossiers ;
- d'assurer une formation de courte durée en planification et en gestion de projets mais aussi en informatique à l'intention des cadres, ingénieurs, urbanistes et architectes ;
- de disposer d'équipements informatiques pour les structures impliquées dans la planification ;
- d'associer davantage le MUH dans le processus de sélection de projets déposés au MEFP ;
- de produire au niveau du MEFP des éléments de référence servant de guides, modèles ou canevas afin d'harmoniser la présentation des projets du MUH et des MT en général.

SECTEUR DE LA PROMOTION FEMININE

I – CADRE INSTITUTIONNEL

Le décret N° 96-398 réorganise l'actuel Ministère de la Famille, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale (MFASSN). Outre le Cabinet du Ministre et les Services rattachés au Cabinet, le Ministère comprend :

- la Direction du Bien-Etre Familial (DBEF) ;
- la Direction du Développement Communautaire (DDC) ;
- la Direction de l'Action Sociale (DAC) rattachée au Ministère en 1998.

Depuis le remaniement ministériel du 04 Juillet 1998, notamment le décret N°98.604, l'ancien Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille change d'appellation et devient le Ministère de la Famille, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale (MFASSN).

Dans les services rattachés au Cabinet, on retrouve :

- le Service de l'Administration Générale et de l'Equipement (SAGE)
- le Centre National d'Information et de Documentation pour la Femme (CNIDF). Ce Centre a pour mission, entre autres, de :
 - participer à l'information du public en général et des femmes en particulier sur les politiques de promotion de la femme, de l'enfant et de la famille mises en œuvre aux niveaux national, sous régional et international ;
 - encourager et appuyer toute initiative de recherche, d'étude ou d'action relative aux cibles précitées.
- le Bureau de Suivi et de Coordination des Projets (BSC) chargé du :
 - suivi des directives présidentielles de contrôle ;
 - suivi de l'état d'application des recommandations et des décisions des Conseils des Ministres et des Conseils Interministériels ;
 - suivi et de la coordination des actions réalisées dans les différents projets placés sous la tutelle du département.

Le BSC est structuré autour des trois unités suivantes :

- Unité «Etudes, Planification » ;
- Unité «Suivi, Evaluation » qui devrait créer et gérer entre autres, une base de données sur les projets, et les indicateurs de suivi ; et par la même occasion développer un système d'information dynamique sur les projets ;
- Unité «Coopération Technique » pour assurer la mobilisation des ressources et gérer les relations avec les Bailleurs.

Le BSC a été créé avec l'avènement du Projet d'Appui aux Groupements de Promotion Féminine (PAGPF) financé par la BAD. A ce titre, le BSC a bénéficié de l'appui technique et financier du PAGPF.

Au niveau des Directions, on peut relever :

■ La Direction du Bien-Etre Familial (DBEF)

Elle a pour mission de :

- définir et concevoir les stratégies et politiques susceptibles d'améliorer le bien-être des populations cibles (femmes, enfants, familles) ;
- soutenir et encourager toute initiative tendant à assurer une participation efficace de la femme au développement ainsi qu'à la valorisation de son travail ;
- concevoir et réaliser toutes les études spécifiques relatives au statut juridique, économique, social et culturel de la femme.

Cette Direction comprend :

- la Division de la Femme ;
- la Division de la Famille ;
- la Division de l'Enfant ;
- la Division de la Planification, de la Recherche et de la Formation.

■ La Direction du Développement Communautaire (DDC)

La DDC a une mission d'appui aux Organisations Communautaires de Base (OCB) et aux projets initiés par ces dernières. A cet effet, elle est chargée de :

- concevoir une politique cohérente de développement communautaire en application des orientations nationales et en collaboration avec les autres Ministères concernés ;
- appuyer les initiatives de base en vue d'une participation effective des populations au processus de développement économique, social, politique et culturel ;
- mettre au point un répertoire des organisations régulièrement mis à jour et une base de données nécessaire à une meilleure information sur leurs actions et leurs zones d'intervention.

Cette Direction comprend :

- La Division Animation et Assistance (DAA)

Chargée d'apporter des conseils aux OCB pour la mise en œuvre de leurs projets. Il s'agit par exemple des organisations paysannes, c'est à dire des organisations qui n'ont pas encore de statut d'ONG.

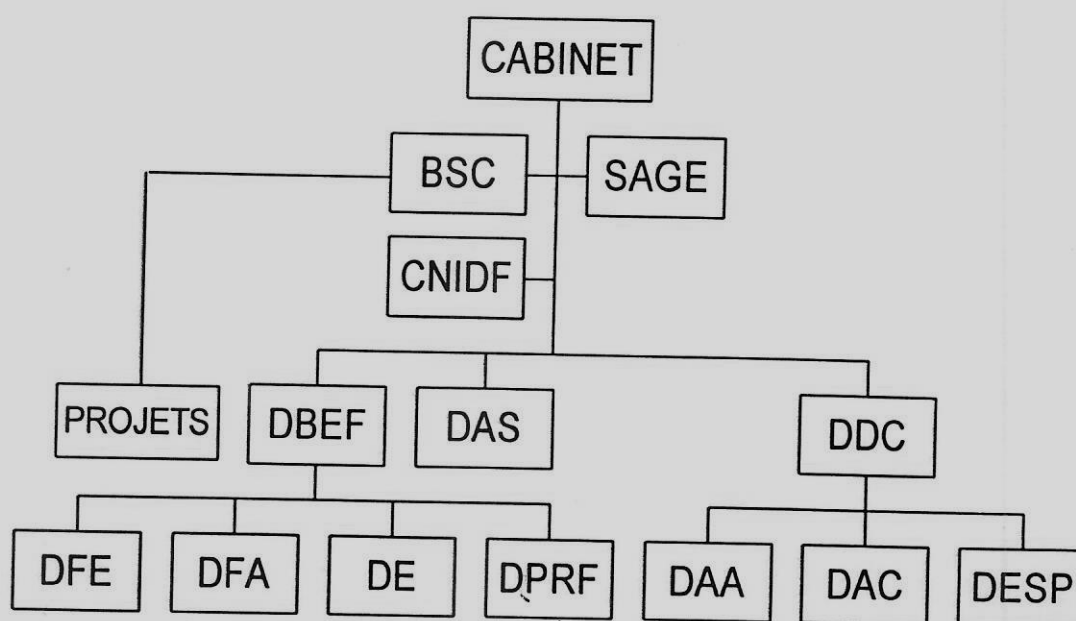
- La Division Assistance et Conseils aux ONG (DAC)

Chargée de coordonner les interventions des ONG. La Division supervise environ 320 ONG. Les agréments au statut d'ONG sont accordés par arrêté. Les ONG sont soumises à une déclaration de programme et reçoivent en retour, un traitement dénommé préférentiel.

- La Division Etudes et Suivi des Programmes (DESP)

■ La Direction de l'Action Sociale (rattachée récemment au Ministère)

Il faut noter que cette Direction n'a pas fait l'objet de visite, du fait des changements institutionnels intervenus récemment.



Légende :

DFE : Division Femme

DFA : Division Famille

DE : Division Enfant

DPRF : Division Planification, Recherche et Formation

DAA : Division Animation et Assistance

DAC : Division Assistance et Conseil aux ONG

DESP : Division Etudes et Suivi des Programmes

II- DIAGNOSTIC DES CAPACITES**2.1 - Capacités humaines**

Il s'agit ici d'identifier les principales ressources humaines impliquées dans le processus de planification, d'en préciser l'effectif et le profil.

Tableau des ressources humaines

Structures	Agents	Fonctions	Profils	Hiérarchies
1. BSC	1	Chef de Bureau et Conseiller Technique	Inspecteur du travail plus formation complémentaire en gestion projets	A
	3	Chefs d'Unité	Animateurs (ENEA)	B
	1	Appui des Projets	Economiste	A
	1	Appui au PAGPF	Juriste	A
2. SAGE	2		Planificateurs (ENEA)	B
3. Direction Bien-Etre Familial (DBEF)	1	Directrice	Maîtrise en gestion de projet (Canada)	A
Division Femme	1	Chef de Division	Professeur économie familiale rurale	B
Division Enfant	1	Chef de Division	Animateur (ENEA)	B
Division Famille	1	Chef de Division	Animateur (ENEA)	B
Division Planification, Recherche et Formation	1	Chef de Division	Animateur (ENEA) plus formation complémentaire en planification (Belgique)	B

Structures	Agents*	Fonctions	Profils	Hiérarchies
4. Direction Développement communautaire (DDC)	1	Directeur	Administrateur civil	A
Division Animation et Assistance	2	Chef de Division	Assistant social (ENTSS)	B
		Adjoint Chef de Division	Animateur (ENEA)	B
Division Assistance et Conseil aux ONG	3	Chef de Division	Sociologue	A
		Adjoint Chef de Division	Médiateur pédagogique (ENEA) avec formation complémentaire à l'IIED de Genève	B
		Agent de suivi	Animateur (ENEA)	B
Division Etudes et Suivi des Programmes	2	Chef de Division	Ingénieur des travaux agricoles (ITA)	B
		Adjoint Chef de Division	Animateur ENEA	B

Légende : IIED : Institut International de l'Economie de Développement
 * : Il s'agit des agents impliqués dans le processus de planification

■ Analyse des faiblesses en ressources humaines

Comme le laisse apparaître le tableau des ressources humaines, la majeure partie du personnel est composée d'animateurs diplômés de l'ENEA et de certains agents dont la maîtrise des tâches de planification et de gestion stratégique mériterait d'être renforcée.

Les interviews menées au sein du Ministère, ont permis de relever ce constat, d'autant que les phénomènes suivants sont observés :

- fuite de cerveaux due au manque de motivation du personnel. Exemple : départs pour les ONG et autres organismes des diplômés de l'ENEA ;
- pas de mise à niveau du personnel sortant des écoles de formation depuis une dizaine d'années ;
- absence de moyens de mise en œuvre d'un plan de formation en matière de planification des projets, méconnaissance des outils de planification, mais aussi absence de formation permanente adéquate.

En effet, l'essentiel du personnel du Ministère est constitué d'animateurs, de maîtresses d'économie familiale et de monitrices rurales, ce qui peut laisser apparaître des faiblesses dans les tâches de conception.

Certes, le Ministère est un « Ministère de terrain », mais comme toute organisation, elle a besoin de réaliser en amont des activités de planification pour rendre ses actions mesurables et plus performantes.

Dans le Ministère, le personnel d'encadrement supérieur reste relativement faible. Toutefois, des experts recrutés ou mis à la disposition de projets du Ministère apportent un appui ponctuel en matière de planification des projets du département.

■ Au sein de la DBEF :

La Direction du Bien-Etre Familial ne compte qu'un expert économiste diplômé en Gestion de projet avec comme assistants des diplômés de l'ENEA (option animation).

L'un des assistants (Chef de la Division Planification, Recherche et Formation) a suivi une formation complémentaire en planification en Belgique. La Directrice s'appuie principalement sur ce dernier et sur les autres structures du Ministère pour réaliser les activités de planification.

Bien souvent, la DBEF est obligée de faire appel à des compétences extérieures à la structure pour l'aider dans la réflexion, et la formulation des programmes et politiques sectorielles notamment dans l'identification et la préparation des projets à inscrire au PTIP, ainsi que dans leur évaluation.

Le déficit en ressources humaines de qualité se répercute au plan de l'organisation et des conditions de travail au niveau de la Direction du Bien-Etre Familial : surcharge de travail, durée de présence démesurée, etc.

Le déficit en ressources humaines de qualité, la quasi-inexistence d'une structure de planification, viable, autonome et jouant un véritable rôle d'interface en matière de planification auprès du MEFP expliquent, entre autres, l'absence de projets du MFASSN au PTIP.

L'impact des séminaires de formation de courte durée, organisés par le Ministère, n'est pas visible. Est-ce dû à une mauvaise définition et planification de la formation au profil des personnes que l'on désigne pour une formation à l'étranger ou au Sénégal ?

Malgré l'organisation de beaucoup de séminaires de courte durée, les compétences en planification font cruellement défaut.

La formation de longue durée qui accroît les compétences du personnel, surtout en matière de conception, n'est plus assurée par les Bailleurs. Pourtant, cette formation peut considérablement augmenter sa performance.

La formation en traitement de texte et au maniement de l'outil informatique fait défaut.

Le tableau des RH de la Direction ainsi que les résultats des interviews montrent globalement l'absence de profil en adéquation avec les besoins d'évaluation et de suivi des projets.

■ Au sein de la DDC

Elle ne s'occupe pas de projets à inscrire au PTIP mais uniquement de projets issus des OCB ou des ONG.

2.2 - Capacités matérielles et financières

■ Capacités matérielles et financières du BSC

Il est important de souligner, que le BSC a très peu bénéficié d'un soutien financier direct d'un Bailleur de Fonds, et n'a pratiquement pas de crédits propres. Il a toujours eu à bénéficier des crédits du Cabinet et des appuis de certains projets, notamment dans le cadre des missions d'évaluation (Fonds des Petits Projets Ruraux et Fonds d'Appui aux Initiatives de Base).

Par ailleurs, on relève :

- l'inexistence de moyens pour financer le travail des experts, et pour assurer la formation permanente du personnel et la formation diplômante (bourses de formation) ou pour mener des études d'impact ou thématiques aptes à favoriser l'efficacité des interventions des projets ;
- la sous utilisation du matériel informatique acquis dans le cadre de la Coopération Française pour le projet de base de données (documentation et information).

■ Capacités matérielles et financières de la DBEF

- On note une contribution de l'Etat destinée à la mise en œuvre du Plan National d'Action de la Femme ; une contribution d'un montant de 50 millions de F CFA de l'Etat sur les 200 millions de F CFA que sollicitait le Ministère. Cette contrepartie est utilisée pour la formation, les réunions de concertation et l'élaboration de dossiers de projets.
- Pour ce qui concerne les moyens matériels, la Direction commence à s'équiper grâce au Plan d'Action de la Femme et aux projets : aménagement du bureau, équipement en micro ordinateurs et matériel informatique pour 15 millions de F CFA.
- Ces mêmes sources lui procurent quelques ressources pour la formation et les études (10 millions de FCFA), sous forme d'ateliers.
- La supervision et le suivi ne sont pas assurés par défaut de logistique (véhicules).
- Les charges récurrentes des projets ne sont pas prises en charge.
- Les économies budgétaires et la lutte contre le gaspillage font que les services de l'Etat, de manière générale, ont maintenant difficilement accès au téléphone.

■ Capacités matérielles et financières de la DDC

- Elles sont faibles car, selon le responsable de la DDC, les ONG refusent de prendre en charge ses agents dans les missions d'évaluation. Aussi, estime-t-il que le Gouvernement doit les prendre en charge en mettant à la disposition de la DDC des fonds pour assurer les missions de suivi et d'évaluation du travail des ONG ;
- Pour l'instant, au niveau de l'administration, de manière générale, l'évaluation se limite essentiellement aux projets du PTIP et ne s'étend pas aux projets gérés ou suivis par la DCC.

III - LE PROCESSUS DE PLANIFICATION DANS LE SECTEUR DE LA PROMOTION FEMININE

3.1 - Description

En raison de la faiblesse en ressources humaines, la capacité du Ministère en planification est faible.

Il n'existe pratiquement pas de projets inscrits au PTIP, malgré la présentation de dossiers du Ministère dans le cadre du Groupe Consultatif des Bailleurs de Fonds. Le MFASSN, à l'instar de beaucoup de Ministères, ne se prépare pas suffisamment aux réunions tripartites. Il n'existe pas de système formalisé d'instruction des projets, de l'identification à l'évaluation ex-post.

Le MFASSN est ainsi contraint de faire appel, de manière ponctuelle, à des personnes ressources lors des ateliers de formulation et de planification de programmes et projets.

Malgré l'existence d'un Bureau de Suivi et de Coordination des Projets et d'une Division chargé de la Planification au sein de la DBEF, le cycle de projets n'est pas bien maîtrisé au MFASSN.

La fonction planification est diffuse à l'intérieur du Ministère voire inexistante, car on ne connaît pas de manière précise et formelle, la structure compétente pour prendre en charge de façon autonome la conception et l'évaluation (surtout ex-ante) des projets. Ainsi, la contribution du Ministère est très marginale dans le système de planification. L'importance de la mission du Ministère au regard des secteurs qu'il touche (promotion de la femme et de la famille, lutte contre la pauvreté) n'est pas reflétée dans les différents instruments de planification que sont le Plan d'Orientation et le PTIP.

Il existe aujourd'hui, par le biais du Bureau de Suivi et de Coordination des Projets (BSC), une tentative encore timide de planification sectorielle. Malheureusement, le BSC manque de ressources, et son rôle est resté longtemps incompris, du fait de son implication, à un moment donné, dans la gestion de l'exécution des projets du Ministère en cours de consolidation.

■ Le rôle du SAGE dans le processus de planification

Le SAGE occupe une position qui ne lui donne pas les moyens d'intervenir dans la planification des projets. En effet, la mission du SAGE, son niveau hiérarchique et la qualité de ses ressources humaines, ne le prédestinent pas aux tâches de conceptualisation des projets.

Les compétences techniques du SAGE en matière de planification sont inexistantes, bien que dans la réalité du fonctionnement quotidien du Ministère, les dossiers d'investissements peuvent lui être imputés au même titre que le budget de fonctionnement (outil de gestion à court terme), qu'il administre. Il en résulte un manque d'information au niveau des Directions Techniques.

■ Le BSC : Dispositif clef dans le processus de planification du secteur

C'est une structure d'appui et de conseil pour le Ministère et les projets. Il aurait dû normalement jouer le rôle d'une cellule de planification, en participant activement aux étapes essentielles de la vie des projets : conception, mise en œuvre et suivi ; mais du fait de la faiblesse de ses moyens matériels et de ses ressources humaines, il n'a jamais su jouer pleinement le rôle qui lui était dévolu.

En effet, il est apparu depuis l'existence du BSC, une volonté affichée des différents Cabinets Ministériels de se servir de ce dernier, comme d'un conseiller classique dans la conduite des activités générales du Ministère et des projets. Les actions du BSC se font en général de façon ponctuelle, en fonction des priorités du Cabinet et de l'heure (exemple : conférences internationales sur les problèmes de la femme et de la famille).

• Confusion mission et rôle du BSC

Bien que les missions et rôles du BSC, soient bien définis, on constate un dysfonctionnement structurel dans l'exécution de ses activités et tâches.

En effet, la charge de travail du BSC et la grille des priorités du Cabinet du Ministre, font que le BSC intervient de façon ponctuelle, au coup par coup en réponse aux diverses sollicitations des Bailleurs de Fonds, dont les actions ne se retrouvent pas nécessairement dans un cadre de cohérence globale. Le BSC, jusqu'à présent, n'a pas pu orienter son action dans une perspective de planification stratégique des projets d'investissements, alors que son niveau d'autorité le prédestinait pleinement à ce rôle.

De plus, nous avons constaté au niveau des ressources humaines, la faiblesse des capacités en nombre et en qualité (adéquation poste / profil). Compte tenu de la nature désordonnée de l'intervention du BSC, au coup par coup, les ressources humaines existantes sont souvent mobilisées sur des tâches de gestion quotidienne et opérationnelle, sans caractère conceptuel. Cette situation peut expliquer le faible niveau des activités de planification, l'inexistence d'outils, de méthodes, de procédures formalisées et, entre autres, l'absence d'un programme cohérent de planification du secteur.

- **Faiblesses structurelles du BSC**

Pour mener ses activités, le BSC s'appuie sur les trois unités rappelées plus haut. Le BSC qui devrait jouer un rôle « stratégique », semble trop occupé dans la gestion quotidienne de dossiers du Cabinet.

Si par le passé, il était impliqué dans la gestion de l'exécution des projets, aujourd'hui il intervient beaucoup moins à ce niveau; et laisse le soin aux unités de gestion des projets de gérer elles-mêmes leurs activités.

Au plan de l'organisation du travail, il existe des faiblesses liées à :

- l'irrégularité des réunions de coordination, ce qui rend difficile les tâches de coordination, de planification et de suivi des projets ;
- la non application des recommandations issues des analyses du BSC ;
- la non appropriation par les projets des mesures prises au niveau du Ministère.

De plus, l'inexistence d'une véritable base de données et le manque de coordination entre les différents projets et le caractère « propriété privée » des projets par chaque Direction constituent un élément de blocage, pour permettre au BSC de jouer un rôle de pilotage et de coordination.

■ **La DBEF et le processus de planification**

Comme l'indique le tableau des ressources, la DBEF est composée de 3 Divisions Techniques (Femme, Enfant et Famille) et une Division horizontale chargée de la Planification, de la Recherche et de la Formation.

Les responsables ont toujours souhaité ériger la Division de la Planification, de la Recherche et de la Formation en Direction, mais l'accord de la Délégation au Management Public (DMP) du Ministère de la Modernisation de l'Etat, n'a jamais pu être obtenu.

■ **La DDC et le processus de planification**

La particularité de l'intervention de la DDC est, selon le responsable de cette Direction Technique, que les projets des Organisations Non Gouvernementales (ONG et OCB) ne sont pas éligibles au PTIP.

3.2 - Le Système d'Information

Les faiblesses du système d'information sont inhérentes à l'absence d'une base de données ainsi qu'à l'insuffisance de la capacité de pilotage et de l'équipement informatique :

- La tentative de mise au point d'une base de données relationnelles entre groupements féminins a échoué.
- L'absence de relations horizontales entre projets, entre Directions, tous ne répondant que du Cabinet, fait que la circulation de l'information ne suit que la ligne d'autorité hiérarchique verticale. Dans ces conditions, on constate une diffusion limitée de l'information dans tout le système administratif du Ministère.

IV - CONCLUSION

De manière générale, on note une inadéquation des profils aux emplois de conception et planification de projets. Le déficit en ressources humaines de qualité au niveau de cette activité pourrait expliquer la faible participation du Ministère dans les projets inscrits au PTIP.

Les tâches de conception font défaut, l'essentiel du personnel étant composé d'animateurs, de maîtresses d'économie familiale, de monitrices rurales, etc.

A l'exception de la DBEF (appuyée par certains Bailleurs), les moyens matériels et financiers du Ministère sont faibles, notamment ceux de la structure de planification BSC.

Les procédures de planification telles que décrites dans le Système National de Planification ne sont pas suivies. C'est ainsi que par exemple, des dossiers d'investissements peuvent être imputés au SAGE qui ne possède pas les compétences nécessaires.

Malgré l'existence du BSC et d'une Division chargée de la Planification au sein de la DBEF, le processus de planification est mal maîtrisé. L'une des causes de cette situation pourrait être la faiblesse des capacités humaines en matière de planification de projets.

Le BSC n'arrive pas à jouer son véritable rôle de cellule de planification et de coordination du Ministère, à l'instar de l'UPA par exemple dans le secteur agricole.

Aujourd'hui, avec le dernier décret d'organisation des Ministères, le BSC possède une personnalité propre de service de l'Etat, avec une ligne budgétaire clairement identifiée (seulement en dépenses de personnel). C'est dire donc que dans ces conditions, une amélioration des capacités des ressources humaines, des moyens techniques de travail et un appui institutionnel bien ciblé pourraient permettre de faire jouer au BSC pleinement un rôle de structure spécialisée dans la coordination, le pilotage et la planification stratégique des projets du secteur.

A cet effet, nous faisons les recommandations suivantes.

V - RECOMMANDATIONS

Mesures principales

- faire du BSC, la structure type chargée de la planification, de la coordination et du pilotage des programmes et projets d'investissements dans le secteur de la promotion féminine. Cette recommandation vient d'être prise en compte dans la formulation du nouveau projet de décret en cours d'approbation ;
- renforcer les capacités techniques au niveau du BSC et du Ministère, en mettant à la disposition de celui-ci une expertise dans le domaine de la planification et du suivi de projet ;
- créer, en aval, dans chaque Direction Technique, au moins un poste de planificateur chargé de coordonner la conception et la préparation des projets de la direction et de les transmettre au BSC ;
- mettre en place au sein du Ministère, un comité d'orientation stratégique regroupant tous les Directeurs, pour se prononcer sur les projets à transmettre au Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan pour inscription au PTIP. Ce comité serait dirigé par le Ministre ou son Directeur de cabinet et le secrétariat serait assuré par le BSC. L'objectif est de favoriser la pleine participation des Directions Techniques au processus de planification et éviter les frustrations nées des décisions de rejet ;

Mesures complémentaires

- assurer la prise en charge, de manière ponctuelle ou permanente, de personnes ressources, dans le cadre d'un appui institutionnel ;
- renforcer les capacités humaines par des consultants privés ;
- organiser des sessions de formation de courte durée en planification, gestion et suivi de projets pour les agents de la DCC, pour leur permettre de mieux appuyer et suivre les projets des OCB.

Chapitre 2 :

**AUDIT INFORMATIQUE DES MINISTÈRES
TECHNIQUES**

L'audit informatique est partie intégrante du diagnostic des capacités des Ministères. Il permet de déterminer le niveau réel d'équipement des Ministères Techniques en matière d'équipements et d'outils informatiques, soubassement d'un système d'information moderne, indispensable aujourd'hui à la bonne conduite et au pilotage des projets d'investissements.

Cette investigation a été faite, à partir d'un questionnaire spécifique, c'est la raison pour laquelle et compte tenu du caractère technique des informations recherchées, le Consultant a décidé d'en faire un chapitre à part dans la présente étude. Il faut signaler toutefois que l'audit informatique a porté en priorité sur les services où le processus de planification est généralement pris en charge.

Enfin, il faut relever que le METT, n'a pas été audité du fait de la non disponibilité des agents au moment du passage de l'équipe du Consultant. Nous considérons cependant que les problèmes informatiques se posent de manière similaire dans leurs grandes lignes de la même façon dans toute l'administration centrale, à quelques différences près.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

Service Enquête : Unité Politique Agricole (UPA) chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique agricole au Sénégal
Divisions : Section Stratégie et Planification (SSP), Section Identification, Préparation et Elaboration des Projets (SIPE) Section Programmation et Suivi des Projets (SPS)
Personne rencontrée : Responsable du Bureau Informatique

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
Parc matériel informatique non négligeable mais moyennement appréciable : 6 PC Pentium, 4 portables Pentium, 2 PC 486, 1 portable 486, 6 imprimantes	PC 486 peu performants	Remplacer les PC 486 par des Pentium dans les sections SSP et SIPS
Parc logiciel non négligeable - Word pour la saisie des dossiers de projet - Lotus 123 pour le développement de modèles MAP, et de bases de données statistiques - Excel pour des évaluations - SPSS pour l'analyse des données statistiques	Manque de maîtrise des fonctionnalités avancées des logiciels	- Renforcer la formation du personnel - Former les agents sur les fonctions avancées de Excel pour l'évaluation et l'analyse des coûts et des bénéfices sur les projets, le développement de modèles et de bases de données statistiques - Former davantage le personnel sur SPSS pour une meilleure exploitation du logiciel
	Bases de données et modélisations des données à améliorer	Former le responsable informatique sur les fonctions avancées de Access et sur Visual Basic pour l'amélioration de la base de données et le développement d'applications spécifiques de gestion et de modules d'aide à la prise de décision en politique agricole
	Absence de logiciel spécifique de gestion de projets	- Acquérir 3 licences du logiciel MS PROJECT : une pour chacune des trois Sections - Former le personnel sur MS PROJECT pour l'élaboration, l'évaluation, l'analyse et le suivi des projets, sur le regroupement et la consolidation des projets agricoles

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

Service Enquête : Unité Politique Agricole (UPA) chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique agricole au Sénégal
Divisions : Section Stratégie et Planification (SSP), Section Identification, Préparation et Elaboration des Projets (SPE) Section
 Programmation et Suivi des Projets (SPS)

Personne rencontrée : Responsable du Bureau Informatique

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
Réseau point à point sous Windows 95 très moyennement satisfaisant	Système de communication interne encore classique : téléphone, réunions de coordination	- Migration vers un réseau local client / serveur sous Windows NT pour le partage et un meilleur suivi des projets, pour l'accès facile aux données de la base de données - Mise en place d'un système de messagerie et d'agenda électronique (Groupware) sous MS Exchange et Outlook - Former le responsable informatique sur l'administration de réseau Windows NT
	Système de communication avec l'extérieur encore classique : transfert manuel de documents et analyses, téléphone...; ligne Internet pas bien exploitée	Former les agents pour exploiter les services Internet pour une communication rapide et moins coûteuse

MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE**Service Enquêté** : Service de Gestion et de Planification des Ressources en Eau (SGPRE)**Divisions** : Bureau Planification (BP) – Bureau Ressources en Eau (BRE)**Personne rencontrée** : Le Chef du BP

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
Parc matériel informatique non négligeable dans les deux bureaux	Problème de performance du matériel	Réactualisation du parc : remplacement des PC 486 par des PC Pentium
Parc logiciel non négligeable • Word pour la saisie des dossiers de projets • Excel pour des évaluations, le planning et l'analyse graphique • Logiciel de cartographie ATLASGIS pour les traitements géographiques de la banque de données SIGRES • Logiciels Dbase pour la gestion de la BD SIGRES	Manque de maîtrise des logiciels • Manque de maîtrise des fonctions avancées de traitement de texte pour les secrétaires • Manque de maîtrise des fonctions de Excel par le personnel • Problème de mise à jour de la banque de données Aucun logiciel de planification et de gestion des projets	• Former les agents sur les logiciels • Former les secrétaires sur les fonctions avancées de Word 97 • Former le personnel technique sur les fonctions de base et les fonctions avancées de l'application Excel dans l'évaluation, la programmation et l'analyse des projets • Acquérir la licence de mise à jour et former le personnel sur la nouvelle version de ATLASGIS • Former le responsable informatique sur Access et Visual Basic pour développer la base de données et des applications spécifiques de gestion des ressources en eau • Former le personnel sur MS PROJECT pour l'élaboration, l'évaluation, l'analyse et le suivi des projets, pour le regroupement et l'intégration de projets connexes
Réseau local en voie de réalisation	Système de partage et d'échange des données classique et manuelle : rapport, disquettes... • Système de communication interne encore classique : téléphone, réunions de coordination, séminaires, ateliers	Mettre en place le réseau • Opter pour la mise en place d'un réseau local/serveur sous Windows NT pour le partage et un meilleur suivi des projets, pour l'accès facile aux données de la base de données SIGRES • Mise en place d'un système de messagerie et d'agenda électronique (Groupware) sous MS Exchange et Outlook pour une bonne intégration et une meilleure circulation de l'information entre les deux bureaux • Former le responsable informatique sur l'administration du réseau Windows NT
Ligne Internet en cours d'installation	Système de communication avec l'extérieur encore classique : déplacement pour la transmission des rapports, téléphone...	Mettre en place la ligne Internet avec une boîte aux lettres pour chacun des bureaux Former les agents sur les services Internet pour une communication rapide et moins coûteuse et une recherche d'informations efficace sur le Net

MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE

Service Enquête : Direction de l'Hydraulique et de l'Assainissement (DHA) chargée de la réalisation des points d'eau prévus en vue de l'alimentation des populations au Sénégal

Divisions : DHR, DAHU

Personne rencontrée : un ingénieur chef de projet

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
Parc matériel informatique assez important • 7 PC Pentium • 2 portables Pentium • 4 PC 486 • 4 portables 486 imprimantes	Problème de maintenance du matériel	Recruter un responsable informatique
Parc logiciel : • Word pour la saisie des dossiers de projets	Exploitation négligeable du parc disposé par les chefs de projets • Manque de maîtrise des fonctions avancées de traitement de texte pour les secrétaires • Manque de maîtrise des fonctions de Excel par les chefs de projets • Logiciel non utilisés réellement • Absence de réelles bases de données et d'applications spécialisées en hydraulique et topographie	Former les agents sur les logiciels : • Former les secrétaires sur les fonctions avancées de Word 97 • Former les chefs de projets et les techniciens sur les fonctions de base et les fonctions avancées de l'application Excel dans l'évaluation, la programmation et l'analyse des projets • Acquérir cinq licences de MS Project, former le personnel sur MS Project pour l'élaboration, l'évaluation, l'analyse et le suivi des projets • Former le responsable informatique sur Access et Visual Basic pour développer la base de données et des applications spécifiques de gestion de données hydrauliques et topographiques.
	Système de partage et d'échange des données classique et manuelle : rapport, disquettes...	Mettre en place un réseau local client/serveur sous Windows NT pour le partage et un meilleur suivi des projets, pour l'accès facile aux données de la base de données • Mise en place d'un système de messagerie et d'agenda électronique (Groupware) sous MS Exchange Serveur et Outlook Express • Former le responsable informatique sur l'administration de réseau Windows NT
Ligne Internet existant • Utilisation réservée au Directeur	Système de communication avec l'extérieur encore classique : transmission manuelle de documents et analyses, téléphone...	Mettre en place une ligne Internet avec des boîtes aux lettres partageables pour les chefs de projet • Former les agents pour exploiter les services Internet pour une communication rapide et moins coûteuse et une recherche d'informations efficaces sur le Net

MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE**Service Enquête :** Direction de l'Exploitation et de la Maintenance (DEM) chargée du suivi des projets hydrauliques**Divisions :** Division Exploitation (DE) – Division Maintenance (DM) - Secrétariat**Personne rencontrée :** le Chef du Bureau Informatique

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
Parc matériel • 2 PC Pentium • 4 imprimantes • 1 scanner • 1 table à digitaliser	Parc matériel insuffisant	Renforcement du parc par l'acquisition de quatre PC Pentium pour les deux Chefs de Projets et les deux Chefs de Division • Renforcer le bureau informatique d'un PC Pentium servant office de serveur
Parc logiciel important : • Word pour la saisie des projets • Excel pour des évaluations • Access pour le développement et la gestion des bases de données • GEFOR pour la gestion des forages, ATLAS GIS pour la cartographie	Maîtrise moyenne des logiciels • Manque de maîtrise des logiciels, fonctionnalités limitées	Renforcer la formation du personnel : • Former les secrétaires sur les fonctions avancées de Word pour être plus efficace dans l'édition des documents de projets • Former les Chefs de Projets et les techniciens sur Excel pour les fonctions d'évaluation et d'analyse de projets • Former le Chef du Bureau Informatique sur les fonctions avancées de Access et sur Visual Basic pour améliorer la base de données et développer des applications spécifiques de gestion • Acquérir la nouvelle version améliorée de ATLAS GIS ou le remplacer par le logiciel MAP INFO plus adapté • Former le personnel sur ces logiciels pour une utilisation efficace
	• Aucun logiciel spécifique à la planification et à la gestion des projets	• Acquérir 4 licences du logiciel MS PROJECT pour les Chefs de projets et les Chefs de Divisions • Former le personnel sur MS PROJECT pour la gestion et le suivi des projets
• Système de communication interne classique : réunions, transmission de rapports, comptes rendus	Difficulté dans la ventilation de rapports et comptes rendus au personnel et la programmation des réunions	• Mettre en place un réseau local pour une interconnexion des postes, un accès facile à la base de données et aux applications • Améliorer le système de communication interne par le développement des fonctionnalités de Groupware avec Outlook 98 et MS Exchange à travers le réseau local pour un meilleur partage et suivi des rapports de projets, des comptes rendus et pour la gestion efficace de l'agenda des réunions
	Communication avec l'extérieur lente et coûteuse	• Mettre en place une ligne Internet pour une communication rapide et économe avec l'extérieur et une recherche efficace d'information sur Internet

MINISTERE DE L'ENERGIE, DE L'INDUSTRIE ET DES MINES
Direction de l'Energie

Service Enquête : Cellule de Préparation et de Suivi des Réformes du Secteur de l'Energie (CPRSE)
dont le rôle est la préparation, la mise en œuvre et le suivi des réformes du secteur énergie

Personne rencontrée : Le Coordonnateur

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
3 Pentium en réseau et 2 imprimantes laser	Satisfaction moyenne	Acquérir un portable pour le Coordonnateur dans ses déplacements et une imprimante laser jet partageable en réseau
Application bureautique de la gamme Microsoft		Former le personnel sur les fonctions avancées de Word et Excel pour être plus productif
	Aucun logiciel spécifique à la planification et à la gestion de projets	- Acquérir 2 licences du logiciel MS PROJECT pour le Coordonnateur, les Experts et l'Assistant Administratif Financier - Former le personnel sur MS PROJECT pour la gestion et le suivi des projets
Système de communication assez performant avec un réseau local de bonne productivité et une ligne Internet		Améliorer le système de communication interne par le développement des fonctionnalités de Groupware avec Outlook 98 et MS Exchange Server à travers le réseau local pour un meilleur partage et suivi des dossiers de projets, une meilleure gestion des agendas

MINISTERE DE L'ENERGIE, DE L'INDUSTRIE ET DES MINES**Direction de l'Energie**

Service Enquête : Division Planification et Gestion (DPG), chargée de la collecte des données statistiques énergétiques (production, consommation et transformation) et de la gestion financière.

Personne rencontrée : Le Responsable de la Collecte des Données

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
	Aucun équipement en matériel informatique	Equiper la DPG par l'acquisition de trois Pentium et d'une imprimante laser jet
	Aucune application de gestion des projets	• Acquérir 2 licences du logiciel MS PROJECT pour la DPG • Former le personnel sur les MS PROJECT pour l'élaboration et le suivi des projets, la gestion des prévisions de la demande énergétiques • Former le personnel sur les applications bureautiques de Microsoft pour l'élaboration du bilan énergétique national
	• Base de données manuelles	• Former l'informaticien sur le SGBD Access pour le développement de la base de données • Former le personnel sur la gestion automatisée de la base de données
• Système de communication interne classique à travers des réunions de coordination		• mise en place d'un réseau local pour le partage et un meilleur suivi des projets pour l'accès facile aux données de la base de données • former l'informaticien sur l'administration de réseau
• Système de communication externe classique : téléphone et déplacement	• Communication lente et coûteuse avec l'extérieur	• Etablissement de ligne Internet pour une communication rapide et moins coûteuse • Former les agents sur les services Internet en matière de communication et d'échange, de recherche sur le Web

MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DE L'INDUSTRIE ET DES MINES
Direction de l'Énergie

Service Enquête : Division Electricité chargée de la mise en œuvre de la politique du Sénégal en matière d'énergie électrique

Personne rencontrée : Le Chef de la Division Electricité

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
	Aucun équipement informatique	Equiper la Division par l'acquisition de cinq Pentium et d'une imprimante LaserJet
	Aucune application informatique	- Acquérir 2 licences du logiciel MS PROJECT pour la Division - Former le personnel sur MS PROJECT pour l'élaboration, l'évaluation et le suivi des projets - Former le secrétariat sur les applications bureautiques de Microsoft pour la saisie des dossiers de projets - Former les 3 ingénieurs sur Excel pour l'évaluation des projets - Former l'informaticien sur le SGBD Access pour le développement de la base de données
Système de communication interne classique	Fluidité moyennement bonne : réunions de coordination, transmission de rapports	- Mise en place d'un réseau local pour le partage et un meilleur suivi des projets, pour l'accès facile aux données de la base de données - Former l'informaticien sur l'administration de réseau
Système de communication externe classique : téléphone et déplacement	Communication lente et coûteuse avec l'extérieur	- Etablissement de ligne Internet pour une communication rapide et moins coûteuse - Former les agents sur les services Internet en matière de Communication et d'Echange, de Publication sur le Web

MINISTERE DE LA SANTE (MS)**Service Enquêté** : Cellule d'Appui et de Suivi (CAS) du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS)**Personne rencontrée** : Le Responsable du Bureau Informatique de la DAGE

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
• Parc matériel informatique suffisant et satisfaisant 4 PC Pentium, 4 portables, 2 imprimantes		
Parc logiciel non négligeable • Word pour la saisie des dossiers de projets • Excel pour des évaluations • MS Outlook pour la gestion agenda • Logiciel INFO PDIS pour fournir des informations sur les activités du PDIS	• Besoin de maîtrise des logiciels • Absence de logiciel de gestion de projets	• Former le personnel davantage sur les logiciels • Former le personnel sur les fonctions de base et les fonctions avancées de l'application Excel dans l'évaluation, la programmation et l'analyse des programmes • Acquérir 3 licences de MS PROJECT 98 • Former le personnel sur MS PROJECT pour l'élaboration, l'évaluation, l'analyse et le suivi des programmes
Système de communication interne classique : réunions, rapports		• Mettre en place un réseau local client / serveur sous Windows NT pour le partage et un meilleur suivi des projets, pour l'accès facile aux données de la base de données • Mise en place d'un système de messagerie et d'agenda électronique (Groupware) sous MS Exchange et Outlook • L'administration de réseau Windows NT sera géré par le responsable informatique de la DAGE
• Ligne Internet en cours d'installation	Communication lente et coûteuse avec l'extérieur : les responsables régionaux, les partenaires	• Mettre en place une ligne Internet • Former le personnel pour exploiter les services Internet pour une communication rapide et moins coûteuse et une recherche d'informations efficaces sur le Net

MINISTERE DE LA SANTE (MS)**Service Enquête** : Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE)**Divisions** : Division Programmation et Suivi de Budget (DPSB)**Personne rencontrée** : Le Responsable du Bureau Informatique de la DAGE

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
Parc matériel : 1 PC Pentium, 1 imprimante	Parc matériel informatique insuffisant	Equiper la DPSB de 3 PC Pentium avec modem intégré
Parc logiciel - Word pour la saisie des dossiers - Excel pour des évaluations, le planning et l'analyse graphique - Progiciel TOMPRO en cours de test pour le suivi financier de l'exécution des projets de santé	Parc logiciel insuffisant Progiciel ne s'adaptant pas facilement au système de budgets fonctionnels mis en place	- Former le personnel sur les logiciels - Former le personnel de la DPSB sur les fonctions de base et les fonctions avancées de l'application Excel dans l'évaluation, la programmation et l'analyse des projets - Corriger et valider le Progiciel TOMPRO en fonction du système de budget fonctionnel - Former le responsable informatique sur Access et Visual Basic pour développer une base de données des projets et des applications spécifiques pour le recueil d'information sur l'état d'exécution des projets de santé et pour le suivi financier de l'exécution des projets
	Aucun logiciel de planification et de gestion de projet	- Acquérir 4 licences MS PROJECT 98 pour la DPSB - Former le personnel de la DPSB sur la maîtrise des techniques de planification la programmation et le suivi des projets avec MS PROJECT
	Système de communication interne encore classique : téléphone, réunions de coordination Système de partage et d'échange des données manuel : rapports - disquettes	- Mettre en place un réseau local client/serveur sous Windows NT pour le partage et un meilleur suivi des projets, pour l'accès facile aux données de la base de données - Mise en place d'un système de messagerie et d'agenda électronique (Groupware) sous MS Exchange et Outlook - Former le responsable informatique sur l'Administration de réseau Windows NT
Ligne Internet en cours d'installation	Système de communication avec l'extérieur encore classique : transmission manuel de documents, téléphone, fax	

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE (MEN)

Service Enquête : Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (DPRE)

Divisions : Division de la Planification - Division des Etudes - Division des Réformes

Personne rencontrée : Chef du Bureau Informatique de la Division Planification

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
4 PC 486 et 1 Pentium	Insuffisance du matériel	Renforcer le parc matériel des Divisions Planification et Etudes par l'acquisition de trois Pentium et d'une imprimante Laserjet
Application de Gestion des Statistiques sous Dbase III	Non encore bien exploité	Créer une documentation d'exploitation et former les agents sur l'utilisation du logiciel de gestion des statistiques
	Aucun logiciel spécifique à la planification et à la gestion de projets	- Acquérir 4 licences du logiciel MS PROJECT pour les Divisions Planification et Etudes - Former le personnel sur MS PROJECT
	Absence d'une véritable base de données de projets	Former le Chef du Bureau Informatique sur Access (conception et développement de bases de données)
	Absence de logiciel de cartographie	Acquérir une licence d'un logiciel spécialisé de cartographie MAP INFO ou ATLAS GIS
Système de communication interne classique	- Manque de fluidité dans la circulation des données - Lenteur dans l'accès aux informations entre les Divisions	- Mise en place d'un réseau local pour le partage et un meilleur suivi des projets pour l'accès facile aux données des projets - Former le Chef du Bureau Informatique sur l'administration de réseau
	- Difficulté de communication avec l'extérieur - Temps d'accès aux informations trop long	- Etablissement de ligne Internet pour chaque Division pour une messagerie efficace et moins coûteuse - Former les agents sur les services Internet en matière de communication et d'échange, de recherche sur le Web

MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT (MUH)**Service Enquête** : Service de l'Administration Générale et de l'Équipement (SAGE)**Personne rencontrée** : Le Chef de Service

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
Aucun parc informatique	Le SAGE n'est pas chargé de la planification et du suivi des projets mais il est envisagé de la création d'un bureau de planification se chargeant de ces tâches au niveau du Ministère	Pour la création du bureau de planification se chargeant de regrouper, de superviser et consolider les projets d'urbanisation : - Recruter un informaticien - Equiper le bureau de matériels informatiques et de logiciels bureautiques et de logiciels spécifiques pour la planification et la gestion des projets (MS PROJECT) et le développement d'une base de données des projets (ACCESS) - Mettre en place un réseau local informatique sous Windows NT et de lignes Internet pour se connecter avec les autres Directions du Ministère et les autres partenaires - Former le personnel sur les applications informatiques

MINISTERE L'URBANISME ET DE L'HABITAT (MUH)

Service Enquête : Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUH) chargée de la planification urbaine et du suivi des projets du MUH

Divisions : Division Urbanisme (DU)

Personne rencontrée : Le Chef de la DU

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
Parc matériel 4 PC 486, 2 Mac, 1 imprimante	Parc matériel informatique insuffisant, matériel existant non performant	Equiper la DU du matériel suivant : 1 PC Pentium au BEG, 2 PC Pentium au BUO, 2 PC Pentium au BR, 1 PC Pentium au BML, 2 imprimantes laser jet partageables entre les bureaux
	Problème d'entretien du matériel	Recruter un informaticien en maintenance ou établir un contrat de maintenance avec une société de maintenance informatique
Parc logiciel - Word pour la saisie des dossiers - Excel pour des évaluations de projets - Logiciel AUTOCAD pour la cartographie - Logiciel GEO-CONCEPT pour la gestion du Système d'Information Géographique (SIG)	Manque de maîtrise des logiciels existants	- Renforcer la formation du personnel sur les logiciels - Acquérir les nouvelles versions adaptées des logiciels - Former le personnel de la DU sur les fonctions de base et les fonctions avancées de l'application Excel dans l'évaluation, la programmation et l'analyse des projets - Former davantage le personnel sur les logiciels AUTOCAD et GEO-CONCEPT pour une meilleure exploitation de leurs fonctionnalités
	Aucun logiciel de planification et de gestion de projet	- Acquérir 4 licences de MS PROJECT pour les quatre bureaux - Former le personnel de la DU sur la maîtrise des techniques de planification, la programmation et le suivi des projets avec MS PROJECT - Former l'informaticien sur Access et Visual Basic pour développer la base de données des projets urbains et des applications spécifiques - Mettre en place un réseau local client / serveur sous Windows NT pour le partage et un meilleur suivi des projets, pour l'accès facile aux données de la base de données - Mise en place d'un système de messagerie et d'agenda électronique (Groupware) sous MS Exchange et Outlook - Former le responsable informatique sur l'administration de réseau Windows NT
Ligne Internet existant destinée à la documentation	Système de communication avec l'extérieur encore classique : transmission manuel de rapports, téléphone, fax	- Mettre en place une ligne Internet à la DU - Former le personnel sur les services Internet pour une communication rapide et moins coûteuse.

MINISTERE DE LA FAMILLE, DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE (MFASSN)

Service Enquête : Direction du Développement Communautaire (DDC) chargée de l'élaboration de projets de développement communautaire du MFASSN et du suivi des projets et des programmes d'investissement des ONG

Divisions : Division Etudes et Suivi des Programmes (DESP), Division Assistance et Conseils aux ONG (DAC)

Personne rencontrée : Le Chef de la DESP

Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
• Application bureautique de la gamme Microsoft • Ou Word pour la saisie des projets	• Parc logiciel inexistant	• Equiper en logiciels les Divisions, former le personnel sur les applications informatiques • Former les Chefs de Division et les Assistants sur Word pour être plus efficace dans l'édition des documents de projets • Former les Chefs de Division et les Assistants sur Excel pour les fonctions d'évaluation et d'analyse de projets
	• Aucun logiciel spécifique à la planification et à la gestion de projets	• Acquérir 4 licences du logiciel MS PROJECT pour les Divisions • Former le personnel sur MS PROJECT pour la gestion et le suivi des projets
• Base de données manuelle des ONG, banque de données manuelle pour les projets et programmes d'investissement	• Problème de cohérence et difficulté de mise à jour des bases et banques de données	• Automatiser la gestion des bases de données • Recruter un informaticien ou faire appel à une société de développement de bases de données informatisées pour le développement des bases de données et des applications spécifiques à la gestion et au suivi des données sur les ONG, sur les projets et les programmes d'investissement • Former le personnel sur l'exploitation de la base de données • Mettre en place un réseau local pour une interconnexion des postes, un accès facile à la base des données et aux applications
• Système de communication interne classique : réunions, transmission de rapports, comptes rendus	• Accès lents aux informations, difficulté dans la programmation des réunions et des séminaires	• Améliorer le système de communication interne par le développement des fonctionnalités de Groupware avec Outlook 98 et MS Exchange à travers le réseau local pour un meilleur partage et suivi des rapports de projets, des comptes-rendus et pour la gestion efficace de l'agenda des réunions
• Système de communication externe classique : téléphone, fax, transmissions de documents par déplacement	• Communication avec l'extérieur lente et coûteuse	• Mettre en place une ligne Internet, former le personnel pour exploiter les services Internet pour une communication rapide et moins coûteuse et une recherche d'informations efficaces sur le Net, au niveau des ONG et départements ministériels pour l'évaluation des projets

MINISTERE DE LA FAMILLE, DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE (MFASSN)

Service Enquête : Bureau de Suivi et de Coordination des Projets (BSC) chargé d'assurer la planification, la coordination, l'évaluation et le suivi des projets et des programmes de développement du MFASSN

Divisions : Unité Etudes et Planification (UEP), Unité Coopération Technique (UCT), Unité, Suivi et Evaluation (USE)

Personne rencontrée : Le Chef du BSC

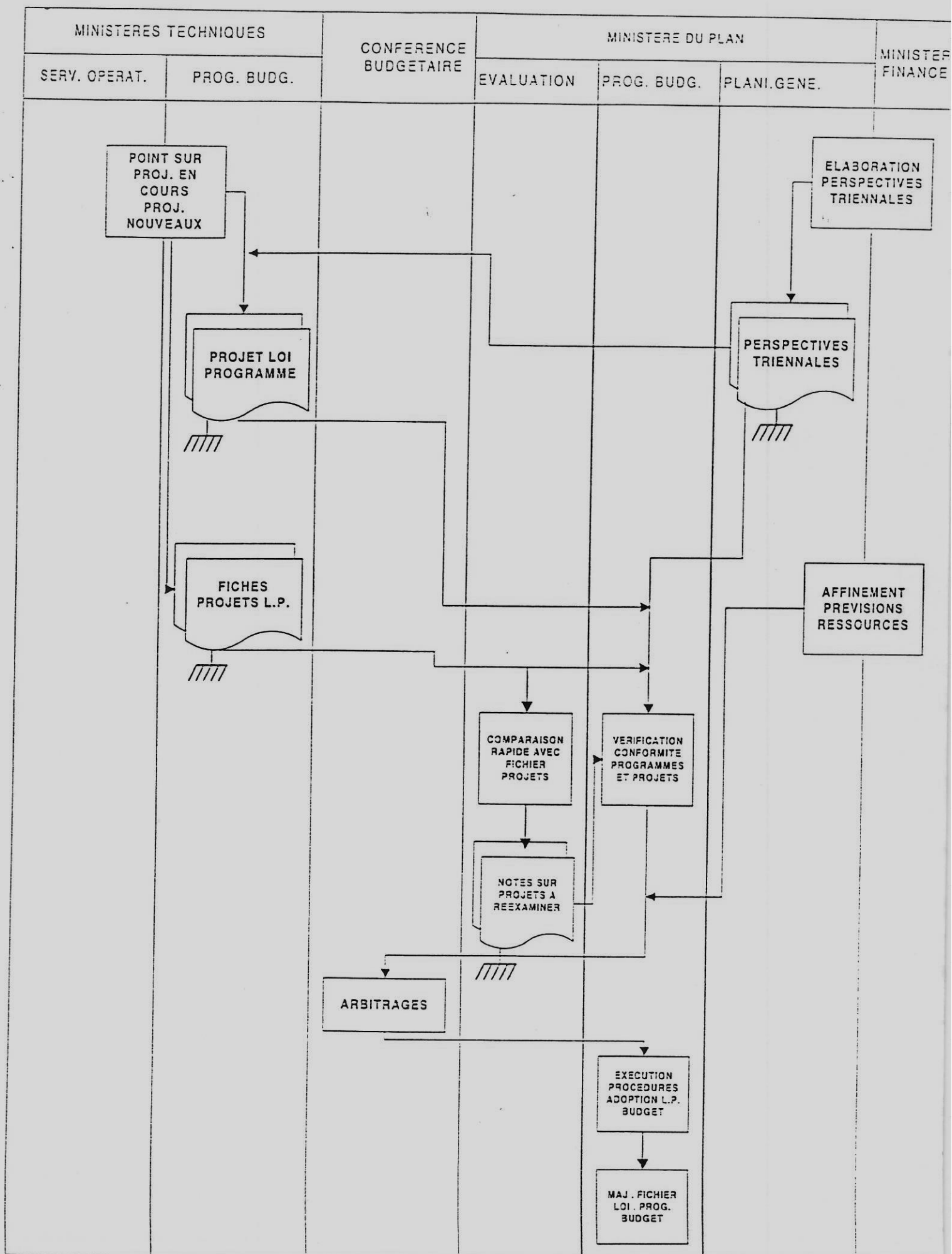
Etude de l'Existant	Diagnostics	Recommandations
	Insuffisance du personnel en compétence informatique	- Créer une unité informatique - Renforcer le personnel par le recrutement d'un informaticien - Création d'un système d'information orienté en gestion de projet et base de données
- Application bureautique de la Gamme Microsoft - Word pour la saisie des projets - Excel pour des évaluations - Access pour le développement et la gestion de la base de données sur les opérateurs associatifs féminins	- Maîtrise moyenne des logiciels - Absence de bases de données	- Renforcer la formation du personnel - Former les secrétaires sur les fonctions avancées de Word pour être plus efficace dans l'édition des documents de projets - Former les chefs de projets et les techniciens sur Excel pour les fonctions d'évaluation et d'analyse de projets - Former l'informaticien sur les fonctions avancées de Access et sur Visual Basic pour améliorer la base de données des projets et développer des applications spécifiques de gestion des investissements
	Aucun outil spécifique à la planification et à la gestion de projets	- Acquérir 4 licences du logiciel MS PROJECT pour les chefs de projets et les techniciens - Former le personnel sur MS PROJECT pour la planification, la gestion et le suivi des projets
Système de communication interne classique : réunions, transmission de rapports, comptes-rendus	- Lenteur dans la distribution des rapports d'activité - Difficulté dans la programmation des réunions de coordination	- Mettre en place un réseau local pour une interconnexion des postes, un accès facile à la base de données et aux applications - Améliorer le système de communication interne par le développement des fonctionnalités de Groupware avec Outlook 98 et MS Exchange à travers le réseau local pour un meilleur partage et suivi des rapports d'activités, pour une meilleure programmation des réunions d'activités et des ateliers
Système de communication externe classique : transmission de documents par déplacement, ateliers et fora	- Communication avec l'extérieur lente et coûteuse - Absence de moyens de communication classiques tels que téléphone ou fax	- Mettre en place des lignes téléphoniques - Mettre en place une ligne Internet - Former le personnel pour exploiter les services Internet pour une communication rapide et moins coûteuse et une recherche d'informations efficaces sur le Web

■ ANNEXES

Annexe 1 :

**SCHEMA D'ELABORATION DE LA PROGRAMMATION
TRIENNALE**

SCHEMA D'ELABORATION DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE



Annexe 2 :

**REVUE DE LA LITTERATURE SUR LES ETUDES RELATIVES AU
RENFORCEMENT DES CAPACITES DES MINISTÈRES
TECHNIQUES.**

Conformément aux termes de référence notamment sur le point relatif aux documents recommandés, le consultant a passé en revue l'ensemble des documents et se propose d'en faire la synthèse dans le présent chapitre :

La revue de ces études aura permis d'opérer la classification suivante :

- Etude relative à l'identification des capacités des MT,
- Etude relative au renforcement du système national de planification,
- Etude relative au manuel de procédures pour la programmation, la budgétisation et le suivi des investissements financés par l'Etat.

Le consultant se propose de présenter les principales conclusions des études revues.

Titre : Manuel de procédures pour la programmation, budgétisation et le suivi des investissements financés par l'Etat

Année : 1986

Auteur : IDET-CEGOS

Commanditaire : Ministère du Plan et de la Coopération

Cette étude a été commanditée par le Ministère du Plan et de la Coopération en Février 1986. Elle a été réalisée par IDET-CEGOS.

Ce manuel était destiné aux cadres du Ministère du Plan et de la Coopération, du Ministère de l'Economie, des Finances et aux services des Ministères Techniques ayant un rôle à jouer dans la programmation et le suivi d'exécution des investissements de l'Etat.

Le manuel a pour objectif de servir de support pour la formation et l'information de l'ensemble des opérateurs intervenant dans le processus de programmation, de budgétisation et de suivi de l'exécution financière des projets financés par l'Etat.

Il est constitué d'un condensé, actualisé sur certains points :

- la présentation générale du programme triennal ;
- la budgétisation des dépenses en capital ;
- le suivi de l'exécution du programme triennal.

Titre : Renforcement du système national de planification, recommandations pour le renforcement des capacités des Ministères Techniques

Année : 1990

Auteur : Mourad LABIDI

Commanditaire : - Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Cette étude commanditée conjointement par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et du Programme des Nations Unies pour le Développement, a été réalisée en 1990 par Mourad LABIDI, Consultant.

Les principaux points et recommandations abordés sont :

■ Le développement de l'économie nationale nécessite la mise en œuvre de projets d'investissements correctement préparés, évalués et réalisés. Ces projets s'insèrent eux-mêmes dans le cadre de plans et politiques économiques qu'il est vital de bien concevoir.

■ Les tâches des cellules de planification du MEFP ainsi que celles des Ministères Techniques et des régions s'insèrent dans l'ensemble des tâches que l'Etat assume pour le développement et le management de l'économie nationale.

Ces tâches générales de l'Etat sont relatives à la politique économique, à la planification, à l'organisation, à la gestion, à la régulation, au contrôle et à l'information.

Le rôle des cellules de planification n'est pas, même dans leur domaine strict de compétence qui comprend la préparation des projets, la politique sectorielle et l'information statistique, de se substituer aux autres services, aux entreprises, aux bureaux d'études ou aux institutions de formation.

■ Les responsables économiques du pays et ceux des organismes de coopération bilatérale et multilatérale considèrent que, si des progrès ont été réalisés pour assurer la préparation, l'évaluation, la programmation et le suivi des projets, beaucoup reste à faire dans ces domaines. Par ailleurs, l'élaboration des plans et des politiques économiques reste une tâche difficile et complexe qui demande des moyens adéquats.

■ Le diagnostic de la situation et des capacités actuelles des cellules de planification des MT a permis de dégager les axes de travail suivants :

- renforcer les capacités de préparation, d'évaluation, de programmation et de suivi des projets (Axe 1) ;
- renforcer les capacités d'élaboration et de suivi des plans et politiques économiques (Axe 2) ;
- renforcer les capacités de production et de diffusion des statistiques (Axe 3) ;
- consolider les capacités de formation disponibles au Sénégal et mieux les utiliser (Axe 4) ;
- renforcer les bureaux d'études nationaux. Pour cela, il faut développer l'appel à leurs compétences et faciliter leur accès au know-how indispensable (Axe 5) ;
- améliorer les instruments méthodologiques existants et en élaborer de nouveaux. Il s'agit en particulier de mettre à jour ou mieux diffuser :
 - le manuel sur l'évaluation des projets productifs,
 - le manuel de procédures pour la programmation,
 - le guide pratique du choix des projets,
 - les documents de description du Système National de Planification (Axe 6).
- développer les banques de projets et de données ainsi que des logiciels d'évaluation ou d'aides à la décision. Il s'agit d'abord d'améliorer la fiabilité et d'étendre l'utilisation des instruments existants : Modèle Macro-Financier, Modèle SESAME, Banque des Projets Régionaux, Système de Programmation des Projets, Modèles des Flux Scolaires, Modèle du Choix des Projets Régionaux. Il s'agit aussi de mettre en place des instruments nouveaux : modèles sectoriels à moyen terme, banque nationale de projets, modèle de prévision à court terme, modèle d'aide à la décision dans des secteurs spécifiques (Axe 7) ;
- développer des méthodes et des instruments adaptés aux besoins et aux capacités des régions. Dans ce but, faire fonctionner une banque des projets régionaux et locaux ;
- élaborer un guide pratique d'évaluation et de choix des projets régionaux et locaux, assurer l'utilisation de SIDERAL (Axe 8) ;
- mettre en place une organisation adéquate du travail et les moyens matériels correspondants. Au niveau de chaque MT devrait exister simultanément un service léger central (au niveau du cabinet par exemple), stable et compétent ainsi qu'une cellule d'animation et de coordination dirigée par le conseiller responsable de la planification et de la politique sectorielle. Cette cellule réunirait périodiquement les principaux cadres des différents services et entreprises concernés. Il est indispensable de faire jouer à la DP/MEFP et à la DDI/MEFP un rôle de soutien méthodologique en direction des cellules. Des équipements informatiques et d'autres matériels sont à acquérir pour chacun de ses services (Axe 9).

Titre : Audit physique et comptable des fichiers des personnels de l'Etat
(par PANAUDIT MIF Afrique et SOGEMA. 1995)

Année : 1995

Auteur : PANAUDIT-MIF-Afrique et SOGEMA

Commanditaire : - Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
- Ministère de la Modernisation de l'Etat

Cette étude commanditée par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et pilotée par le Ministère de la Modernisation de l'Etat, a été réalisée par un consortium PANAUDIT MIF Afrique et SOGEMA.

L'audit s'inscrit dans le cadre des efforts de l'Etat pour améliorer ses outils de gestion et de maîtrise des effectifs et de la masse salariale d'une part et dans une concertation entre le Gouvernement et les syndicats pour la mise en place d'un système pérenne et fiable de gestion du personnel de l'Etat d'autre part.

Les fonctions d'administration et de gestion du personnel de l'Etat qui sont exercées tant au niveau du fichier central de la fonction publique qu'à celui de la solde et des départements ministériels utilisateurs, ne lui permettent pas de mesurer correctement, ni de contrôler la charge la plus importante de son budget de fonctionnement relié aux actes administratifs et de gestion de l'Etat.

Depuis 1985, l'Etat du Sénégal n'a cessé de mobiliser des ressources humaines, matérielles et financières en vue de contenir les dérapages de la masse salariale de la fonction publique.

Par conséquent, l'audit physique et comptable du personnel de l'Etat constitue le point de départ de l'étude diagnostique des capacités des MT.

- L'organisation et le mode de fonctionnement abordés dans cette étude vise à fournir une vue d'ensemble de la façon dont est organisée la gestion du personnel de la fonction publique.

En effet, l'organisation des différents Ministères est définie par décret. Un décret porte sur l'organisation de chacun des Ministères. On y retrouve la nomenclature des différentes unités administratives et les mandats qui leur sont confiés.

Ainsi, on retrouve dans les décrets portant organisation de Ministère les niveaux suivants :
Cabinet, Directions Générales, Services et Cellules rattachées, Divisions, Bureaux, etc.

Des arrêtés ministériels complètent, au besoin, les décrets d'organisation en précisant la micro-structure d'une ou de plusieurs des différentes unités administratives prévues aux décrets.

- Les activités de gestion du personnel et de gestion de la solde sont réparties entre les principaux intervenants :
 - les Ministères de tutelle,
 - le Ministère de la Modernisation de l'Etat (Direction de la Fonction Publique),
 - le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (Direction de la Solde, des Pensions et Rentes Viagères, Direction du Budget et Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique).
- Cet audit constitue aussi le point de départ de la rationalisation de la gestion des ressources humaines.
- La formation et la gestion du personnel de l'Etat ne semblent pas systématiques et structurées.
- La standardisation (produits, procédés, qualifications) n'est pas complètement assurée pour la gestion des textes.
- La Direction de la Fonction Publique et les DAGE des Ministères ne disposent pas des outils informatiques nécessaires pour répercuter massivement au niveau des dossiers des agents les modifications qui peuvent découler de l'adoption d'un texte.

Recommandations

- Formation des personnes impliquées dans les changements administratifs et aux nouvelles valeurs de gestion ;
- Une amélioration de capacités des ressources humaines par une meilleure exploitation des capacités informatiques ;
- Ce rapport d'audit physique et comptable des personnels de l'Etat constitue une source d'inspiration pour l'adoption d'un plan d'actions en vue du renforcement des ressources humaines des Ministères Techniques.

Titre : Rapport de synthèse du séminaire sur l'évaluation de la réforme du Système National de Planification

Année : 1995

Auteur : Direction de la Planification

Commanditaire : Direction de la Planification / Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan

Du fait de l'actualité de la planification et du rôle central que le plan doit jouer dans le développement du pays, il a été question, lors de ce séminaire, d'examiner les blocages qui empêchent le système de fonctionner. Une attention particulière a été accordée à certains points qui ont semblé fondamentaux à savoir :

- proposer les moyens de relance de la planification tant au niveau des concepts, des structures que de l'exercice formel ;
- tracer des lignes d'une meilleure articulation des différentes instances de notre système de planification ;
- veiller à une meilleure intégration entre le Plan d'Orientation et les plans à vocation régionale et locale ;
- réfléchir sur une meilleure intégration des outils de planification ainsi que les conditions d'une meilleure information économique et par là au développement d'une plus grande synergie avec les autres Directions du Ministère.

Le document s'articule autour de trois axes :

- une évaluation de la conception de la réforme du système de planification ;
- l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme aux fins d'identifier les blocages et les limites du système proposé ;
- un plan d'actions intégrant l'ensemble des recommandations.

Ce document nous semble intéressant pour notre étude en ce qu'il propose un plan d'actions en rapport avec :

- le Système National de Planification ;
- l'identification des projets ;
- l'évaluation des projets ;
- la sélection et la programmation des projets ;
- le suivi des projets ;
- le système d'information des projets.

Titre : Note méthodologique préparée par l'Unité de Politique Economique (UPE) du MEFP sur l'efficacité des investissements publics au Sénégal

Année : 1996

Auteur : Unité de Politique Economique (UPE) / MEFP

Commanditaire : les structures du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et des autres Ministères Techniques

Termes de Référence de d'Etude : L'Efficacité des investissements publics au Sénégal – Note méthodologique

Description de l'ouvrage

L'ouvrage est une étude qui a pour objectif de cerner l'ensemble des entraves à une efficacité des investissements publics. L'étude s'est penchée sur :

- le cadre de mise en œuvre des investissements publics ;
- les conditions nécessaires pour une efficacité des investissements publics, ce point permettra de déboucher sur l'élaboration d'un plan d'actions ;
- les recommandations adoptées pour apporter les solutions adéquates aux problèmes recensés.

Le renforcement des capacités des Ministères Techniques doit s'inscrire dans le Système National de Planification (SNP) dont le fonctionnement correct dépend des instruments ci-après :

- une Loi-Plan d'Orientation Economique et Sociale dont le 9^{ème} Plan (1996-2001) en cours constitue le soubassement et dont le principal thème est « Compétitivité et développement humain durable » et comportant dix orientations stratégiques visant en outre la promotion du secteur privé.
- Une Loi-Programme Triennale d'Investissements et d'Actions Publics dont la 1^{ère} année est le Budget consolidé d'investissement intégré dans la loi des finances. Elle comprend des projets et programmes d'investissements publics ainsi que des normes de politique économique et constitue le maillon opérationnel de notre système de planification. Le PTIP comprend plusieurs étapes dont l'identification des projets et actions, la préparation, l'évaluation, la sélection et la programmation et enfin l'exécution et le suivi des investissements. Cette Loi-Programmation Triennale est précédée chaque année d'une étape (Perspectives Triennales) qui consiste à réaliser chaque année un cadrage macro-économique et macro-financier qui sert à :
 - actualiser les actions opérationnelles à mettre en œuvre sur trois ans ;
 - quantifier les investissements (publics et privés) nécessaires pour la réalisation du taux de croissance économique projeté.

NB : L'élaboration des Perspectives Triennales soulève plusieurs difficultés ayant comme conséquences une mauvaise identification des actions de politique économique à mettre en œuvre et des investissements à programmer au titre des PTIP.

LE CYCLE DE PROJET

Plusieurs facteurs expliquent la faiblesse du système. Ces lacunes peuvent être identifiées au niveau des différentes étapes du cycle de projet.

a) Au niveau de l'identification et de la préparation, cette tâche est du ressort des Ministères Techniques. Pour ce faire, la réforme préconisait :

- la confection d'un guide méthodologique par la formulation à l'usage des Ministères Techniques initiateurs de projet ;
- la formation des agents des Ministères Techniques aux techniques de formulation des projets ;
- le renforcement des cellules de planification des Ministères Techniques afin d'avoir des correspondants privilégiés.

NB : Plusieurs années après la réforme, presque aucun des objectifs cités plus haut n'a été réalisé.

Titre : Comment améliorer et harmoniser la programmation des investissements dans le système de planification, programmation, budgétisation, suivi du SENEGAL ?
Par Ingo EVERS, Juin 1995

Année : Juin 1995

Auteur : Ingo EVERS

Commanditaire : Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan ; GTZ

Le présent rapport fait le bilan du Système National de Planification notamment la planification, la programmation, la budgétisation et le suivi en abrégé PPBS. Après cela, le Consultant a fait un ensemble de recommandations en vue d'améliorer et d'harmoniser la PPBS.

Ainsi des recommandations générales se référant aux domaines suivants ont été faites :

1 - Améliorations institutionnelles / organisations

Créations et/ou restructuration des cellules de planification et des Directions quant au personnel et Bureautique en qualité et en quantité suffisante, rappel au respect des attributions et procédures.

2 - Renforcement des capacités techniques des Ministères Techniques

En matière d'identification, de préparation, d'évaluation, de programmation et de suivi des projets (rétablissement et/ou redynamisation des cellules de planification des MT, formation des cadres en techniques de planification et programmation sectorielle et d'évaluation de projets, adéquation DAP/PTIP).

3 - Renforcement de la planification macro-économique

Amélioration au niveau des données de base, p. ex. TES, unification et actualisation des modèles « macro-financier » et SESAME, cohérence du cadrage macro-économique avec le PTIP et le PAS, dimension sociale et spatiale, adoption de la technique de cadrage logique pour la confection et la suivi des plans et programmes (Etude prospective, IX Plan, adéquation Plan - DAP - PTIP, Tableau de Bord des Programmes) au MEFP et aux MT.

4 - Etablissement d'un système de formation permanente

(Au niveau de la DP) pour la formation des agents de toutes les Directions du MEFP, de certains MT et des collectivités régionales en matière de PPBS (Programme « cadets », élaboration ou actualisation des guides/manuels, formation, en planification macro-économique, en préparation, évaluation, programmation, budgétisation et suivi des projets, en formulation et suivi des politiques et programmes sectoriels et régionaux, applications informatiques).

5 - Création d'une banque de données de projets intégrées :

Couvrant tout le cycle de projet et servant de système d'information, d'évaluation, de programmation, de budgétisation et de suivi de projets pour tous les services du MEFP concernés et certains MT (création du système AIDA, intégration des logiciels périphériques).

Avant de préconiser des recommandations, le consultant INGO EVERS, rappelle le cadre institutionnel/organisationnel du système PPBS.

Il rappelle le rôle des Ministères Techniques et leurs liens avec le MEFP :

La réforme du système de planification de 1985 à 1987 prévoyait le renforcement de la capacité d'évaluation des MT. Il était convenu que ceux-ci prennent la pleine responsabilité pour la programmation et la préparation des projets. Le but était que les MT ne remettent plus au Ministère du Plan et de la Coopération (MPC aujourd'hui MEFP) des projets individuels mais des groupes de projets intégrés en loi-programme, donc de véritables programmes sectoriels.

Paradoxalement, lors des restructurations institutionnelles jusqu'à la fin des années 80, les Directions ou unités de planification dans les MT ont pratiquement disparu ou bien réduites à un niveau peu efficace (par exemple : santé, éducation). Seule l'Unité de Politique Agricole au Ministère de l'Agriculture établie assez récemment constitue une exception remarquable. La conséquence est la qualité insuffisante des dossiers de projets soumis régulièrement à la DP pour l'examen de leur rentabilité économique avant leur sélection finale et leur inscription au PTIP.

Par ailleurs, les MT étaient tenus de veiller à ce qu'une étude de faisabilité soit disponible pour tout projet préconisé. La présélection des projets du Ministère et l'élaboration d'un programme sectoriel devrait se faire selon un guide pratique du choix de projets préconisant l'application de la méthode des effets et contenant entre autres les schémas de fiches de projet à remplir pour constituer un dossier de projets.

Ce guide ne s'est pas avéré bien adapté et a été remplacé par le guide « Projets Productifs au Sénégal » (1989) qui cependant ne contient plus d'orientations précises pour la constitution d'un fichier de projets informatisés ni pour la sélection des projets indirectement productifs figurant dans le PTIP.

En plus, le rapport E. Berg sur la réforme de la programmation des investissements au Sénégal (Novembre 1991) constate un manque de motivation du côté des MT d'évaluer correctement leurs projets. Beaucoup de facteurs expliquent ce manque d'enthousiasme des MT : le personnel de ces Ministères n'est pas sûr de la façon dont il faut définir ces coûts, on peut faire des suppositions différentes à l'égard du niveau futur du personnel, salaires et autres données etc.

Au niveau du MEFP, plus particulièrement à la DP chargée de l'évaluation économique de projet, il y a danger de se faire écraser par les agents du MT. Le rapport Berg avance :

«Les évaluateurs des agences de planification ne devraient pas simplement accepter les chiffres tels qu'ils sont soumis par les MT, et calculer les taux de rentabilité ».

Selon toujours le rapport Berg revisité par le consultant, les principales raisons pour la médiocre qualité des projets sont d'abord des procédures de génération des projets qui résultent en beaucoup d'idées de projets peu réfléchies, et une procédure de sélection qui est désordonnée. Le rôle le plus important est joué par les Bailleurs de Fonds qui financent la plupart des projets. Ceux-ci avec leurs partenaires (les MT) conçoivent et suivent des idées de projets pas mûries et dont quelques unes sont mal conçues. En même temps, la capacité du Ministère du Plan de retravailler les projets ou de rejeter les projets est très faible. Les planificateurs manquent d'arguments ou d'influence pour pouvoir réviser ou rejeter les mauvais projets, une fois que leurs dossiers sont devenus élaborés. Comme ailleurs, le manque d'expertise sectorielle et technique des économistes du Ministère du Plan rend difficile de gagner la bataille avec les MT (et Bailleurs de Fonds) ou d'autres supporters des projets contestés.

Ainsi le MEFP serait mieux à même d'évaluer les projets de façon approfondie si la compétence sectorielle, qui faisait l'objet d'inquiétude dans le rapport Berg, était renforcée. Ceci implique une organisation par branche.

Les sectoriels du Plan pourraient et devraient être en contact permanent avec leurs homologues dans les MT et suivre les projets sectoriels en développant une compétence sectorielle plus approfondie. Cette spécialisation sectorielle permettrait aussi la définition plus claire des responsabilités.

Enfin INGO EVERS a abordé, dans son étude, un thème important relatif au renforcement de la capacité des MT en matière de préparation et d'exécution de programmes et de projets. Ainsi, le consultant affirme que la programmation sectorielle est insuffisante : Le système actuel de planification limite plutôt le rôle des MT dans la formulation des politiques et programmations sectorielles qui devrait représenter un travail continu. Il ne suffit pas de définir tous les 6 ans les objectifs sectoriels dans un document d'orientation du plan et de les laisser pour compte après en se penchant sur les projets sans assurer la cohérence bien précise entre les objectifs de projet et les objectifs du plan. Il manque souvent la précision quantitative de l'apport des projets analysés aux différents objectifs. A la suite de ce constat, le consultant recommande spécifiquement :

- de prévoir un programme de formation relatif à la définition des politiques et programmes sectoriels au niveau des MT clés. Cette formation devrait porter sur l'identification et la hiérarchisation des objectifs sectoriels, sur leurs interdépendances intersectorielles et sur leurs liens avec les objectifs macro-économiques. En plus, les problèmes de cohérence entre programme et projet devraient être élucidés. La méthode ZOPP pourrait servir de ligne directrice lors de la formation. Un guide pratique en la matière devrait être mis à la disposition des cadres concernés ;
- de redynamiser les cellules de planification - programmation dans les MT clés. Ces cellules comprenant 1 à 4 cadres chacune selon l'envergure des travaux, seront chargées :
 - de la formulation et du suivi des politiques et programmes sectoriels compatibles avec les orientations du plan,
 - de l'identification, de l'évaluation ex-ante, de la présélection, du suivi d'exécution et de l'évaluation ex-post des projets de leur ressort,
 - de la gestion de la partie de banque de données de projets qui concerne les MT ;
- de responsabiliser les MT pour leur permettre d'améliorer la qualité de leurs dossiers de projets. Les cadres des MT devraient être régulièrement formés au cas où un système de formation permanente serait créée au sein de la DP ;
- Il serait souhaitable d'établir une cellule de planification-programmation de projet similaire au sein du MEFP chargée des projets des autres MT n'ayant pas une capacité d'évaluation suffisante.

Titre : « Repenser la Coopération technique, réformes pour renforcer les capacités en Afrique ».
Bureau Régional pour l'Afrique, PNUD, ELLIOT J. BERG et FUKUDA PARR
Année 1993

Année : 1993

Auteur : Elliot J. BERG et Fukuda PARR

Commanditaire : Bureau Régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Cet important ouvrage publié par le PNUD, se veut comme une contribution à l'analyse et aux discussions relatives au processus d'évaluation et de programmation nationales de la coopération technique afin de permettre à chaque pays d'examiner systématiquement la manière dont la coopération technique est utilisée pour le développement national et pour qu'ils puissent mettre en place leurs propres moyens pour mieux gérer ces ressources. Cet ouvrage pose aussi la problématique d'idées neuves pour relever le défi que pose le renforcement des capacités au cours des prochaines années et la nécessité de revoir la définition et la finalité de la coopération technique.

Sur ce point, le livre présente une analyse technique des problèmes et propose des réformes purement opérationnelles, en se tenant éloigné des dimensions idéologiques du sujet.

Cet ouvrage aborde des thèmes importants en rapport avec la problématique de notre étude : Améliorer les résultats de la coopération technique, renforcer les capacités de gestion des bénéficiaires .

Nous nous proposons ici de résumer ces deux thèmes :

Améliorer les résultats de la coopération technique

Ce chapitre mentionne brièvement les problèmes de la coopération technique et les classe en deux catégories :

- Les problèmes systémiques, ou macro-éléments, qui sapent l'impact de la coopération technique à savoir l'absence d'un réel « marché » pour la coopération technique et la désorganisation de la fonction publique dans les pays bénéficiaires ;
- Les erreurs répétées ou les défauts commis lors du choix, de l'élaboration et de l'exécution des projets de coopération technique. Ces facteurs sont étudiés dans le présent chapitre et sont articulés autour du diagnostic de la coopération et de la proposition de réformes.

Le diagnostic met l'accent sur les échecs des systèmes de prestation parmi lesquels on peut citer :

- **Défauts d'identification et de conception.** Il ressort de ce point que les projets de coopération technique ne sont pas souvent axés sur les besoins les plus pressants ; ils se substituent par trop au personnel local et ne contribuent pas suffisamment au renforcement des capacités ; ils reflètent de façon imparfaite les préférences locales. Celle par exemple concernant l'emploi d'experts locaux plutôt qu'étrangers ou consistant à offrir davantage de formations et à engager moins d'experts ;
- **Participation locale insuffisante.** A ce niveau, il a été noté que l'absence de participation locale à l'identification et à la conception des projets est l'une des raisons qui explique bon nombre de ces défauts. La conception même de la plupart des projets trouve son origine au sein des organismes donateurs, dont les missions d'identification donnent naissance aux idées initiales. La conception des projets, comme leur évaluation, incombe au personnel des organismes donateurs qui ont parfois recours à des consultants et à des cabinets conseil ;
Au total, la coopération technique, est pour sa plus grande part, conduite exclusivement par les donateurs, ce qui constitue la cause principale de l'inefficacité de cette forme d'aide ;
- **Complexité excessive des projets.** Nombre de projets de coopération technique sont trop complexes. En effet, elle semble parfois servir tout autant les stratégies, les objectifs d'aide et les impératifs internes des donateurs que les besoins en développement des pays bénéficiaires ;
- **Conception hâtive des projets et de leurs composantes ;**
- **Rédaction peu précise des termes de référence.** Les termes de référence ne sont généralement pas suffisamment explicites sur l'ordre des priorités pour véritablement orienter ou contrôler le comportement du personnel expatrié. En outre, et c'est plus grave, les objectifs de renforcement des capacités et de développement des institutions sont souvent mis en sourdine et reçoivent rarement la priorité ;

- **Problèmes d'exécution.** Ces problèmes sont étudiés dans le contexte du modèle d'exécution généralement adopté par la coopération technique en Afrique, c'est à dire le modèle de l'expert résident doublé d'un homologue local. Ce modèle expert/homologue, qui est à la base des politiques et des pratiques de la majorité des donateurs multilatéraux et bilatéraux, est généralement adopté lorsque l'expert est le point central du système de coopération technique. Quatre éléments principaux constituent ce système : (1) homologue national doit collaborer avec chaque expert ; (2) il doit travailler à plein temps, un peu comme « doublure », afin de pouvoir prendre les fonctions de l'expert lorsque ce dernier s'en va et que le projet est achevé ; (3) l'expert a fonction de conseiller et ne devrait pas occuper un poste d'encadrement dans l'administration ; et (4) l'expert a pour tâche de former son homologue afin que ce dernier puisse opérer de façon indépendante.

En conclusion, on retient que l'expert concentre ses activités sur l'exécution des tâches et non pas sur la formation, il est souvent bon expert mais mauvais formateur, son influence dépasse celle de son homologue, et il bloque parfois l'avancement professionnel de son homologue par un séjour trop prolongé ;

- **Déficiences des conditions humaines.** Ce modèle est incapable de réaliser les objectifs de renforcement des capacités nationales grâce à la formation de nationaux et au transfert des connaissances et de technologies ;
- **Problèmes de recrutement et de double responsabilité.** La plupart des projets de coopération technique sont frappés de retards et de problèmes de recrutement, particulièrement ceux qui s'appuient sur un personnel résident engagé à long terme. Les difficultés de recrutement sont exacerbées par une tendance courante qui consiste à imposer des critères officiels de postes majorés.

En plus, le problème de loyalisme et de responsabilité se pose pour certains effectifs expatriés. Leur loyalisme est inévitablement partagé ; ce sont des collaborateurs qui relèvent de la direction de l'institution du pays d'accueil qui les emploie. Mais ils ont également affaire à l'institution donatrice.

Après un diagnostic sévère, les auteurs font un ensemble de propositions de réformes. Ces propositions concernent essentiellement :

- **Exécution plus efficace en gardant les structures actuelles**

« Faire mieux » constitue les mots clefs du sujet. Autrement éliminer les lacunes répertoriées. Ainsi :

- lors de la conception : accorder davantage de temps à la préparation du projet de coopération technique, rechercher une participation locale, prendre en compte les capacités institutionnelles locales et les besoins réels, ne pas inclure trop de volets complexes, accorder davantage d'attention à la formation ;
- lors de l'exécution : perfectionner les procédures de recrutement pour réduire les retards, accorder lors des recrutements une attention accrue aux sensibilités culturelles, aux qualités humaines et aux capacités de formation ; s'efforcer davantage d'assurer la présence d'homologues ; et améliorer l'encadrement et le contrôle de qualité des donateurs ;

- **Modifier la combinaison des modes de prestation.** La proposition de réforme centrale consiste à réduire de façon drastique, peut-être même à abandonner, le modèle expert/homologue, qu'il conviendrait de remplacer par une approche nouvelle ou renouvelée, fondée sur quatre formules de substitution : une utilisation ouverte d'effectifs d'assistance technique d'appoint, une plus large acceptation des modèles reposant sur « l'entraînement » en engageant du personnel à court terme et en organisant des visites fréquentes, une importance accordée aux capacités de consultation locales et un recours plus affirmé au jumelage ;

- **Recours accru aux consultants locaux.** Le principe de recourir à la consultance locale a été accepté par tous les donateurs. Ainsi depuis dix ans, on a assisté à une prolifération de consultants africains et de cabinets conseil, lesquels sont de plus en plus sollicités par les donateurs. Dans le même ordre d'idées, le rapport du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE avait recommandé à l'endroit des donateurs :

- soutenir des programmes de formation destinés aux consultants des pays bénéficiaires,
- encourager des accords de jumelage entre les cabinets conseils du pays donateur et du pays bénéficiaire,
- aider les états bénéficiaires à rassembler des informations sur les services spécialisés locaux,
- appuyer les sociétés nouvellement créées dans les pays bénéficiaires pour qu'elles se fassent connaître sur le marché international ;

- **Jumelage Institutionnel.** Le jumelage est une autre idée bien accueillie. L'objectif de celui-ci selon les auteurs, consiste « à permettre à l'institution aidée d'avoir accès, de façon systématique et continue, aux connaissances accumulées dans l'autre institution, et, dans l'idéal, à établir un partenariat plus permanent, dont les deux institutions, tireront parti pendant une période de temps prolongée ». Le jumelage, en dépit du manque d'expérience en la matière, a la solide réputation d'être une forme efficace de renforcement des capacités. En ce qui concerne les coûts, il ne semble pas que le jumelage soit moins onéreux que d'autres formules comparables de prestations, comme par exemple les équipes d'experts résidents engagés à long terme.

Au total, la revue de ce chapitre montre nettement les nombreuses carences existantes depuis toujours dans les systèmes de prestation de coopération technique : conception et exécution de projets médiocres ou véhicule inadéquat pour le renforcement de capacités en l'occurrence la formule expert résident/homologue. Suite au diagnostic, il apparaît qu'une réforme réelle viendra sans doute d'une modification du modèle fondamental de prestation de la coopération technique.

Renforcer les capacités de gestion des bénéficiaires

Dans ce chapitre, la problématique de la prise en charge du cycle des projets qui font l'objet de coopération technique entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires est posée.

En effet, il apparaît que le problème général le plus fondamental de la gestion de la coopération technique est qu'elle est trop peu gérée par les gouvernements africains et trop par les donateurs. Au niveau macroéconomique, les connaissances et le contrôle sont irréguliers : les gouvernements bénéficiaires ne connaissent que vaguement le volume global de l'aide reçue et ils exercent peu d'influence sur ces flux et reflux. En plus, la gestion de la coopération technique au niveau des projets ne fait pas appel à la participation des gouvernements. **Ce sont les fournisseurs qui prennent l'initiative de la conception, de l'élaboration, de l'exécution et du suivi des projets de coopération technique.**

Les instances de tutelle chargées de la sélection et de la définition des priorités (Ministères du Plan et des Finances) n'imposent qu'une coordination et un contrôle sporadiques et rudimentaires.

Par ailleurs, ce chapitre comprend quatre parties :

- l'environnement dans lequel sont prises les décisions en matière de coopération ;
- le contrôle de toutes les étapes du cycle des projets par les donateurs ;
- les coûts et les inconvénients des formules actuelles de coopération ;
- les tactiques et les stratégies de réforme.

Nous n'aborderons ici que la partie 2) en rapport avec la problématique de notre étude.

Avant de résumer cette deuxième partie, il est nécessaire de faire l'économie des filières de décision du secteur public telle que décrites par les auteurs. Ainsi, la plupart des projets sont identifiés et élaborés grâce à une action combinée des donateurs et des gouvernements d'accueil.

Le projet type d'investissement en Afrique Subsaharienne procède de l'initiative d'un donateur avec la collaboration d'un organisme d'exploitation au rôle passif. Le projet peut être soigneusement préparé et étroitement lié aux priorités nationales. Il peut être aussi élaboré à la va vite ou ne pas établir des priorités. Dans tous les cas, une fois qu'il est préparé, rédigé et présenté, il est versé au portefeuille des investissements publics.

Cela s'explique par le fait que les procédures en termes de sélection des projets sont poreuses et permettent souvent à des projets peu prioritaires de passer au travers des mailles du filet de l'évaluation. Les organismes d'exécution se chargent rarement d'évaluer les projets : leur intérêt est d'avoir plus, pas d'en avoir moins. Les évaluations critiques devraient se situer au niveau des Ministères des Finances et du Plan. Mais ces derniers ne se préoccupent principalement que de juguler les dépenses globales et sont rarement en mesure de contrôler la qualité des dépenses, à laquelle ils s'intéressent parfois fort peu.

La tâche de sélectionner les projets et de garantir le respect des priorités incombe donc aux organismes de planification.

Mais ces derniers à rares exceptions près, sont déficients : leurs effectifs sont peu nombreux, leurs budgets non salariaux sont minces et leur accès aux ministères techniques est limité.

De réels progrès ont été réalisés dans les années 80 en imposant une plus grande rationalité et une meilleure discipline dans la programmation des investissements.

En dépit du progrès ci-dessus, les organismes donateurs identifient et élaborent de nombreux investissements publics si ce n'est tous. Leur opinion est déterminante en ce qui concerne l'ampleur des projets, la technologie employée, le nombre et la composition des effectifs et la façon dont les projets seront exécutés et suivis.

Au total, la gestion et le contrôle exercés par les gouvernements bénéficiaires sur les projets d'investissement restent donc partiels et faibles.

Dans le souci d'améliorer la gestion des projets de la coopération technique et ceux d'investissements, des recommandations ont été faites notamment par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, parmi lesquelles :

- l'idée que les gouvernements bénéficiaires prennent le contrôle de toutes les étapes du cycle des projets alors que les donateurs se chargeraient de l'évaluation ex-ante et ex-post des projets, et joueraient éventuellement un certain rôle en matière de gestion financière ;
- le remplacement de la démarche par projet par une approche par programme aussi bien pour les projets de coopération technique que pour ceux d'investissements ;
- Dans cet ordre d'idées, l'Assemblée Générale des Nations Unies avait adopté une résolution demandant l'abandon des dispositions d'aide projet par projet au profit d'une approche par programme ;
- Il conviendrait d'accorder, dans la planification, la sélection et la conception des activités de coopération technique, une place plus large à la notion de programme au lieu d'adopter une démarche projet par projet. L'approche par programme devrait reposer sur des actions thématiques, sectorielles, multidisciplinaires et, souvent, faire appel à plusieurs donateurs ;
- Introduire de nombreux changements en matière d'organisation et de procédure en créant une unité centrale responsable de la coordination des projets, en créant ou renforçant la capacité d'élaboration de programmes sectoriels, dotés de priorités et de projets bien définis, et en renforçant les procédures de sélection (création par exemple, d'une seule filière d'approbation).

Annexe 3 :

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

■ **Ministère de l'Agriculture**

- Habib LY, Directeur UPA
- Docteur Abdoulaye MBAYE, Docteur vétérinaire, UPA
- Léna FALL, Economiste, UPA
- Sophie THIANE DIEYE, Ingénieur agronome, UPA

■ **Ministère de l'Hydraulique**

- Antoine DIOCKEL THIAW, Directeur de Cabinet
- Diene FAYE, Directeur de l'Exploitation et de la Maintenance (DEM)
- Alassane Taïrou NDIAYE, Chef de la Division de l'Hydraulique Rurale Direction de l'Hydraulique et de l'Assainissement (DHA)
- Astou Faye FALL, Chef du Service de Gestion et de Planification des Ressources en Eau (SGPRE)
- Mamadou DIOP, Chef du Service de l'Administration Générale et de l'Equipement (SAGE)
- Seni COLY, Ingénieur, Adjoint au Chef du SGPRE
- Abdoulaye SENE, Chef de la Mission d'Etudes et d'Aménagement des Vallées Fossiles (MEAVF)
- Oumar NDIAYE, MEAVF
- Madio FALL, Directeur de l'Hydraulique et de l'Assainissement
- Abdoulaye SENE, Directeur Général ONAS /MH
- Babacar DIENG, Directeur Général SONES/MH
- Aladji DIENG, Directeur de la Planification SONES
- Adama MBAYE, Directeur des Etudes et Planification ONAS

■ **Ministère de l'Energie, des Mines et de l'Industrie**

- Alioune FALL, Directeur de l'Energie
- Louis SECK, Chef de la Division Energie Solaire, DE
- Mamadou KANOUTE, Adjoint au Chef de la Division Energie Solaire, DE
- Ibrahima NIANG, Chef de la Division Combustibles Domestiques, DE
- Seïla TOURE, Chef de la Division Economie d'Energie, DE
- Amadou Bamba DIOP, Adjoint au Chef de la Division Planification et Gestion, DE
- Seydou SAGNA, Chef de la Division Electricité
- Moustapha LO, Chef de la Division Planification et Projection Financière, SENELEC

■ **Ministère de l'Equipement et des Transports Terrestres**

- Lamine SEYDI, Directeur de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE)
- Samba NDIAYE SAMB, Chef du Bureau des Finances et du Matériel (DAGE)

■ **Ministère de la Santé**

- Makhtar CAMARA, Directeur de l'Administration Générale et de l'Equipement
- Ndiouga FALL, Chef de la Division du Personnel
- Ousmane NDONG, Chef de la Division de la Gestion Financière
- Abdou GOUDIABY, Planificateur à la Division Programmation et Suivi Budgétaire
- Birahim DIONGUE, Coordonnateur de la Cellule d'Appui et de Suivi (CAS)/PNDS
- Dr Fodé DIOUF, CAS / PNDS
- Dr Mame Cor NDOUR, CAS/PNDS
- Assane SAKHANOKHO, Chef de la Division Programmation et Suivi Budgétaire

■ **Ministère de l'Education Nationale**

- Maoumi FALL, Directeur de la DPRE
- Papa Momar SOW, Directeur de l'Education Préscolaire et de l'Enseignement Elémentaire
- Pape Momar SENE, Chef de la Carte Scolaire, DPRE
- Maguette SOW, Directeur de la DAGE
- Mamadou SAGNANE, Directeur de l'Enseignement Secondaire Technique
- Papa Madéfall GUEYE, Directeur de la DAEB

■ **Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat**

- Diégane NDENE, Conseiller Technique, chargé de la Planification
- Babacar BA, Adjoint du Directeur de l'Urbanisme et de l'Architecture et Chef de la Division Architecture
- Mamadou NDOYE, Conseiller Technique du Directeur de l'Urbanisme et de l'Architecture
- Samba DIOUF, Chef de la Division Urbanisme

■ **Ministère de la Famille, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale**

- Ousmane KA, Chef du BSC
- Astou DIAGNE, Directrice Bien-Etre Familial
- Khardiata Lo NDIAYE, Directeur Projet de Développement des Ressources Humaines (volet Femmes)
- Khady Fall NDIAYE, Directeur Projet d'Appui aux Groupements Féminins
- Ousmane DOUCOURE, Directeur du Développement Communautaire
- Mme Marième SEYE, Directrice de l'Action Sociale
- Ibrahima SECK, Chef du SAGE

■ **Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF)**

- Pape Salla MBOUP, Directeur de la DCEF
- Daouda DIOP
- Oumar KANDJI
- Massar WAGUE
- Ameth FAYE
- Sagar DRAME

■ **Direction de la Planification**

- Aboubacry Demba LOM, Directeur de la Planification
- Mamadou NDOYE
- Mme. Sira Sy SECK

■ **Banque Mondiale**

- Cadman MILLS, Représentant Résident
- Alassane DIAWARA, Task Manager
- Moustapha NDIAYE, Task Manager

■ **Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)**

- Mme Odile Sorgho MOULINIER, Représentant Résident
- Mme Assitan THIOUNE, Economiste Principal

■ **Union Européenne**

- Gilles DESESQUELLES, Conseiller Technique

■ **Agence Française de Développement**

- Alain CELESTE, Directeur de l'Agence de Dakar

■ **Mission Française de Développement**

- Patrick COHEN, Conseiller Economie & Finance

■ **GTZ**

- Georg SCHÄFER Conseiller technique au MEFP

■ **USAID**

- Mamadou KANE, Senior Program Development Officer
- Massar BEYE, Conseiller en Programme de Développement

Annexe 4 :

LISTE DES MEMBRES DU COMITE DE PILOTAGE

LISTE DES MEMBRES DU COMITE DE PILOTAGE

MINISTERE	SERVICE/FONCTION	NOM ET PRENOMS
MINISTERE DE L'AGRICULTURE	• UPA	* Dr Abdoulaye Mbaye
MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE	• CT	• Youssoupha Kamara • Ababacar Ndao
MINISTERE DE L'ENERGIE, DES MINES ET DE L'INDUSTRIE	• DE	• Amadou Bamba Diop • Michel Diémé
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES	• CT	• Yaya Badiane
MINISTERE DE LA SANTE	• DAGE	• Assane Sakhanokho
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	• DPRE	• Papa Momar Sène
MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT	• CT	• Diégane Ndene
MINISTERE DE LA FAMILLE, DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA SOLIDARITE NATIONALE	• BSC • DBEF	• Ousmane Ka • Ibrahima Aïdara
MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN	• DCEF	• Ndeye Mayé Diouf • Ahmet Faye • Daouda Diop • Oumar Kandji • Massar Wague
	• DDI	• Mor Faye • Mamadou Ndiaye
	• DP	• Soyebou Thiam
	• CT/GTZ • CT • GTZ	• Georg Schäfer • Ahma Fall • Daouda Ndiaye
	• UPE	• Racine Kane
MINISTERE DELEGUE CHARGE DU PLAN	• CT	• Sagar Drame

Annexe 5 :

PERSONNES AYANT PARTICIPE A L'ETUDE

L'Etude Diagnostique des capacités des Ministères techniques a été réalisée par une équipe d'experts alignés par le Cabinet conseil MGP-Afrique adjudicataire du contrat de prestation de services (cf. N°164/98 du 20 Juillet 1998)s

L'équipe était composée de :

Personnes clés :

1. Edouard DIEME, Economiste, Chef d'Equipe
1. Ababacar KANE, Agronome/Economiste
2. Mamadou MBENGUE, Economiste

Appui :

1. Ndary FALL, Informaticien
2. Salif SECK, Economiste
3. Abourahim KANE, Economiste
3. Amadou Gando LY, Comptable

Secrétariat / Edition

Mme Aminata Ndiaye BOB

Adresse : HLM2 N° 673 B.P. 15363 Dakar

Site WEB : <http://www1.telecomplus.sn/mgp>

Annexe 6 :

ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

Par rapport aux ouvrages et documents contenus dans les termes de référence de l'étude, nous les avons lus et synthétisés. Il s'agit de :

- L'audit physique et comptable des fichiers des personnels de l'Etat - Ministère de la Modernisation de l'Etat MEFP / PANAUDIT MIF et SOGEMA. Juillet 1995.
- L'audit des Ministères Techniques / CESIA. 1992.
- L'identification des capacités de Ministères Techniques / SONED. 1990.
- La Réforme du Système National et Adoption de la Programmation Triennale glissante / CF IDET CEGOS. 1984.

En plus des documents recommandés par les termes de référence, le consultant a exploité les différents rapports d'études, les décrets et notes ci-après :

- Les décrets et arrêtés ministériels relatifs à l'organisation et aux attributions des Ministères ciblés, Directions et Services rattachés.
- Le rapport sur l'Analyse du Système de Gestion des Investissements Publics (rapport provisoire) / [commanditaire Programme Cadre III SEN 92/015]. Mars 1995.
- Le rapport sur la Formulation du Programme National de Renforcement des Capacités de Planification et de Gestion de l'Economie Nationale (phase diagnostique, 1^{er} draft) PCIII SEN/92/015. [Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan - PNUD] Avril 1995.
- Le Programme National de Renforcement des Capacités de Planification et de Gestion de l'Economie Nationale : /PNUD/PCIII/Sen/92/015. [PNUD]. Octobre 1996.
- Le Rapport de l'atelier de travail sur l'élaboration d'un document de référence sur la Planification du Développement et l'Evaluation des Projets / MEFP. Février 1998.
- L'étude sur les Capacités des Ministères et des Régions, recommandations du séminaire sur l'Evaluation de la Réforme du Système National de Planification (rapport de synthèse) / [Direction de la Planification - Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan]. Avril 1995.
- Le Manuel de Procédures sur la Programmation, la Budgétisation et le Suivi des Investissements financés par l'Etat / IDET-CEGOS/MPC. Février 86.
- Le rapport provisoire sur « L'Analyse du Système de Gestion des Investissements Publics, phase plan d'actions et modalités de mise en œuvre – document N°7A / CESIA. 1992. [Ministère de la Modernisation de l'Etat et de la Technologie].
- Le rapport sur la phase orientations document N° 5BB version définitive de l'audit de l'administration sénégalaise - Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale / CESIA. [Ministère de la Modernisation de l'Etat et de la Technologie]. Juillet 1992.
- Le rapport sur la phase scénario document N°6BB / CESIA. [Ministère de la Modernisation de l'Etat et de la Technologie]. 1992.
- Le rapport sur la phase bilan / CESIA. [Ministère de la Modernisation de l'Etat et de la Technologie]. 1992.
- Le rapport d'analyses et commentaires relatifs aux bilans détaillés réalisés par l'équipe des intervenants du Ministère de la Modernisation et de la Technologie / CESIA. [Ministère de la Modernisation de l'Etat et de la Technologie] Avril 1992.
- Le rapport sur « Le Conseil Supérieur du Plan sur le Renforcement du Système National de Planification » MPC. Juin 1987.
- L'étude sur l'Identification des Capacités des Ministères Techniques, Ministère de la Santé Publique /SONED. [Ministère du Plan et de la Coopération] Juillet 1989.
- L'étude sur la Compétitivité et le Développement Humain Durable – Perspectives Triennales 1998/2000/ Direction de la Planification - Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. Décembre 1997.
- L'étude sur le Renforcement des Capacités des Ministères Techniques / Mourad LABIDI. [PNUD]. Octobre 1990.
- Capacité des Ministères et des Régions recommandations / Mourad LABIDI. [ONU] Mai 1991.
- La note de service du 31 Juillet 1998 relative à l'affectation du personnel dans le cadre de l'exécution du PDIS. [Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale]. Juillet 98.
- «Comment améliorer et harmoniser la programmation des investissements dans le système de planification programmation budgétisation suivi du Sénégal » Rapport préparé pour le Gouvernement du Sénégal Projet GTZ «Conseiller Technique au MEFP» / par INGO EVERS, Consultant GTZ.. Juin 1995 Tome 1 et 2.
- Les Systèmes de Planification Macro-économique Situation Actuelle et Perspectives...
Le Système de Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi au Sénégal - rapport présenté par Demba FAYE. 1995.

- Le Manuel de Procédures du «Programme de Développement Intégré du Secteur de la Santé (PDIS) ». [Ministère de la Santé et de l'Action Sociale]. Août 1997.
- «Formulation du Programme National de Renforcement de la Capacité de Gestion de l'Economie » phase diagnostique Tome 1 Août 1995 et phase diagnostique (deuxième draft) /PCIII (SEN/92/015). [Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan]. Août 1995
- Le Renforcement des Capacités de Planification et de Gestion de l'Economie Nationale [SEN/92/015 / Programme Cadre III] : Octobre 1996.
- Le Programme d'Assistance du FNUAP au Sénégal 1997-2001 : Sous programme population et stratégies de développement : « Composante GENRE – Population et Développement ». Avril 1998.
- Rapport de l'Atelier de formulation de la politique sectorielle du Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille » Juillet 1997.
- «Contribution de l'équipe des Nations Unies au Sénégal» Consultation avec le Conseil Economique et Social – Genève, 8 Juillet 1997.
- « La Coopération Technique au Sénégal, Analyse et Eléments d'Evaluation des Besoins » / Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). [Ministère de la Modernisation de l'Etat]. Mars 1998.

Annexe 7 :

**TABLEAU SYNOPTIQUE DES INSTRUMENTS D'ANALYSE
ECONOMIQUE**

ANNEXE : TABLEAU SYNOPTIQUE DES INSTRUMENTS

PLANIFICATION MACROECONOMIQUE ET SOCIALE

Instruments outils ou produits	Domaine d'utilité	Principaux Bénéficiaires	Problèmes	Mesures à prendre
1. Prospective 2015	Réflexion prospective sur le Sénégal et son environnement à l'horizon d'une génération	Tous les ministères	Produit inachevé	Approfondir les aspects sectoriels : situation économique, jeu des acteurs, construction de scénarii de développement
2. Plan	Ensemble de stratégies à moyen et long terme pour conduire l'économie vers un futur souhaité	Tous les ministères	- DAP non hiérarchisés - Absence de suivi-évaluation	- Adopter la technique cadre logique pour l'adéquation DAP/PTIP - Intégrer la dimension spatiale dans le suivi-évaluation
3. PTP	- Programmation triennale des projets et études à réaliser - Budget d'investissement prévisionnel de l'Etat	- DCEF, DP - Ministères techniques	- Comité de sélection des projets est en veilleuse - Critères spatiaux non pris en compte - Absence d'adéquation entre DAP/PTIP	- Remettre le Comité de Sélection sur les rails - Intégrer les critères spatiaux - Adopter la méthode ZOPP pour rendre adéquat DAP/PTIP
4. Modèle SESAME	- Simulations et variantes - Projections - Budgèts économiques	CP, CPS, DCEF, MEFP	- Personnel - Manque de données - Gestion informatique lourde - vieillesse du micro	- Recrutement expert national - Consultation internationale - Achat micro - Regrouper SESAME et MACROFINANCIER
5. Modèle MACROFINANCIER	- Perspectives triennales - Cadrage macroéconomique du Plan - Projections	CP, DPS, DCEF, MEFP	Mêmes problèmes que SESAME	Mêmes mesures que SESAME
6. RAPID	Sensibilisation sur les problèmes de population	- Organismes en IEC - CP - Organisations de planification familiale - MASAS	- Ne prend pas en compte la dimension régionale - Modèle de simulation non fonctionnel	- Entendre le niveau de représentation du modèle à l'ensemble des dix régions - automatiser les possibilités fonctionnelles du modèle
7. MPECC	Projections démographique (population, main-d'œuvre, étudiants, coûts de fonctionnement éducatifs, sanitaires, besoins de formation...)	- CP - DPRH	- Manuels inexistantes - Version disponible incomplète - Maintenance inexistante - Matériel informatique inadéquat	- Disposer de la version complète - l'adapter au contexte du Sénégal - Disposer des manuels - Former la CP et la DPRH - Acheter micro - Transférer l'outil à la CP et à la DPRH
8. TABLO	Projections macro-économiques	CPS		
9. Modèle des Flux Scolaires (MFS)	- Simulations - Projections	- CP (DRH, DPSE, DPR) - MEFP - CP/CPRE/MEN	- Absence d'évaluation des coûts scolaires - Micro entièrement obsolète	- Construire un Modèle des Coûts Scolaires (MCS) - Consultation internationale de deux (2) semaines

PLANIFICATION MACROECONOMIQUE ET SOCIALE

Instruments Outils ou Produits	Domaine d'utilité	Principaux Bénéficiaires	Problèmes	Mesures à prendre
10. Modèle de l'Administration du Sénégal (MAS)	Simulations Projections	DP (DPQ, DRH), MEFP DB, DSRPV, CCEMS, MEFP	- Outils à perfectionner - Ne prend en compte que les besoins de la Planification	a) Outil à perfectionner - Optimisation de DATA_MAS - Reconfiguration du calcul des retraites - Introduction d'un tableau de bord - Possibilité de simuler l'incidence d'augmentation forfaitaire de salaires - Module d'impression des tableaux b) Conception et Implémentation de Mas_Mensuel c) Extension de MAS sous forme de module de gestion
11. Tableau de bord des indicateurs sociaux	- Aide au diagnostic de la situation sociale - Aide à la mise en oeuvre des politiques sociales	- DPS, DP/MEFP, MEN, MSAS - Universités - Centres de recherche - Organismes	- Pas de micro en bon état - Problème de déplacements (pas de véhicules)	- Régionalisation des Indicateurs sociaux - Elargissement des Indicateurs sociaux
12 Banque de Données des Indicateurs Sociaux	- Sensibilisation - Support du tableau de bord - Informations statistiques sociales	- DPS, DP/MEFP, MEN, MSAS - Universités - Centres de recherche - Organismes	- Pas de micro en bon état - Problème de déplacements (pas de véhicules)	Mise à jour de la Banque de Données
13 Module d'Actualisation et de Génération des Indicateurs Sociaux	Traitement automatique de la BADIS	DPS, DP/MEFP,	Pas de micro en bon état	Acheter micro