

299

4758

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple –Un But – Une Foi



MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GENERALE DU PLAN

**ETUDES DIAGNOSTIC DES FONCTIONS ET
OUTILS DE PLANIFICATION**

PAR DIOSSY SANTOS

Rapport provisoire

juillet 2012

Sommaire	
SIGLES ET ACRONYMES.....	4
INTRODUCTION.....	7
Chapitre I Planification et Système de Planification.....	9
I Définition de la planification.....	9
II Système de planification (S.P)	10
2.1 Les missions d'un Système de Planification.....	10
2.2 Les composantes d'un Système de planification.....	11
III L'esprit de la réforme de 1987.....	12
Chapitre II Présentation de l'organisation du SNP au lendemain de la réforme	14
I Les structures de coordination de la stratégie à long et moyen termes.....	14
1.1 La Direction de la Planification	14
1.2 La Direction de l'aménagement du territoire	16
1.4 Les structures de coordination de la programmation et du financement	18
1.5 Les structures mixtes de coordination du SNP	18
1.6 Les structures de coordination de l'information économique et sociale	19
1.6 Le renforcement du SNP avec l'apparition de nouvelles structures.....	19
CHAPITRE III Les instruments et outils du Système National de Planification (SNP).....	23
I Les Instruments du SNP	23
1.1 les instruments de stratégies à long terme	23
1.2 Les instruments de stratégies à moyen terme	24
1.3 Les Instruments d'opérationnalisation	25
1.3.1 Le cycle de vie des projets/programmes.....	25
1.4 Les Instruments de planification au niveau décentralisé	28
II Les Outils de la planification au Sénégal.....	30
2.1 Les outils de cadrage des politiques macroéconomiques	30
2.2 Les guides de préparation, d'évaluation, de choix de projets/programmes et les manuels de procédure pour la programmation.....	31
Chapitre IV Dysfonctionnements dans le déroulement du S.N.P.....	36
1.1 Les dysfonctionnements émanant des stratégies à long terme.....	37
1.2 Les dysfonctionnements apparaissant dans les différents paliers	37
1.2.1 Les problèmes de cohérence entre les documents de long et moyen termes	37
1.2.2 Les problèmes de cohérence entre les différents documents de moyen terme	38
1.2.3 Les dysfonctionnements apparus dans la concordance des cadrages macroéconomiques.....	39

1.3.1 la préparation des projets/programmes	41
1.3.3 Dysfonctionnement dans la fonction programmation	43
3.4 Dysfonctionnement émanant de l'information économique et sociale.....	45
3.5 Les dysfonctionnements issus de l'instabilité des institutions	45
3.5.1 Les instabilités institutionnelles de la période 1990-2000	45
5.2 Les instabilités institutionnelles des années 2000 : les problèmes existentiels de structures concurrentes.....	48
3.6 Dysfonctionnements issus de l'absence d'un leadership fort	53
Chapitre V les acquis du système national de planification	56
6.1 Les acquis à consolider	56
6.2 Les lacunes à combler	60
Conclusion et Recommandations	62
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	63

SIGLES ET ACRONYMES

ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la démographie
APD	Aide publique au développement
APIX	Agence de promotion des investissements et des grands travaux
CDSMT	Cadre de dépenses sectoriel à moyen terme
PNTL	Programme national de lutte contre la tuberculose
CNDS	Cadre national du dialogue social
CRESPES	Comités régionaux suivi de suivi des politiques économiques et sociales
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EACI	Environnement des affaires de classe internationale
EPT	Education pour tous
FBCF	Formation brute de capital fixe
FDD	Fonds de dotation de la décentralisation
FECL	Fonds de dotation des collectivités locales
FNDL	Fonds national de développement local
GAR	Gestion axée sur les résultats
IDE	Investissements directs étrangers
IPRES	Institut de prévoyance retraite du Sénégal
MA	Ministère de l'Agriculture
MST	Maladie sexuellement transmissible
OMS	Organisation Mondiale de la santé
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation de Producteurs
OS	Objectif stratégique
OSC	Organisation de la société civile
PA	Programme Agricole

PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PAP	Plan d'actions prioritaires
PDEF	Programme de développement de l'éducation et de la formation
PDPA	Programmes, Lettres et Déclarations de Politique de Développement Agricole
PIB	Produit Intérieur Brut
PDIS	Programme de développement intégré de la santé
PDMAS	Programme de développement des marchés agricoles du Sénégal
PNIA	Programme national d'investissement agricole
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PNTL	Programme national de lutte contre la tuberculose
PNTS	Programme national de lutte contre le SIDA
PREF	Plan de Redressement Économique et Financier
PTF	Partenaires techniques et financiers
PTIP	Programme triennal d'investissement public
SIGFIP	Système intégré des finances publiques
SNP	Système national de planification
SCA	Stratégie de croissance accélérée
SSP	Soins de santé primaire
SIDA	Syndrome immunodéficience acquise
TBA	Taux brut d'admission
TEI	Tableau inter-industrie
TNS	Taux net de scolarisation
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

1

2

INTRODUCTION

Le développement économique et social est perçu comme un processus de transformations structurelles par lequel des améliorations notables sont apportées aux conditions de vie des populations. L'évolution des sociétés se caractérise par des développements, stagnation et crise en générant des mutations et transformations profondes, rapides et contradictoires qui participent de façon significative aux changements affectant la société toute entière. Les mesures d'ordre politique ou économique ou sociale restent inopérantes, voire dangereuses, tant que les mutations attendues ne sont pas parfaitement identifiées et quantifiées, tant que les mécanismes et les ressorts profonds n'en sont pas connus, tant que leurs prolongements prévisibles ne sont pas clairement dévoilés. Ce qui motive l'ambition d'orienter, d'accélérer ou de redresser ces évolutions. Cette ambition conduit à la nécessité de rechercher les démarches les plus appropriées et de se doter d'instruments et d'outils puissants de gestion économique et sociale et surtout, dans des pays où il s'avère indispensable de procéder à des priorisations et hiérarchisations d'objectifs de développement.

Dans le cadre de la recherche de l'atteinte de l'optimum social, l'histoire de la pensée du développement économique et social nous enseigne que beaucoup d'économistes ont exposé comment un pays se développe en s'attachant à accroître le montant de son épargne et de ses investissements ou à intensifier ses efforts à l'exportation pour s'inscrire sur la trajectoire du développement.

Au milieu du 20^{ème} siècle, pendant deux décennies, des économistes ont vu dans l'industrialisation substituée aux importations la voie la plus courte vers le développement. Dans les années 70, les techniques à forte utilisation de main d'œuvre ont prospéré. Alors que selon d'autres thèses, le développement ne sera possible qu'avec un transfert massif de ressources des pays riches vers les pays pauvres sous formes d'aide au développement et d'investissements étrangers. Au cours des années 80 et 90, avec la crise de l'endettement et son corollaire celle de la balance des paiements, aussi bien les institutions multilatérales que la coopération bilatérale ont invité les pays en développement à adopter des politiques d'ajustement afin de modifier leur stratégie de développement économique et social à travers des programmes de réformes et de libéralisation économique pour redonner au marché le premier rôle. Si ces dernières politiques ont été accompagnées de performances économiques, celles-ci sont restées insuffisantes pour améliorer significativement les conditions de vie des populations. Ce qui fait que des thèses nouvelles sont, aujourd'hui, avancées allant dans le sens de la satisfaction des exigences humaines de base des plus démunis et ont vu leur popularité accroître, depuis le début des années 90 et 2000, en tant que facteur clé du développement.

Toutes ces stratégies de développement préconisées ont été mises en œuvre avec plus ou moins de succès ou d'échecs dans diverses économies à travers le monde. La stratégie d'import substitution a connu des réussites dans certains pays en développement alors qu'elle a échoué au Sénégal et ailleurs. Celle consistant à développer la substitution des "Exportations" aux "Importations" appelée souvent "Stratégie d'Ouverture" a connu des résultats positifs dans des pays qui ont eu à développer une grande compétitivité dans le cadre d'un système de gestion économique bien pensé et bien mis en œuvre avec de fortes articulations entre les long, moyen et court termes. Ce sont, aujourd'hui, ces pays performants que l'on dénomme "pays émergents".

Actuellement, les stratégies basées sur la satisfaction des exigences humaines présentent des résultats très mitigés dans des pays en développement comme le Sénégal. En effet, l'incidence de la pauvreté est passé de 50,8% en 2005 à 50,7% en 2009 alors quelle était de l'ordre de 58% au début des années 90. Selon les projections, la pauvreté reculerait légèrement à Dakar, mais, serait stable dans les autres centres urbains et en légère augmentation en milieu rural (de 61,9% en 2005 à 63,2% en 2009). Plus préoccupante, la profondeur et la sévérité de la pauvreté auraient augmenté, suggérant que ce sont les plus pauvres qui ont été affectés par cette situation. L'OMD 1 "Réduire la pauvreté de la population de moitié (34%) de 1990 à 2015" ne sera pas atteint par le Sénégal, malgré la mise en œuvre de deux Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) durant la période 2002 -2010 caractérisée par une très grande aisance budgétaire.

La mise en œuvre de ces stratégies s'est effectuée soit en mettant l'accent sur des interventions plus ou moins dirigistes soit en utilisant des mécanismes de marché tout en les inscrivant dans des schémas et des techniques de planification rénovés ou en combinant les deux, l'interventionnisme et les mécanismes de marché. En effet, plus de marché ne veut point dire absence de planification et la planification n'exclut pas le marché. Ceci est tellement vrai que les nouvelles théories de la croissance réhabilitent l'Etat comme acteur déterminant dans le processus de développement avec la création d'externalités suffisantes pouvant impacter sur le rendement des facteurs. La question qui mérite d'être posée, aujourd'hui est-ce l'échec de la planification ou l'échec des théories de développement si certains pays continuent à s'enliser dans le sous développement ? Le débat n'est, toujours, pas tranché.

Le Sénégal, au lendemain de son indépendance, à l'instar d'autres pays en développement, a opté, pour améliorer les conditions de vie des population, la démarche de planification comme instrument de gestion du développement. Cette planification a, également, évolué au gré des théories de développement. Si au début, la planification avait reçu une forte influence de l'école structuraliste, plus on en venait à reconnaître le rôle indispensable des prix, le changement fréquent dans l'évolution de l'économie mondiale ainsi que les innovations en matière de technique de planification, elle s'est trouvée rénovée avec la réforme de 1987 pour mettre en place une planification stratégique.

Cette réforme s'est accompagnée par le développement de nouveaux instruments dont les élaborations se sont appuyées sur des outils d'aide à la décision. Le déroulement du système ne s'est effectué pas sans difficultés. Des dysfonctionnements, des goulots d'étranglement, des blocages ont lourdement pesés sur la qualité des documents par delà sur la réalisation des objectifs de développement du Sénégal.

Dans cette présente étude, nous avons tout d'abord commencé par définir ce qu'on entend par planification et système de planification et avons terminé ce chapitre par l'esprit de la réforme de juillet 1987. Dans le deuxième chapitre, nous avons procédé à la description du SNP afin de mettre en exergue les fonctions et les structures qui les assurent. Dans le chapitre suivant, après avoir décrit les fonctions nous nous sommes attelés à analyser les outils dont le système dispose. Dans le quatrième chapitre sont abordés les dysfonctionnements du système. Le cinquième chapitre aborde les acquis et les lacunes à combler. L'étude se termine par une conclusion générale et des recommandations.

Chapitre I Planification et Système de Planification

L'histoire nous enseigne quelque soit l'idéologie dominante de l'heure, l'Etat s'est toujours engagé d'une manière ou d'une autre dans un processus de planification du développement tantôt en principal acteur tantôt en régulateur de l'activité économique et sociale. Toute organisation a besoin de se projeter dans l'avenir. Le choix d'une stratégie de développement adéquate n'étant pas une fin en soi, il convient de prendre des mesures et de définir des directives générales en vue de la bonne exécution de la stratégie. Il est alors nécessaire d'opérer différemment selon les systèmes économiques auxquels on a à faire.

La planification, qui était essentiellement une activité de type budgétaire dans les années quarante, avait gagné de popularité, aussi bien dans les pays de l'Europe communiste, dans les entreprises nord-américaines que dans les économies occidentales à économie de marché. Elle s'était répandue rapidement jusqu'à devenir une approche solidement ancrée vers le milieu des années 60. A partir de cette époque la planification s'est muée progressivement en une planification stratégique en devenant une véritable obsession des entreprises et des gouvernements.

En dépit de toutes ces évolutions et de cet engouement porté à la planification, il n'en reste pas moins, que la question "qu'est-ce que la planification ?" n'a jamais reçu de réponse satisfaisante. De fait, elle n'a jamais été sérieusement traitée par la littérature concernant la planification.

I Définition de la planification

Le terme de planification est utilisé dans tellement de sens différents qu'il y a danger de confusion. Lors d'une conférence internationale à Bellagio, en Italie, organisée par l'OCDE, regroupant un aréopage de spécialistes en planification, Jay Forrester indique que "les efforts pour définir les termes planification et prévision à long terme n'ont pas abouti. Aaron Wildavsky, spécialiste de sciences politiques bien connu pour ses critiques de la planification, a fini par conclure qu'en essayant d'être tout à la fois, la planification n'était plus rien du tout.

Dans la même veine, trois décennies après les indépendances, coïncidant avec l'effondrement des pays de l'Europe communiste et la généralisation de la libéralisation de l'économie dans le monde, d'aucuns ont annoncé et préparé les funérailles de la planification. Les partisans de la planification ont été plus préoccupé à promouvoir des idéaux vagues qu'établir des positions viables, plus intéressés par ce que la planification pourrait être que par ce que la planification est en réalité. La planification a manqué d'une définition claire de sa propre place dans les organisations étatiques. Nous croyons, pourtant, que la planification s'est taillée néanmoins une niche viable car sous une forme ou autre on continue à en faire.

En effet, planifier, c'est penser le futur, c'est-à-dire simplement tenir compte du futur, en d'autres termes faire des anticipations. Aujourd'hui quelle activité ne prend en considération le futur même s'il s'agit d'activité à court terme ou d'activité réactive. Planifier, c'est contrôler le futur, il ne s'agit pas de penser le futur mais d'agir sur lui : donc c'est mener des actions pour s'inscrire dans le futur souhaité parmi tous les futurs possibles et plausibles. Planifier, c'est également décider c'est à dire après le choix du futur voulu, établir les moyens qui permettront de le réaliser en d'autres termes procéder à l'élaboration de la stratégie.

La fonction de planification dans le management de l'économie nationale peut-être définie comme un exercice d'anticipation réaliste des perspectives de développement. Elle suppose un ensemble de méthodes, d'utilisation de techniques et de procédures pour mettre en œuvre des moyens disponibles ou susceptibles de l'être en vue d'atteindre les objectifs jugés prioritaires.

II Système de planification (S.P)

La fonction planification est constituée par un ensemble d'éléments interdépendants en interaction et interrelation qui agissent chacun l'un sur l'autre, ce qui, donc, en fait un système. Ces différents éléments du système établissent des relations dans le cadre de la formulation de politiques et d'élaboration de documents de politiques de développement et dans leurs mises en œuvre avec l'utilisation d'outils d'aides à la décision. Ce système est, ainsi, caractérisé par sa structure, c'est-à-dire par le tissu de relations entre ses éléments, et son évolution est déterminée par celle de ce tissu de relations. C'est ce système qui, dans son ensemble, exerce la fonction de planification.

2.1 Les missions d'un Système de Planification

Le S.P est caractérisé par un ensemble de missions qui sont de nature politique, administrative et technique. Les missions politiques relèvent la plupart du temps des discours du Chef de l'Etat, la déclaration des organes politiques, les syndicats, la Société Civile et les médiats. Toutefois, le pouvoir exécutif assure la direction politique et administrative et le contrôle est le fait de l'Assemblée nationale qui approuve les plans de développement ou tout autre document de politiques de développement. Ce sont donc ces organes qui définissent les objectifs généraux dans une perspective de développement à long terme.

Une fois les objectifs généraux adoptés, les missions techniques en déterminent le contenu. Dans sa démarche, elles doivent couvrir toutes les étapes allant de la préparation et de l'élaboration à l'exécution finale du plan ou des documents de politiques. Elles portent sur de nombreuses activités qui sont : collecte de l'information qui lui est nécessaire ; analyse rétrospective de la situation économique et sociale ; prévisions à long et moyen termes aux niveaux macro-économiques et sectoriels ; définition des principaux objectifs spécifiques ; détermination des principaux moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs (main d'œuvre, investissements, moyens financiers, instruments de régulation économique, mesures organisationnelles) ; préparation de plans d'aménagement du territoire et de programmes régionaux de développement ; préparation et programmation des projets d'investissement ; contrôle de la mise en œuvre des plans ; amélioration des méthodes et procédures de la planification.

Ces tâches sont menées par et à différents niveaux : national, sectoriel, régional, communal, entreprises, etc. Elles sont exécutées de façon à assurer différentes cohérences et coordinations entre les objectifs à long, moyen et court terme, entre la préparation et la réalisation des objectifs de développement, entre les niveaux sectoriel et global, entre les échelons sectoriels et régionaux, entre les orientations pour la production et celles pour la distribution et la consommation ; entre les objectifs économiques et l'utilisation des instruments de régulation ; entre les plans et les lois de finances ; entre les plans et les différents programmes économiques. Cela doit s'accompagner par la création d'un mécanisme pour veiller à l'équilibre général de l'utilisation des ressources.

2.2 Les composantes d'un Système de planification

La réalisation de ces différentes missions exige une organisation du SP pour le mettre en œuvre. Les structures du S.P sont des entités et cellules pouvant avoir principalement soit des activités de planification (Organisme national de planification, Service national de planification, Services de planification sectorielle ou régionale), soit d'autres activités (Gouvernement, Ministère des Finances, Ministère du développement rural, Société d'études, Régions, Entreprises, Directions des études d'un organisme économique...). Elles sont localisées au sein des différents agents de l'économie nationale, administrations centrales, administrations locales, établissements publics, entreprises publiques, entreprises privées, institutions financières. Elles peuvent avoir une existence formelle établie ou être seulement des instances de coordination et de concertation. On peut distinguer les structures nationales, sectorielles et régionales. Il peut s'agir de ministères, de directions, de services, de cellules, de commissions et comités, etc.

L'organe qui évalue, coordonne et contrôle la totalité du processus de planification est l'organe centrale de planification. La nature des relations entre le Centre et les unités économiques, les secteurs et les collectivités locales est une caractéristique essentielle du système de planification. L'organe central de planification propose au pouvoir exécutif les principaux documents de synthèse et assure l'animation du système.

L'ensemble des relations dans le système obéit à des logiques de plus ou moins grande centralisation et décentralisation ainsi que de relations fonctionnelles entre les unités. Sa finalité étant de disposer de documents de politiques de développement (études prospectives, plans à moyen terme, documents sectoriels, programmes pluriannuels et annuels) ainsi que la réunion des conditions de leur mise en œuvre.

Pour pouvoir remplir ces fonctions, cette institution met en place une infrastructure permettant de mener à bien l'exécution de la politique de développement de l'Etat. Cette infrastructure tient compte des aspects aussi bien verticaux et horizontaux que des aspects transversaux de la politique de développement. L'agence doit donc comporter des départements spéciaux chargés de chacun des secteurs particuliers, selon leur importance relative dans les politiques de développement. Il faut donc créer des unités spécialisées pour contrôler l'évolution de toute sorte de demandes et procéder à l'harmonisation de façon globale de tout le système.

A côté de l'organe de coordination central du système, nous trouvons les unités sectorielles qui ont essentiellement de donner un contenu plus quantitatif au document de synthèse. Les organes en charge de l'exécution les principaux projets/programmes clés aux incidences intersectorielles, doivent œuvrer en étroite collaboration aussi bien avec les unités sectorielles qu'avec l'agence centrale de planification. Les cellules de la gouvernance locale pour la prise en compte de la dimension spatiale dans la planification économique et sociale sont également des parties intégrales du système.

En plus de l'agence centrale de planification et ces cellules sectorielles et de gouvernance locale, d'autres institutions ont un rôle particulier à jouer. C'est ainsi que le ministère des finances, en vertu de sa centralité concernant la mobilisation et de la répartition des ressources financières, doit œuvrer, en étroite collaboration avec l'institution de planification.

La disponibilité de données statistiques est une condition préalable indispensable à l'exécution des plans de développement économique et social. A cet égard, le bureau central des statistiques doit mener ses travaux en étroite coordination avec l'agence centrale de planification. Il importe de mettre en place des comités mixtes composés de représentants des unités spécialisées des deux organismes pour examiner les moyens de coordonner le programme de travail en matière de statistiques et les exigences de la planification et veiller à ce que les données statistiques soient régulièrement disponibles à toutes les étapes du plan.

Outre la création d'unités chargées d'administrer le plan, il est indispensable de mettre en place des unités devant réviser et mettre à jour les objectifs des plans à moyen et long terme, en vue de la continuité et de la cohérence de l'ensemble du processus de planification. Le suivi étant nécessaire à l'exécution, en temps voulu, à l'identification périodique des problèmes, il est indispensable de créer à cet effet des unités spécialisées pour traiter ces questions. Les activités de suivi doivent comprendre l'envoi de missions sur les lieux des projets pour évaluer les résultats et l'état d'exécution de ces derniers.

III L'esprit de la réforme de 1987

Le Sénégal dispose d'une tradition établie de gestion économique à travers l'élaboration de documents de politiques publiques. L'organisation du système de planification a connu plusieurs évolutions dans le temps dont la plus importante est celle intervenue en 1987 avec la mise en place d'un système renouvelé. La réforme visait non seulement à redonner à la Planification ses fonctions d'éclairage de l'avenir et de choix de société, mais également de mettre en place un cadre de cohérence de l'ensemble des différents niveaux de la fonction planification.

Elle a cherché, à cet effet, à inscrire dans un cadre de cohérence les dimensions temporelles et spatiales, les politiques transversales et verticales ainsi que les réformes structurelles qui devaient les accompagner, tout en tenant compte des contraintes liés aux problèmes financiers. Cette recherche d'une meilleure articulation entre les court, moyen et long termes est marquée par l'exigence d'emboîtements clairs entre les horizons temporels pour éviter de renforcer la prédominance des préoccupations d'assainissement financier au détriment des objectifs à moyen et long terme.

Ce renouveau de la planification s'est, également, évertué à prendre en compte la montée progressive de la généralisation de l'économie de marché avec son corollaire le renforcement des principes démocratiques. Il devait ainsi être accompagné par la définition du rôle des différents acteurs (Etats, secteurs privés, société civile, populations et partenaires extérieurs) composant la société dans un jeu à somme positive en vue de promouvoir la croissance et par delà le développement.

La croyance aux forces du marché n'avait pas occulté l'imperfection de ses mécanismes dans la mesure où certains problèmes de développement ne pourront jamais être pris en compte par le seul arbitrage des prix. L'idée de base est que là où le secteur privé est plus efficace que l'Etat que ce dernier avait obligation de s'effacer en prenant en charge les externalités qui conduisent à l'épanouissement des acteurs privés. Ce qui fait que le rôle de chacun des acteurs devaient être clarifiés dans le cadre d'un processus participatif à travers une meilleure appropriation et internalisation des politiques.

La planification dans cette optique intègre, dans un système organisé, sous l'impulsion et l'animation d'un organe de coordination, l'administration dans son ensemble, en même temps qu'elle essaie d'associer les partenaires économiques et sociaux sous forme de concertation ou de commissions de planification. En d'autres termes, la démarche n'est pas le fait exclusif de l'administration centralisée ou décentralisée, et le déroulement du système devait faire intervenir non seulement les responsables de l'analyse de la décision économique au niveau des administrations à vocation horizontale, des ministères techniques, des régions, mais également les élus parlementaires et locaux ainsi que les gestionnaires des entreprises publiques, les membres d'organisations économiques et sociales, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les Universités et les bénéficiaires.

Elle vise à servir de cadre aux programmes à court terme en les inscrivant sur la trajectoire de réalisation des objectifs à long terme tout en cherchant à contenir les incertitudes liées à l'environnement naturel et international, et à prendre en compte l'aménagement du territoire et la décentralisation. Dans cette conception, la planification est perçue comme un processus continu de réflexion de la gestion du développement afin de servir de repère d'éclairage et de rendre cohérent les choix des politiques publiques.

Chapitre II Présentation de l'organisation du SNP au lendemain de la réforme

Comme dans tout système de planification, au sommet de l'appareil administratif de la planification se trouve le Conseil Supérieur de la Planification (C.S.P) présidé par le Chef de l'Etat. Il se compose généralement de l'ensemble de l'administration gouvernementale, les représentants des régions, entreprises d'Etat, université, organisations non gouvernementales, chambres de commerce, associations patronales industrielles et commerciales, les syndicats et la Société Civile. Le secrétariat du Conseil est assuré par le département ministériel ou institution chargé de la planification. Il a en charge le choix de société, la définition de la stratégie et des objectifs stratégiques.

L'adoption en juillet 1987 du SNP par le C.S.P a été suivie par différentes réformes institutionnelles. Ces multiples réformes entreprises ont eu pour objectif la mise en place d'un cadre cohérent d'analyse, de formulation, d'exécution et de suivi/évaluation de la politique de développement. Elles suscitaient de façon implicite une organisation institutionnelle qui se devait de prendre en charge tous les aspects liés à la production d'instruments s'appuyant sur de robustes outils afin d'asseoir une gestion du développement efficace et efficiente.

I Les structures de coordination de la stratégie à long et moyen termes

Au lendemain de la réforme, deux structures intervenaient dans la formulation des stratégies à long terme : la Direction de la Planification et les institutions chargées de l'aménagement du territoire. Le souci de cohérence développé dans le SNP exigeait une collaboration étroite entre les deux structures.

1.1 La Direction de la Planification

La fonction d'élaboration, de coordination de la politique de développement économique et sociale à long et moyen termes était assurée par la Direction de la planification. Pour pouvoir remplir ses fonctions, le Conseil Supérieur s'était prononcé pour une plus solide implantation des fonctions de coordination et de synthèse notamment la conservation des fonctions de mise en cohérence du cadre global des politiques de développement.

Pour ce faire, elle a en charge les études prospectives (avant la création de la DSD) et la coordination de l'élaboration du Plan D'Orientations Economiques et sociales (PODES). Elle appuie les Ministères Techniques dans la formulation des politiques sectorielles afin de veiller à ce que celles-ci soient bien adosser aux stratégies à moyen terme du PODES. Ensuite, elle apprécie les projets/programmes jugés éligibles à la programmations et s'intéresse, également, à l'évaluation ex-post.

Pour bien assurer sa partition dans le déroulement du SNP, la Direction de la planification s'était réorganisée en mettant en place des structures permettant à même de bien mettre en œuvre le système renouvelé. La réorganisation a tenu compte, tout d'abord des aspects liés à la prospective avec la création de la Cellule d'études prospectives et des structures visant à s'occuper des aspects horizontaux telle que la Division de la Planification Générale (DPG), verticaux avec la Division des Politiques Sectorielles et de l'évaluation DPSE ainsi que ceux liés à la planification spatiale à travers la Division de la Planification régionale (DPR). En effet, les besoins également de prendre en compte la planification a conduit à renforcer les bureaux régionaux de la planification qui devaient participer pleinement au processus de planification et ce dès l'étape d'élaboration.

Outre la création d'unités chargées d'administrer le plan, il a été indispensable de mettre en place des unités devant réviser et mettre à jour les objectifs des plans à moyen et long terme, en vue de la continuité et de la cohérence de l'ensemble du processus de planification. La principale responsabilité de la DP est d'assurer d'une part la préparation des plans de développement, d'autre part d'organiser les conditions de leur réalisation. Sa mission n'est pas de tout faire à la place des autres composantes du SNP mais d'agir de sorte que chacune d'entre elles joue son rôle spécifique. Sa responsabilité n'est pas d'impulser la réalisation des politiques sectorielles à la place des ministères sectoriels mais de veiller à cet effet si celles-ci sont bien adossées aux orientations stratégiques du PODES. En cas de déficiences ou carences de certaines composantes du SNP elle doit proposer des mesures correctives permettant d'y faire face.

Les Principales missions et tâches de la DP et en association avec les structures des ministères et régions, sont de :

- assurer la préparation, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du plan à moyen terme. Pour cela , elle doit jouer un rôle actif dans l'orientation des travaux de l'Organisme National de Statistique ;
- assurer la disponibilité des statistiques et projections nécessaires à la préparation et au suivi des plans et des politiques économiques. Elle doit élaborer des prévisions à moyen terme nécessaires, en particulier celles relatives aux équilibres économiques internes et externes ainsi qu'aux principaux indicateurs socio-économiques, et faire des propositions d'objectifs, de choix et d'arbitrages relatives à l'évolution souhaitée et à la croissance de ces équilibres et indicateurs ;
- assurer, en liaison avec l'évolution de la situation économique nationale et les objectifs des plans, l'élaboration, la coordination et le suivi des politiques économiques. Dans ce cadre, elle doit présenter des rapports périodiques et élaborer des analyses rétrospectives de la situation économique et sociale. Cela exige d'assurer de bonnes liaisons de cohérence Plan-loi de finances. Ce qui suppose d'inscrire les prévisions à court terme sur la trajectoire du moyen terme dans le cadre de la mise en œuvre des programmes pluriannuels (PTIP) et de régulation économique ;
- participer à la proposition des axes directeurs relatifs au développement des secteurs et les programmes sectoriels. Elle participe à la préparation et l'évaluation des politiques sectorielles et intersectorielles ;
- contribuer à l'élaboration des propositions en matière d'aménagement du territoire et de développement régional ;

- veiller à la prise en compte de la dimension population dans les travaux de planification ;
- proposer en liaison avec la mise en œuvre des plans, les modalités générales d'organisation de l'économie nationale et de mobilisation des moyens humains, matériels et financiers.

1.2 La Direction de l'aménagement du territoire

Les Autorités sénégalaises ont toujours manifesté la volonté de prendre en considération l'apport de la dimension spatiale à la planification économique et sociale. L'importance de disposer de connaissances des ressources, potentialités et d'avoir une idée de leur exploitation optimale ainsi que la maîtrise du processus d'occupation de l'espace et de la répartition de la population conduisent à la formulation d'une stratégie à long terme de l'aménagement du territoire en cohérence avec la prospective.

Cette vision spatiale sert de cadre à la planification à moyen et court termes en guidant les actions des secteurs, des collectivités locales et des ONG en vue d'une gestion la meilleure du territoire national. Elle constitue ainsi un support pour la décentralisation et le processus de régionalisation pour aboutir au développement harmonieux des régions selon les vocations et potentialités de chacune d'elles.

Cette fonction de planification est assurée par l'institution de l'Aménagement du territoire qui est chargée de définir les orientations stratégiques nationales en matière d'organisation de l'espace et de mise en relief des potentialités à l'horizon d'une génération. Pour assurer cette fonction, cette institution établit des relations avec les départements ministériels et organismes parapublics. Le décret numéro 77 982 du 7 novembre 1977 relatif au Plan National d'Aménagement du Territoire l'a bien mentionné.

Le cadre qui permet une coordination de l'intervention des différents partenaires à l'élaboration et la mise en œuvre du Plan National d'Aménagement du territoire (PNAT) à tous les niveaux afin de veiller à la cohérence d'ensemble est le suivant :

- le Conseil interministériel sur l'Aménagement du Territoire(CIAT) qui est l'organe de décision et d'arbitrage. Il regroupe tous les départements ministériels ;
- la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (CNAT), organe de coordination, de conception et d'exécution comprend les directeurs des services administratifs et d'organismes publics et parapublics impliqués dans l'Aménagement du territoire et les Adjointes aux Gouverneurs chargés du développement ;
- les Commissions Régionales d'Aménagement du Territoire (CRAT) qui regroupent les Chefs de services régionaux. Elles sont appuyées par les Comités Techniques Restreints (Services Régionaux de l'Aménagement du Territoire, de la Planification, de la Statistique et du Développement à la base similaires à celles de la CNAT).

A cela s'ajoute:

- le Comité national de la carte dont le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire est vice-président ;
- les diverses commissions interministérielles telles que le CONSER, la CONAPORH.

Ces relations concernent également les avis sur les divers documents élaborés par les secteurs . L'aménagement du Territoire implique, ainsi, plusieurs départements ministériels au travers de leurs directions ou services. Cette situation reste caractérisée, malgré tout, par la faiblesse des actions sur le terrain, l'insuffisance de la coordination intersectorielle et de la prise en compte de la dimension spatiale.

II Les structures de coordination de formulation, d'évaluation et de mise en œuvre des politiques sectorielles

Ces différentes fonctions sont assurées par les Ministères sectoriels. L'échelle sectorielle ne s'applique qu'aux plans à moyen et à court termes. Elles ont en effet des tâches plus opérationnelles car ce sont elles qui assurent la mise en exécution des actions sectorielles pour la réalisation des objectifs stratégiques des politiques de développement à moyen termes. La réflexion et l'action dans la planification sectorielle revêt à cet effet une importance déterminante dans le SNP.

De façon générale, les principales missions et tâches des ministères sectoriels dans le SNP peuvent être décrites :

- participer à la préparation, l'élaboration et à la mise en œuvre du plan national à moyen terme, en particulier par des propositions de politiques sectorielles et de programmes pluriannuels et annuels d'investissements ;
- assurer la disponibilité des données statistiques, des prévisions et des études sectorielles nécessaires à la préparation et le suivi des stratégies et politiques économiques ;
- assurer, en liaison avec l'évolution dans le secteur de la situation économique et la réalisation des objectifs du plan, l'élaboration, la proposition et le suivi des politiques économiques sectorielles et des mesures de régulation économique ;
- assurer la préparation, l'évaluation, la programmation et le suivi des projets d'investissements du secteur ; participer activement à l'élaboration du programme triennal d'investissement publics et aux conférences budgétaires organisées à cette occasion ;
- prendre en charge la dimension régionale dans le développement de leur secteur en liaison avec les objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire ;
- proposer, si nécessaire des modalités d'organisation dans leur secteur, en liaison avec une maîtrise plus efficace de la satisfaction des besoins prioritaires de la population et des agents économiques ;

- Impulser l'information et la mobilisation des acteurs du secteur, en liaison avec l'élaboration et la mise œuvre des plans, programmes et politiques économiques ;
- prendre en charge principalement l'identification des projets et programmes, les études de pré-faisabilité et de faisabilité, l'évaluation ex ante et le suivi/évaluation des aspects physiques, financiers et économiques des projets et programmes.

Il s'avère nécessaire, pour que ces tâches soient accomplies de manière systématique, de développer des unités de planification spécialisées dans les différents secteurs. A la suite d'une politique sectorielle, des propositions de programmes à inscrire au PTIP sont formulées. Ces programmes doivent découler d'un objectif quantifié avec des mesures et des actions favorisant sa réalisation. Le programme d'investissement retenu doit résulter d'un processus itératif en fonction des ressources disponibles et des objectifs compatibles.

III Les structures de coordination de la programmation et du financement

La réalisation des objectifs de développement retenus dans le PODES exige des ressources financières qui peuvent avoir une origine intérieure et le plus souvent extérieure en raison de l'insuffisance de l'épargne intérieure. Des unités spéciales doivent être créées pour s'occuper des activités du plan entraînant un financement en devises et en ressources intérieures.

Cette fonction est assurée par les structures suivantes :

- La Direction de la Coopération Economique et Financière qui a en charge la programmation des investissements, la recherche de financement nécessaire à la réalisation des Investissements publics. Elle assure la coopération financière avec les institutions multilatérales et les bailleurs de fonds bilatéraux,
- La Direction de la Dette et des Investissements a en charge la gestion de la dette extérieure de l'Etat, participation à la négociation des emprunts en collaboration avec la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) et l'ordonnancement des dépenses d'investissements,
- La direction du Budget est chargée de préparer et mettre en œuvre la loi de finances dans ses aspects fonctionnement.

IV Les structures mixtes de coordination du SNP

La création de comités mixtes ministères des finances/agence centrale de planification avec la participation des sectoriels cherchant à veiller à une bonne allocation des dépenses en capital mais également à éviter des retards résultant des difficultés de mobilisations des ressources nécessaires est souhaitable. Ces comités évaluent les modifications survenues dans les domaines prioritaires afin d'y apporter en temps voulu un financement rapide. L'organisation des aspects financiers pour l'exécution de la politique de développement est une étape capitale du processus de planification. Il est donc indispensable que toutes les institutions financières concernées par les aspects budgétaires et financiers se concertent pour le contrôle de l'évolution de ces différents aspects.

En vue d'assurer la cohérence et la coordination entre les différents acteurs du système, deux structures ont été mises en place. Il s'agissait essentiellement :

- **Du Comité de Relance des Investissements présidé** par la primature était chargé d'étudier des problèmes liés à la mise en place et à l'exécution des projets ;
- **Le Comité de Sélection des projets** est chargé de la rationalisation du système de choix des projets/et programmes à programmer.

V Les structures de coordination de l'information économique et sociale

L'élaboration et la mise en œuvre du plan ou de toutes politiques de développement nécessitent de multiples statistiques, de données et agrégats économiques et sociaux. L'accent mis sur la démarche de prospective, le caractère d'orientation stratégique, souple et continu ainsi le PTIP devaient être alimentés par un système d'information adéquat.

L'élaboration du plan ou de tout autre document politiques de développement se fonde sur de nombreuses études de modèles économiques et sur des estimations des tendances des principales composantes macroéconomiques (épargne, investissement, etc.). A cet égard, le bureau central des statistiques doit mener ses travaux en étroite coordination avec l'agence centrale de planification. Il importe de mettre en place des comités mixtes composés de représentants des unités spécialisées des deux organismes pour examiner les moyens de coordonner le programme de travail en matière de statistiques et les exigences de la planification et veiller à ce que les données statistiques soient régulièrement disponibles à toutes les étapes du plan.

Cette fonction de planification était assurée par la Direction de la Prévision et de la Statistiques devenue l'Agence Nationale de la Statistique est chargée de la production la collecte et le traitement de l'information économique et sociale nécessaire à la formulation, la gestion, le suivi et l'évaluation des politiques économiques et sociales.

VI Le renforcement du SNP avec l'apparition de nouvelles structures

La réforme de juillet 1987 avait plus recherché à faire rapprocher certaines structures du S.P au Ministère du Plan et de la Coopération (MPC) en vue d'une plus solide implantation des fonctions centrales de préparation, de coordination et synthèse de la politique économique et sociale à long et moyen termes.

Le contexte mondial de l'époque était caractérisé par une généralisation de l'économie de marché avec son corollaire le démantèlement des barrières tarifaires. La libéralisation progressive, l'ouverture croissante de l'économie sénégalaise à son environnement international, la création de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest africaine (UEMOA), le désengagement de l'Etat (accompagné par une volonté de développement du secteur privé), la place accrue donnée à l'efficacité à la gestion du service public, les conséquences sociales des politiques d'ajustement, le développement des instruments de réflexion à long, moyen et court termes au sein de l'administration modifiaient les conditions d'exercice de la planification.

Dans un environnement incertain et complexe, une réflexion stratégique est, certes, nécessaire mais complexe et difficile. En plus de la recherche d'un cadre macroéconomique de qualité, le besoin de mieux prendre en compte le développement du capital humain (avec la tenue de sommets mondiaux sur les questions sociales), la nécessité de développer les infrastructures, l'approfondissement de la démocratie à travers le renforcement de la politique de décentralisation devaient conduire à plus orienter les réformes de la démarche de planification dans le sens de combler les insuffisances institutionnelles qui apparaissaient dans le SNP.

6.1 Les structures de coordination des politiques sociales

La logique financière des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) a engendré de graves conséquences sociales en termes d'éducation de base et de santé de base. Le besoin est apparu pour que les actions d'ajustement puissent être plus axées sur la satisfaction des exigences humaines.

Cela nécessitait d'apporter des solutions aux tendances démographiques fortes, sans communes mesures en adéquation avec les ressources du pays qui entamaient l'amélioration de la qualité de vie des populations. Des actions devaient être engagées pour réduire les taux de morbidité et de mortalité, de la fécondité ainsi que du rythme de croissance démographique. Le besoin de disposer d'une politique en matière de population, d'éducation en adéquation avec la formation et l'emploi de les synthétiser a conduit à la création de la Direction de la Planification des Ressources Humaines (DPRH) pour mieux prendre en compte les variables sociales dans les travaux de planification.

Cette fonction qui était diffuse à travers l'existence d'une multitude de structures exigeait l'érection d'une structure transversale de coordination qui devait mettre en adéquation les politiques sociales et la programmation des équipements collectifs ainsi que l'emploi et les besoins de formation pour éclairer les choix politiques et mieux orienter l'effort de formation. Elle devait préparer sur le plan technique et administratif la déclaration de la politique de population et assurait la coordination, le suivi et l'évaluation de la politique de population.

6.2 Les structures d'aide aux choix stratégiques

La planification est très exigeante en ressources humaines de qualité rompues aux techniques d'analyse socio-économiques. Ces ressources humaines doivent pouvoir être en mesure de mener des analyses macroéconomiques, donc de comprendre des économistes, des économètres, des spécialistes de l'analyse quantitative et qualitative, des sociologues, des démographes et des spécialistes pouvant se charger des aspects techniques, économiques et financiers de la préparation, de l'élaboration et du suivi de l'exécution du plan et de la mise en œuvre de la politique de développement.

Cette structure revêt une importance capitale par son travail d'éclairage, en matière de théories économiques et sociales, qu'elle apporte et qui doit aider à l'application de la politique économique. Des questions qui ne peuvent être portées exclusivement par les fonctionnaires du plan qui se préoccupent plus des tâches administratives de la fonction planification. En effet, la lourdeur des tâches administratives, celles liées au suivi des performances constituent des éléments pouvant occuper suffisamment les cadres de l'organe chargé du plan.

En vue de faire face à l'influence encore modeste de l'analyse économique sur la prise de décision en matière de politiques publiques, les autorités gouvernementales ont senti le besoin de mettre en place une Unité de Politique Economique. Créée avec l'aide de ACBF, en 1995 au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. Devenue plus tard Centre des Etudes des Politiques de Développement (CEPOD), il est composée d'analystes rompus aux techniques d'analyse, d'évaluation et de formulation des mesures de politiques économiques.

L'existence d'une telle structure disposant de ce genre de ressources humaines au fait de ce qui se fait au mieux à travers le monde, en matière de théories de développement est une exigence pour que la planification soit menée à bon terme. Faudrait-il que cette structure établisse des rapports très étroits avec l'organe de planification en devenant l'éminence grise en termes de recherche appliquée afin de rompre avec la démarche approximative des études diagnostic et rétrospectives des travaux de planification. En sorte, cette structure devait servir de laboratoire économique à l'organe de coordination de la planification.

6.3 Les structures de réflexion prospective

La recherche de l'optimum social s'inscrivant dans un choix de société inspire la disponibilité d'une direction résolue et avisée des affaires publiques. La vision stratégique et consensuelle de la société à long terme suppose une étude nationale de prospective à long terme qui, à l'horizon d'une génération, doit permettre de dégager une vision partagée de transformations structurelles.

Cette vision partagée constitue un défi essentiel parce qu'elle doit permettre d'appréhender au mieux les causes et les processus des problèmes de développement afin de mieux conduire à la définition des cadres d'orientation stratégique consensuels de développement, et à la réalisation des stratégies et des programmes internalisés de politiques de développement.

Les études à long terme ou études prospectives ont pour ambition d'offrir un cadre pour le renforcement du dialogue social entre tous les acteurs nationaux et pour l'appropriation des stratégies et des politiques de développement en vue de l'action. Pour prendre en charge ces questions de réflexion prospective, la Cellule de Prospective de la Direction de la planification a été transformée en 2000 en une Direction des Stratégies de Développement (DSD).

6.4 Les structures de gouvernance locale : les institutions décentralisées

La complémentarité existant entre le libéralisme économique et le système politique démocratique a poussé l'Etat du Sénégal a opté de façon irréversible à l'approfondissement de la démocratie à travers le renforcement de la politique de décentralisation. Une option qui permet aux populations locales et rurales de s'impliquer davantage dans la gestion des affaires de leur localités.

La loi 96-07 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et communautés rurales donne à ces collectivités des attributions propres et pleines en matière de planification. Le principe est que la planification globale est complétée par la dimension spatiale. Cet ancrage s'est matérialisé par la création, en mai 1998, des Agences Régionales de Développement (ARD), chargées de stimuler le développement régional et local. Elles sont les maîtres d'œuvre dans l'élaboration des Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI), les Plans d'Investissement Communaux (PIC) et les Plans locaux de Développement (PLD).

CHAPITRE III Les instruments et outils du Système National de Planification (SNP)

Le système national de planification (SNP) qui a été, ainsi, conçu, repose sur trois paliers essentiels de stratégies à long terme, des stratégies à moyen terme et des instruments d'opérationnalisation à courte terme. L'élaboration de ces instruments s'est plus ou moins appuyées sur des outils de planifications tels que les modèles économiques, des banques de données, des guides de préparation, d'évaluation, de choix des projets/programmes ainsi que de manuels de procédures programmation et de budgétisation.

I Les Instruments du SNP

1.1 les instruments de stratégies à long terme

Deux instruments de stratégies à long terme caractérisent le SNP.

1.1.1 L'étude prospective à l'horizon d'une génération

Une réflexion globale sur la société sénégalaise et son environnement, naturel et international, rétrospective sur une longue période puis prospectiviste à l'horizon d'une génération explore le champ des futurs possibles et plausibles. Elle soumet aux décideurs un éventail de scénarios proposant des images du futur ainsi que les chemins pour y parvenir.

Une étude rétrospective de la société sénégalaise et son environnement naturel remontant parfois jusqu'à la période ante-coloniale, a pour but de dégager des facteurs conjoncturels du passé récent et de rechercher : les tendances lourdes qui se sont manifestées dans le passé et ont de fortes chances de jouer un rôle important à long terme, quel que soit le scénario étudié ; les mécanismes et les acteurs qui mettent en jeu ces tendances lourdes ; les germes de changement qui ont pu se manifester dans un passé récent ou commencent poindre aujourd'hui.

Une analyse structurelle de la société sénégalaise qui a pour but d'identifier, de mettre en relation puis de hiérarchiser les variables internes et externes qui seront les plus motrices pour impulser et soutenir d'ici l'horizon d'une génération, la dynamique de la société sénégalaise.

Le futur dépendra du jeu des acteurs, d'où l'importance de faire son étude afin de bien le comprendre pour commencer à construire les scénarios. La construction de scénarios est entamée, sur la base de l'élaboration de jeux cohérents d'hypothèses afin de balayer le choix des champs des avenir possibles.

Les Choix prospectifs à long terme sont destinés à éclairer et à guider les choix stratégiques des plans d'orientation à moyen terme. Il procure un cadre général de référence, par sa vision globale des composantes économiques, sociales et culturelles ainsi que leur interrelations à travers une démarche généralement thématique et transversale et rarement sectorielle.

1.1.2 le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT)

Il définit les orientations stratégiques nationales en matière d'organisation de l'espace et de mise en relief des potentialités géographiques à l'horizon d'une génération. Il constitue un cadre indicatif de référence en matière de mise en place d'infrastructures structurantes dans les différentes zones du territoire.

Dès les premiers plans de développement économique et social, les pouvoirs publics ont manifesté une volonté d'intégrer la dimension régionale dans la démarche de planification. En témoignent notamment des exercices de régionalisation du plan avec la commission nationale de la planification régionale et de l'Aménagement du Territoire (DAT). Ce souci s'est traduit par l'élaboration de Schémas Nationaux d'Aménagement du Territoire, puis de l'esquisse du PNAT en 1989, par la mise au point de Plans de Développement intégré (PRDI), finalisés en 1988 et, dernièrement par l'élaboration du PNAT et les dix schémas régionaux d'aménagement du territoire.

1.2 Les instruments de stratégies à moyen terme

Les stratégies à moyen terme, instruments de déclinaison des stratégies à long terme se présentent sous forme de documents de politiques pour un horizon de six ans. On peut citer le Plan D'orientation pour le Développement Economique et Social (PODES), les Politiques Sectorielles et les Instruments de planification décentralisée consacrés par la loi 96-07.

Chaque PODES s'adosse sur la vision à long terme issue de l'étude prospective. Il doit contenir une stratégie globale claire déclinée en objectifs intermédiaires réalisables à son terme à atteindre permettant de se diriger progressivement vers le futur à long terme indiqué.

Le caractère stratégique du plan en termes d'orientations ne vise qu'à réduire seulement, dans un environnement de plus en plus incertain, le nombre d'indicateurs à objectifs quantitatifs impératifs à partir d'indicateurs projetés. Cette réduction est liée à la recherche de maîtrise réelle du processus du développement. Les précédents plans avant la réforme se caractérisaient par la multiplication d'objectifs dits impératifs alors qu'ils n'étaient que des projections trop optimistes ou des souhaits.

Le deuxième instrument de stratégies à moyen terme est constitué par les politiques sectorielles. Elles s'inspirent de la stratégie globale et des OS systémiques et thématiques du PODES ou d'autres documents de référence. Elles les déclinent en termes de projets/programmes sectoriel avec les actions, mesures et réformes à mettre en œuvre.

Cette dimension sectorielle, revêt une grande importance parce que permettant de faire correspondre de façon systématique les ressources aux besoins participe à l'opérationnalisation du PODES. Dans le cadre de la dimension sectorielle, il convient de distinguer clairement deux sous-dimensions. La première est la sous dimension verticale, les industries productives étant identifiées de manière détaillée. La seconde, horizontale, porte sur la manière dont les ressources doivent être utilisées au niveau des principaux agrégats économiques (consommation privée, consommation publique, formation de capital, exportations et importations, etc.).

Les politiques sectorielles détaillent les investissements sectoriels en projets et programmes sous-sectoriels dans le cadre des investissements planifiés globaux par secteur. Cela se fait en consultation avec les unités sous-sectorielles et les directeurs de projets, en tenant compte de l'ordre de priorité accordé aux divers projets et programmes sectoriels.

1.3 Les Instruments d'opérationnalisation

Le cadre de cohérence que le SNP de 1987 a mis en place, pour sa réussite suppose, un cadre dans lequel sont mis en évidence des relations claires entre le cadre macroéconomique, les réformes économiques et la programmation des investissements en tenant compte des contraintes budgétaires, d'une part, et la programmation et le budget d'autre part. Les relations établies ne suffisent pas pour assurer l'adéquation des opérations projetées aux objectifs de développement fixés. Faudrait-il encore concevoir, formuler, sélectionner, exécuter, suivre et évaluer afin de se maintenir sur la trajectoire de réalisation des objectifs de développement.

Au niveau des instruments d'opérationnalisation nous parlerons tout d'abord du cycle de vie des projets/programmes ensuite de l'instrument de cadrage, et enfin de l'instrument de programmation et de financement : le Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP).

1.3.1 Le cycle de vie des projets/programmes

Le cycle de vie des projets/programmes part de la conception et la formulation à l'évaluation ex-post en passant par l'évaluation ex-ante, la sélection, à l'exécution et le suivi physique et financier.

1.3.1.1 Conception et formulation des projets/programmes

Les fonctions de conception et de formulation des projets/programmes relèvent des ministères sectoriels. A la suite d'une politique sectorielle des programmes découlant d'objectif quantitatif doivent être conçus avec des mesures et des actions favorisant sa réalisation. Le programme d'investissement retenu doit résulter d'un processus itératif en fonction des ressources disponibles et des objectifs compatibles.

1.3.1.2 Evaluation ex-ante des projets/programmes

Les opérations d'investissement et les réformes ne sont retenues qu'après avoir fait l'objet d'études préalables et une fois prise la décision quant à l'opportunité de leur réalisation. Ce type d'évaluation est la base fondamentale de toute programmation correcte des investissements. Il s'agit de procéder à une analyse critique du dossier de projet soumis afin de confirmer les résultats à travers une exploitation des données de l'étude suivant différentes méthodes d'évaluation.

C'est une tâche continue d'instruction de dossiers qui est indépendante de tout cycle budgétaire. Elle doit permettre de constituer une banque de projets adaptés, programmables et prêts à être exécutés au niveau même des ministères techniques. Les projets en cours d'exécution et ceux devant être sélectionnés doivent s'imbriquer harmonieusement dans un programme à objectifs bien définis en cohérence avec les objectifs stratégiques du PODES. Pour chaque projet ou programme, un rapport d'évaluation fournissant tous les arguments nécessaires est rédigé.

1.3.1.3 Sélection et programmation des projets/programmes

La fonction sélection/programmation des projets/programmes s'exerce sur une base continue et indépendante des cycles de planification-programmation-budgétisation. Les critères devant prévaloir pour l'éligibilité d'un projet ou programme se réfèrent à sa rentabilité économique, ses effets sur la collectivité, sur l'environnement, sur le déséquilibre régional ou spatial, sur les finances publiques et sa compatibilité avec les objectifs macroéconomiques fixés par le plan ou tout autre document de politiques économiques.

Parmi les critères, il est tenu compte, également, des contraintes financières établies par les perspectives triennales.

1.3.1.4 Exécution et suivi physique et financier des projets et programmes

La mise en œuvre et l'exécution sont du ressort du ministère de tutelle. On assiste de plus en plus à la mise en place d'une équipe pour l'exécution qui parfois évolue en dehors des services opérationnels compétents. Les efforts de suivi périodique permettent d'identifier à temps les blocages majeurs et de prendre des mesures correctives pour une poursuite avec rigueur de la mise en œuvre.

Concernant le suivi surtout physique il est conjointement assuré par la DCEF et le ministère technique alors que le suivi financier est assuré par la DDI. Le suivi physique doit porter sur tout le programme d'investissement. Il est sou traité à des cabinets d'étude dont la qualité de travail est jusque là satisfaisante au regard de l'utilisation qui en est faite dans le cadre de la programmation des investissements.

Le suivi financier se limite à une constatation comptable des dépenses. Par ailleurs, dans le cadre du suivi de l'exécution des projets avec la plupart des partenaires techniques et financiers, des revues techniques sont régulièrement tenues au même titre que des visites de terrain organisées conjointement avec les services impliqués dans le processus (DCEF, DDI, DP, ministères techniques, bailleurs de fonds.) Le modèle actuel des fiches de suivi des projets qui sert en même temps à l'exercice de programmation comprend trois (3) modules qui sont : la présentation du projet/programme, le suivi financier et le suivi physique.

1.3.1.5 Evaluation ex-post

Cette fonction de planification renvoie à l'appréciation des performances des projets/programmes en fin d'exécution. Elle permet d'apprécier l'impact du projet sur tous les plans (physique, financier, environnement...) et surtout sa contribution à l'atteinte des objectifs stratégiques.

L'évaluation ex-post est exigeante en coûts pour sa réalisation, et demande la participation des structures de planification dans la plupart des agences et ministères techniques et surtout la disponibilité d'archives bien tenues.

1.3.2 Les Perspectives Triennales

Le PTIP est l'instrument d'opérationnalisation du document de politiques qu'est le plan. Pour assurer la cohérence entre ces deux instruments, il a été imaginé les Perspectives Triennales (PT) qui donnent un éclairage macroéconomique actualisé en vue de traduire en actions opérationnelles les orientations stratégiques du Plan. Elles sont une interprétation qui, chaque année, doit veiller à ce que les ajustements rendus nécessaires par les circonstances du moment, maintiennent les actions de l'Etat dans le droit fil de ce que le plan a consacré.

Prenant en compte, les actions et mesures, elles servent de cadre de cohérence entre, d'une part les réformes économiques et la programmation, et d'autre part entre les contraintes budgétaires et les investissements pour se maintenir sur la trajectoire des objectifs de croissance. Leur élaboration est une étape du processus itératif de la planification pour mettre en adéquation aussi bien les fonctions finances et celles essentiellement économiques mais également les PT sont utilisées comme instrument de coordination et de communication entre les fonctions économiques, programmes sectoriels et de finances.

Bien que l'élaboration des PT devrait se dérouler entre le 1er janvier et le 30 Avril de chaque année, elles constituent un processus continu exigeant des courants d'information entre les différentes unités. Elles sont préparées par la DP, actuellement DPN et la DPS, aujourd'hui DPEE avec la participation des Ministères sectoriels à travers la fourniture de la base d'information d'ordre statistique, économique, financier et social.

1.3.3 Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP)

Après l'étape des PT, la suivante est l'élaboration du Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) dont la première année est le budget consolidé intégré dans la loi de finances. Ce programme qui doit détailler les investissements sectoriels et sous sectoriels en projets/programmes dans le cadre des investissements globaux par secteur indiqués par les PT. Cela s'effectue en consultations étroites avec les unités sectorielles et sous sectorielles, les directeurs de projets, en tenant compte de l'ordre de priorité accordé aux divers projets et programmes sectoriels. Le processus général d'élaboration du PTIP, s'inspirant des perspectives triennales, résulte des directives d'évaluation, de la programmation, de la budgétisation et du suivi physique et financier des investissements publics. Il rassemble les projets et études à réaliser au cours des trois dernières années couvertes par le programme.

Il constitue le budget d'investissement prévisionnel de l'Etat et vise de ce fait à rationaliser l'effort d'investissements publics selon les procédures d'acceptation de projets et d'arbitrage définies. Ainsi sont du domaine de la programmation triennale, les projets de l'Etat (mis en œuvre par les ministères techniques), les projets des établissements publics, collectivités locales et sociétés nationales pour les financements desquels les ressources publiques sont sollicitées soit pour une subvention ou prise de participation, soit pour un aval ou rétrocession d'emprunts. Ajustable chaque année, le PTIP voit sa première année exécutoire à travers le budget consolidé d'investissement (BCI) qui est une partie intégrale de la loi des finances.

Le PTIP résulte des directives d'évaluation, de programmation, de budgétisation et de suivi des investissements publics. Le PTIP rassemble les projets et études à réaliser au cours des trois dernières années couvertes par le programme.

La première étape dans l'élaboration du PTIP est constituée par le bilan. Ce bilan au 31 Décembre de chaque année est une lecture critique de l'exécution physique et financière des investissements réalisés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année n-1. Il permet de donner des informations précises sur les caractéristiques financières et physiques des projets/programmes mais aussi sur les blocages éventuels.

Au-delà des informations de base fournies sur l'exécution des projets/programmes, le bilan est un input majeur dans l'élaboration des PT qui elles mêmes servent de cadrage macroéconomiques au PTIP.

La deuxième étape consiste à puiser sur la banque de projets éligibles bien alimentées de projets sélectionnés par le comité de sélection des projets. La sélection de projets/programmes est un processus continu durant toute l'année. Ne peut être éligible au PTIP que les projets/programmes présentant les caractéristiques suivantes :

- présentation du projet/programme par une structure publique nationale ;
- taux de rentabilité intéressant pour le projet/programme engendrant de recettes susceptibles de couvrir les charges récurrentes induites; dans le cas où le projet/programme ne peut couvrir ces charges, il importe de veiller à leur impact sur les finances publiques ;
- conformité du projet/programme avec les politiques sectorielles qui sont adossées à la stratégie globale.

La troisième étape se rapporte aux arbitrages avec les ministères techniques sur le choix des projets/programmes à inscrire surtout en première année du PTIP (budget consolidé). Préalablement à la tenue des conférences budgétaires, le volume du financement intérieur est connu et transmis par les services du budget à ceux chargés de l'élaboration du PTIP.

La quatrième étape est constituée par la programmation qui est une synthèse de toutes les étapes ci-dessus mentionnées. En effet, elle s'opère sur la base des décisions arrêtées en conférences budgétaires, des résultats des recherches de financement des projets sélectionnés et de l'enveloppe réservée aux investissements par les services du budget. Ainsi, le bilan exhaustif des projets en exécution ainsi que le suivi sont constituent des préalables pour la programmation. Ces aspects contribuent à l'efficacité de l'activité.

1.4 Les Instruments de planification au niveau décentralisé

L'option irréversible du Sénégal dans une démocratisation plus approfondie passait par le nécessaire rapprochement des citoyens des centres de décision pour guider les choix qui influencent directement leur vie quotidienne. Les structures déconcentrées sont la région, le département et l'arrondissement. La décentralisation a permis d'ériger la région en collectivité locale de plein exercice, dotée de compétences et de moyens financiers pour donner une nouvelle impulsion au développement régional.

La création de la communauté Rurale, cellule de participation des populations, a ouvert de nouvelles perspectives de passage des structures d'encadrement de production (Société d'intervention) à celles de promotion participative des populations rurales (Centres d'Expansion Rurales polyvalentes CERP). La Réforme de l'administration territoriale et locale consacre la responsabilisation des élus locaux en matière d'administration et de gestion des communautés Rurales. Cela a conforté les C.E.R.P. dans leur mission d'appui dans la mise en œuvre de la politique de promotion participative.

Plusieurs facteurs se sont conjugués en faveur des politiques à finalité spatiale. Ces politiques regroupent, dans un ensemble organique et complémentaire, les actions publiques d'aménagement du territoire, de développement régional et de gestion locale. Il faut signaler que cette prise de conscience s'est généralisée dans la communauté des décideurs publics avec l'idée selon laquelle les dysfonctionnements territoriaux compromettaient la croissance économique.

Pendant ces trente dernières années, il a été élaboré ou utilisé différents types de plans et programmes visant le développement au niveau régional : Plans Régionaux de Développement, Plans locaux de Développement, Programme d'investissement des Communes, Plan National et Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire, Budgets Annuels d'Investissement des Collectivités Locales, Programmes Régionaux de Développement Intégré, Plans locaux...

Ces plans et programmes se voulaient des instruments privilégiés d'organisation et d'impulsion du développement régional. Ils résultaient selon les cas d'un processus de préparation plus ou moins décentralisé. Les dix(10) Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI) adoptés en 1988 ont été réalisés par la DPR et la DAT sous la direction du BOM (Bureau Organisation et Méthodes). Leur examen montrait, cependant, des lacunes dans leur cohérence et des lenteurs dans leur réalisation. La non disponibilité à l'époque de schémas Régionaux d' Aménagement du Territoire, l'insuffisance de l'information statistique de base, la limitation des moyens financiers réellement mobilisables, ont fortement contribué à la mauvaise articulation entre les PRDI et le autres Plans.

Les Plans et Programmes Communaux d'Investissement (PIC) sont nés de la nécessité de mieux prendre en charge les besoins des populations des collectivités locales et de rendre plus efficace leur apport au développement local. Au Sénégal, une dizaine de plans communaux ont été élaborés des plans d'investissements communaux qui font une présentation générale de la commune avec un bilan diagnostic de la situation économique et sociale, les perspectives de développement (problèmes fonciers, projections budgétaires, grandes orientations) ainsi que des programmes d'action (étude et première évaluation des projets retenus).

Les structures les plus indiquées dans l'élaboration des PIC sont la Division de la Planification Régionale (DPR) de la Direction de la Planification et la Direction de l'Aménagement du Territoire(DAT). Il faut également porter à l'actif de la planification régionale. Parallèlement, le pouvoir central devrait tirer parti de cette réforme institutionnelle pour poursuivre la modernisation de ses structures et améliorer l'efficacité du service public. Les fonctions économiques actuelles des collectivités locales vont se renforcer en s'orientant de plus en plus vers les investissements.

II Les Outils de la planification au Sénégal

Pour faire face aux besoins d'éclairage de la prise de décision en matière de politiques publiques, l'Etat sénégalais a confectionné des outils pour formuler, mesurer et apprécier les politiques publiques, notamment des politiques d'ordre macroéconomique ainsi que de projets et programmes. Conscient des exigences que suscite une bonne gestion du développement, l'organe central de planification en l'occurrence le Ministère chargé de la Planification a sollicité et obtenu des financements auprès des bailleurs de fonds tels la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement respectivement à travers le Programme d'Appui à la Gestion du Développement (PAGD) et le Programme SEN/87/010 et plus tard le PAI/BAD financé par la Banque Africaine de Développement. Sans nul doute tous ces programmes devaient concourir à la résolution des besoins réels du SNP.

Dans le cadre de l'assistance au développement, le Sénégal a su mettre en place progressivement des instruments d'aide à la décision en termes de modèles macroéconomiques pour éclairer l'adoption de politiques économiques. Ainsi, de nombreux outils méthodologiques ont été élaborés, il s'agit entre autres : SESAME, TABLO, MOMAR, des outils de planification sociale (modèle des flux scolaires, de la masse salariale, modèle sur l'emploi).

2.1 Les outils de cadrage de politiques macroéconomiques

Un modèle central de simulation a été mis au point à la Direction de la Planification dans les années 1988 et 1990. Ce modèle comprend un bloc central où sont distingués un secteur d'offre (secteur agricole) et un secteur de demande (secteurs secondaire et tertiaire) et trois sous-modules (ménages, finances publiques, balance des paiements). Ces sous-modèles ont permis notamment de faire des projections plus détaillées des comptes de l'Etat et de l'extérieur.

Au total le modèle comporte 171 équations dont 24 économétriques et 147 comptables et donc garde un caractère comptable très prononcé. Ceci est du, à l'époque, en grande partie à des problèmes de données statistiques qui ont entravé l'estimation d'équations de comportement. Un travail assez lourd de constitution d'une banque de données macroéconomiques a dû être réalisé au préalable, avec des difficultés importantes pour la période 1982-1986 du fait de la fragilité des séries de comptabilité nationale sur cette période.

Concernant, les modèles de projection comme MOMAR (qui comporte peu d'équations économétriques), il a servi à éclairer les discussions de politiques économiques en évaluant les implications de chaque scénario retenu sur le commerce extérieur, le volume d'investissements et son financement tant interne qu'externe. Son objectif est de montrer quels niveaux d'investissement, d'importation et d'emprunts extérieurs sont nécessaires pour correspondre à la croissance souhaitée du PIB et des exportations.

En matière de prévision et d'analyse économique, les budgets économiques ont été appliqués au Sénégal depuis le début des années 1990. Il s'agit d'une tentative d'articulation entre la prévision macroéconomique et l'élaboration de la loi de finances à travers la prévision des recettes de l'Etat.

A partir du milieu des années 90, coïncidant avec l'amélioration des statistiques, avec la disponibilité des différents tableaux de synthèse notamment les Tableaux Entrées Sorties (TES), les services techniques de l'administration ont, avec plusieurs séjours à l'étranger, eu à initier des matrices de comptabilité sociale pour la confection de modèles d'équilibre général calculable (MEGC). La matrice de comptabilité sociale se présente sous forme de tableau carré entrées-sorties où, pour une année donnée, sont enregistrés des flux comptables de recettes et de dépenses. Les recettes sont enregistrées en ligne (indice i) et les dépenses en colonne (indice j), l'élément général de la matrice étant symbolisé par t_{ij} .

2.2 Les guides de préparation, d'évaluation, de choix de projets/programmes et les manuels de procédure pour la programmation

La planification est très gourmande en matière d'outils non seulement pour assurer la cohérence globale du système mais également en outils d'appréciation de l'opportunité de la politique publique, de manuels de procédures pour éclairer la prise de décision.

2.2.1 Guide de préparation des projets et programmes

Dans le domaine de la préparation des projets/programmes, la Direction de la Planification nationale (DPN) a produit un guide en décembre 2011. C'est un manuel de 83 pages qui donne une présentation claire de l'emboîtement des différents paliers du SNP (études prospectives, PODES et PTIP) de la page 18 à la page 22. De la page 24 à la page 38, il indique les principes qui doivent guider la présentation générale des documents ou dossier de projet/programme.

Les pages 46 à 48 contiennent les critères de rentabilité et la conclusion générales. Pour le reste, le guide est complété par une bibliographie et une annexe.

2.2.2 Guide d'évaluation des projets productifs

Ce guide dont l'élaboration au MPC a été finalisée en 1988 est paru aux éditions Khartala (Paris) en 1989. Pour l'évaluation économique, il utilise la méthode des effets et non la méthode des prix de référence.

Cet ouvrage décrit la méthodologie de l'évaluation des projets productifs (p.13-p.78), propose quatre études de cas (p.79-p.178) et comporte une annexe incluant en particulier des éléments de mathématiques financières et des considérations sur le Tableau Entrées-Sortie (TES) pour le calcul des effets secondaires.

Le chapitre relatif à la préparation d'un projet considère que celle-ci passe par différentes phases (identification du projet, étude de pré-faisabilité et de faisabilité) comportant un ensemble d'études : étude de marché, étude technique, étude économique. Il propose un exemple de cadre de présentation d'un dossier de projet. Le chapitre relatif à l'évaluation financière traite de l'établissement des échéanciers d'investissement et de renouvellement, du tableau des amortissements, de l'estimation du besoin en fonds de roulement, de l'échéancier des recettes des dépenses, du schéma de financement, du compte d'exploitation prévisionnelle et du tableau des ressources et emplois de fonds, des différents ratios (délai de récupération, bénéfice actualisé, taux de la rentabilité financière et des tests de sensibilité).

Pour l'évaluation économique, la méthode des effets est développée à travers l'étude à travers l'étude des points suivants : analyse des perturbations engendrées par le projet avec une méthode de mesure des effets, la situation de référence et effets nets, la mise en œuvre pratique des calculs des effets et les limites de validités. Le calcul économique en partant de la valeur ajoutée supplémentaire, du bénéfice actualisé permet de déterminer le taux de rentabilité économique. Les effets sur les équilibres interne et externes sont mesurés ainsi que la prise en compte d'autres effets tels que l'emploi, les revenus, l'aménagement du territoire...

La méthode des effets, comme son nom l'indique, s'efforce de simuler concrètement l'insertion du projet dans l'économie nationale, en essayant de déterminer les différentes perturbations apportées par cette insertion à l'économie. Pour cela il s'appuie sur deux évidences vérifiées à savoir :

- dans certains secteurs de l'économie il y a plein emploi des facteurs de production et que donc la croissance dans ces secteurs ne peut se faire que par la mise en œuvre de nouveaux facteurs, et en particulier par l'accroissement de l'appareil productif, c'est le principe d'accélération,
- dans le reste de l'économie, il y a sous emploi des facteurs de production de production et qu'en conséquence, il est possible d'obtenir une croissance de la production dans ces secteurs sans mise en œuvre de nouveaux facteurs, et en particulier sans création d'appareil productif nouveau, c'est le principe de multiplication.

Comme on le voit la méthode des effets est outil macroéconomique d'analyse des projets/programmes dont les résultats sont présentés sous forme de profil. C'est ce profil qui est soumis aux décideurs pour le choix définitif. Le décideur est très rarement un banquier, mais le plus souvent un planificateur ou simplement un groupe de responsable politiques.

Assez complet ce guide soulève, cependant, la question suivante l'opportunité de l'utilisation de la méthode des effets pour les petits projets et projets pour lesquels toutes les informations nécessaires ne sont pas toujours disponibles.

Présentement, la DPN est en train d'élaborer un guide d'évaluation des projets/programmes avec l'utilisation de la méthodes des prix de référence à la place de la méthode des effets, idée suggérée par le Fonds Monétaire international dans le cadre l'instrument de soutien à la politique économique (ISPE). Si les deux méthodes ont plusieurs points de concordance dans les résultats des calculs, elles divergent au niveau de la fonction Objectif. Alors que la fonction-objectif dans la méthode des effets est d'aider le décideur politique, la fonction-objectif dans la méthode des prix de référence est d'éclairer le prêteur (le banquier extérieur).

En outre un logiciel a été conçu en application du guide d'évaluation qui n'était utilisé qu'à la Direction de la planification. La question de son adaptation aux projets pour lesquels on ne dispose pas de toutes l'information nécessaire se pose.

2.2.3 Guide pratique de choix des projets

Ce guide décrit les travaux à effectuer pour mener à bien le processus pratique de choix des projets. Même s'il date de long temps, sa formulation est liée fortement à la préparation du VII^{ème} Plan, vu son caractère pratique, il peut rester utile à la condition d'être complété, mis à jour et révisé.

Son sommaire permet d'apprécier l'importance relative donnée à chaque thème : introduction (p.2-p.6) ; choix des actions compatibles avec le diagnostic (p.7-p.10) ; choix des actions compatibles aux objectifs de développement (p.11-p.18) ; programmation des actions de développement (p.19-p.27) ; évaluation des projets (p.28-p.55) ; schéma de financement (p.58-p.59).

Les principales étapes du choix pratique des projets sont utilement rappelées dans son introduction : diagnostic sous sectoriel ; objectif de développement à moyen terme ; programmation pluriannuelle des actions ; évaluation des projets. En ce qui concerne le choix des actions et projets compatibles avec le diagnostic d'un sous secteur, le guide considère qu'ils doivent contribuer à faire disparaître les blocages mis en lumière dans les domaines de fonctionnement du sous-secteur, du financement de son développement, de l'exécution de ses projets, des relations intersectorielles. Une grille de travail est proposée pour tester et accroître la cohérence entre les blocages et les actions pour viser à les surmonter.

Vient ensuite le choix des actions et projets d'investissements contribuant aux objectifs macroéconomiques et sectoriels de développement. Il est introduit une hiérarchisation des objectifs ainsi qu'une pondération et un classement de l'importance des actions qui leur sont liées. A ce niveau une grille de travail est proposée pour aboutir aux choix des projets prioritaires. En ce qui concerne, la programmation des investissements la programmation physique et la programmation financière mais ne les lie pas assez à l'existence du PTIP. Il faut donc actualiser les développements sur leur suivi physique et financier, en s'interrogeant en particulier sur les possibilités qu'ouvrirait une banque nationale de projets.

Le passage du guide relatif à l'évaluation des projets doivent être révisé à la lumière du contenu des documents élaborés ultérieurement sur l'évaluation des projets. Il faut remarquer que ce guide ne semble pas être utilisé au niveau des ministères techniques. Il serait utile de le réviser, de l'adapter en fonction des secteurs et de le vulgariser.

2.2.4 Le manuel de procédures pour la programmation, la budgétisation et le suivi des investissements

Dans le domaine de la programmation et du suivi des investissements publics, un manuel de 74 pages a été élaboré en 1986 par le MPC. Ce manuel donne une présentation générale du PTIP (p.2-p.12) indique les principes de la programmation triennale (p.22-p.40), précise les modalités de la budgétisation des dépenses en capital (p.41-p.50) et recommande enfin des procédures pour le suivi et l'exécution du PTIP. Dans sa présentation générale du PTIP, il délimite son champ, explicite les liaisons du PTIP avec le budget et le Plan à moyen terme, précise ses acteurs et ses procédures.

En ce qui concerne la liaison du PTIP avec le budget général, le manuel note que le budget d'investissement d'une année donnée correspond à la première des trois années du PTIP, et qu'il en est l'instrument d'exécution. Mais il n'explique pas la relation du PTIP avec le budget de fonctionnement. Pourtant cela aurait été utile en raison des charges récurrentes générées ainsi que les dettes induites par les dépenses en capital. Ceci est indispensable pour une meilleure visibilité et viabilité des dépenses publiques.

Les procédures de la programmation triennale des Investissements sont clairement exposées "la programmation des investissements ayant pour objet de répartir dans le temps sur une période déterminée, la réalisation des projets d'investissement", elles aboutissent à l'élaboration d'un programme triennal comportant : un rapport de présentation, la liste des projets. Les projets sont désignés selon une nomenclature (secteur, sous-secteur, numéro dans le secteur) ; pour chacun d'entre eux, on a les informations suivantes : état du financement, nature du financement, nature de l'engagement, source de financement, coût total et par année (n, n+1, n+2, n+3, sous-total, après n+3).

La préparation des PT est une phase importante du processus ; elles sont le lien principal avec le plan à moyen terme. L'expérience a montré qu'il restait à préciser leur place exacte avec les prévisions (DPS et maintenant de la DPEE) à court terme d'encadrement de la direction du budget. L'existence de deux séries de travaux crée une situation plus ou moins floue. Il faut dire que leur contenu doit élargi aux politiques économiques, aux politiques sectorielles et aux politiques d'ajustement.

Pour la budgétisation des dépenses en capital, le Manuel rappelle clairement des principes budgétaires, le contenu de la loi des finances en matière d'investissement, la signification des concepts d'autorisation de programme et de crédits de paiement. Il est utile d'aborder les liens des dépenses en capital avec les dépenses de fonctionnement.

Concernant le suivi de l'exécution du PTIP, le manuel indique les différentes sources d'information, les procédures de dépenses sur ressources extérieures, les états synthétiques à élaborer, les suivi physique et financier souhaités pour les investissements.

Globalement, ce manuel apparaît comme un instrument précieux et clair, même s'il doit être amélioré et mis à jour pour préciser et présenter les procédures de programmation, de budgétisation et de suivi des investissements financés par l'Etat.

2.2.5 La banque de projets régionaux (BPR)

La BPR développé à la DP est en fait une banque de projets d'investissements publics, qu'ils soient inscrits ou non au PTIP, qu'ils soient sectoriels ou d'initiative régionale. Son objectif est de rassembler les données sur les projets d'initiative régionale ou à impact régional (d'où l'inclusion de investissements du PTIP). Cependant, les travaux entrepris et les résultats obtenus lui donnent la capacité et des potentialités plus grandes : pour une connaissance et le suivi de l'ensemble des investissements publics ; pour le rassemblement et l'utilisation des résultats des évaluations des projets ; pour l'analyse et l'aide à la décision. Un logiciel a été élaboré pour accompagner la BPR.

En conclusion de cette partie, il ressort de cette analyse que le système de planification, composé de l'ensemble constitué par les structures de planification, des Ministères sectoriels, les structures de coordination de l'information économique et sociale, de la gouvernance locale, du Ministère de l'Economie et des finances dans sa mission de mettre en place les ressources susceptibles de financer les objectifs de développement retenus exerce la fonction planification.

Dans le souhait d'une gestion efficace des instruments sont élaborés à tous les niveaux de planification en s'appuyant sur des outils aussi bien de cadrage des politiques macroéconomiques, d'évaluation, d'appréciation des projets et programmes mais également des manuels de procédures pour la programmation. De façon implicite le système supposait une certaine forme de fonctionnement et des relations de complicité entre les différentes unités.

Chapitre IV Dysfonctionnements dans le déroulement du S.N.P

Le déroulement du système a fait apparaître des dysfonctionnements durant sa mise en œuvre ainsi que des lacunes dans la conception des documents de politiques de développement comme le plan. A cela est venue s'ajouter l'apparition de nouveaux documents à la place du PODES portés par des structures ad hoc, et dont les élaborations et l'exécution, cependant, se sont appuyées sur les mêmes démarches et techniques de planification. Deux questions nous viennent à l'esprit : la planification sénégalaise a-t-elle encore un avenir ? Le Plan joue-t-il, encore un rôle, en dépit de sa constitutionnalité, dans un environnement libéralisé dans lequel les mécanismes de marché sont largement prédominants, où l'économie demeure, de plus en plus, ouverte sur l'extérieur et dépendante des ressources extérieures pour financer son développement, dans une société où les contraintes structurelles continuent de peser lourdement sur les problèmes de développement, et caractérisé par un taux élevé d'incidence de la pauvreté ?

Si à la pratique il est observé des signes de désaffection et de marginalisation à l'égard du Plan (depuis le IXème Plan aucun autre plan n'a fait l'objet d'adoption), il n'en demeure pas moins que pour la première interrogation la démarche de planification comme gouvernance technique continue à être privilégiée dans la gestion du développement au Sénégal. Certes, l'impression d'un déclin du Plan n'est pas accompagnée par une crise de la planification au Sénégal qui continue à rester fortement présente dans la gestion économique.

Il faut se convaincre que l'ardente obligation du Plan comme loi ne peut suffire à garantir sa pérennité et celle de l'institution qui le met en œuvre, en se figeant sur un passé certes éminent. Si l'institution elle-même, l'organe de planification, a perdu de son influence c'est en raison non seulement d'une méconnaissance des relations étroites qui existent entre les différentes fonctions du système, notamment entre celle de planification et de finance mais également par les survivances d'ambitions personnelles qui ont entraîné des duplications et des dysfonctionnements dans le système de gestion de l'économie que pourtant la réforme cherchait à résoudre, et surtout de l'incapacité des animateurs de la planification d'avoir su anticiper sur ce qui se fait de mieux dans le monde en matière de planification.

L'audit des différentes fonctions du système de planification (adéquation fonctions/objectifs, adéquation fonctions/structures, ainsi que les relations fonctionnelles entre unités du système) et de leurs interactions, permet de déceler énormément de blocages. En plus, le manque de rationalisation (duplication des instruments et des procédures, création de structures ad hoc prenant les attributions des institutions en place, manque d'efficacité due à la qualité des instruments...) doublé d'une forte rotation des cadres ainsi que l'instabilité institutionnelle constituent de véritables goulots d'étranglement pour une planification performante. Il faut dire que la réforme de 1987 a été incomplète, car l'analyse fonctionnelle peu explicite ne s'est pas étendue sur la définition des missions des différentes composantes, leur positionnement dans la fonction planification et sur les mécanismes de coordination.

I Les dysfonctionnements au niveau des stratégies à long terme

Cette fonction constituant le premier niveau de planification est assurée par la prospective et les études portant sur l'élaboration du plan national d'aménagement du territoire (PNAT). Cela exige de très étroites relations fonctionnelles entre les structures qui y interviennent. La vision partagée de choix de société des futurs possibles et plausibles issue de l'étude prospective indique les différentes transformations structurelles et notamment les équilibres spatiaux qui doivent les accompagner pour obtenir l'image à long terme. Les études prospectives ont pour ambition d'offrir un cadre pour une direction résolue des politiques de développement.

D'un horizon d'une génération, elles permettent d'appréhender au mieux les causes et les processus des problèmes de développement. La nature des inflexions ainsi identifiée qu'il faut apporter aux tendances lourdes assure la continuité du développement économique et social. Cela concerne particulièrement l'orientation générale du développement et les changements structurels d'ordre général dans l'économie du pays et in fine de la société. Il a donc trait surtout aux principales composantes spatiales, macroéconomiques et aux secteurs prioritaires ainsi qu'aux projets à grande échelle d'importance primordiale pour le développement global.

Si dans le déroulement du SNP, des relations très fortes de partenariat ont été constatées entre l'aménagement du territoire et la planification régionale, pour autant les politiques d'aménagement du territoire ne s'inspirent qu'insuffisamment du choix de société issu de la prospective. C'est parce qu'également, la planification spatiale n'a pas été jusqu'ici, intégrée dans les politiques gouvernementales marquées par les inégalités territoriales. Les priorités de l'action publique n'ont conduit jusqu'ici qu'à accorder une place secondaire aux objectifs d'équilibre du territoire mais aussi aux études prospectives. Même si les préoccupations spatiales ont été présentes dans les politiques gouvernementales menées jusqu'à présent, des résultats tangibles en matière de réduction des inégalités régionales n'ont pas été atteints.

II Les problèmes liés au passage des différents paliers

Le SNP, ainsi mis en place, a voulu se positionner comme un cadre global de cohérence dans la gestion du développement en introduisant trois dimensions qui s'emboîtent les unes et les autres (long, moyen et court termes).

2.1 Les problèmes de cohérence entre les documents de long et moyen termes

La prospective centre sa réflexion sur le probable et le souhaitable lointains propose une trajectoire à travers des stratégies à long terme qui synthétisent le choix de développement. La planification stratégique à moyen terme (plusieurs plans sont nécessaires pour couvrir l'horizon d'une génération) s'inspire ainsi de ces axes stratégiques à partir des réflexions menées dans les commissions de planification. Ces réflexions prennent en compte les points de vue de l'ensemble des partenaires en intégrant les stratégies contenues dans les différents politiques et programmes. Cela nécessite, pour la planification à moyen terme, le choix d'horizons intermédiaires (d'objectifs intermédiaires) permettant de préciser les changements stratégiques afin de clarifier le cheminement menant à la société sénégalaise voulue.

Le cadre de cohérence du SNP est resté muet sur les règles de passage du long terme au moyen terme. Il n'y a pas, jusqu'à aujourd'hui, une démarche méthodologique se penchant sur cette question. Alors que le VIII^{ème} Plan (contenant des stratégies de moyen terme) reproduit les mêmes axes stratégiques de "Sénégal 2015", le IX^{ème} Plan, bien que tentant de corriger ces erreurs a retenu des objectifs stratégiques intermédiaires dont la réalisation n'était pas faisable au terme de son horizon¹.

L'absence de méthodologie consacrée de passage pouvait être compensée, en partie, par des rencontres sans cesse renouvelée entre prospectivistes et planificateurs ou tout autre gestionnaire du développement en fonction des impératifs de développement du moment et des tensions de l'environnement économique et social. Quant il s'est agi d'élaborer le programme d'urgence en 1993 (programme qui rappelait dans sa quintessence le programme de stabilisation 1979), la dévaluation de 1994 avec son programme d'ajustement structurel pour la croissance et la compétitivité (PASCO), et tout récemment la stratégie de croissance accélérée pour la réduction de la pauvreté (Stratégie de Réduction de la pauvreté (SRP)) en aucun moment la prospective n'a été convoquée.

L'environnement dans lequel les politiques sont conçues pèse lourdement sur les actions et mesures à entreprendre. Ce qui fait que, une fois, les contraintes prises en compte c'est ce qu'on attend de l'avenir qui pousse à agir aujourd'hui et qui façonne l'action. Dans cette attente, si on y prend garde, il y a une forte tendance à donner naturellement plus de poids à l'avenir à court et moyen termes qu'au futur lointain. Alors que la construction d'un avenir répondant aux aspirations de la communauté laisse préparer de meilleures décisions qui auront plus de chance de conduire aux futurs souhaités.

2.2 Les problèmes de cohérence entre les documents de moyen terme

Le Plan ou tout autre document de politiques de développement, cadre normatif des objectifs retenus pour le moyen terme fournit à partir d'une stratégie claire les critères pour la sélection et la programmation des projets/programmes et des actions publics. Pour ce faire le VIII^{ème} Plan a utilisé le concept de domaine d'actions prioritaires (DAP), le IX^{ème} Plan a, lui, retenu la notion de lignes d'actions alors que dans la SRP ce qui est retenu est le concept de matrice d'actions. Leviers d'exécution de la stratégie que cela soit les domaine, les lignes et matrices d'actions sont appelées à jouer une fonction normative.

Le VIII^{ème} Plan 1989-1995 définit 5 axes stratégiques qui sont déclinés en 8 DAP, qui ont à leur tour 77 objectifs comportant 420 lignes d'action. Le IX^{ème} Plan 1995-2002 en essayant de tenir compte l'horizon intermédiaire compte 10 orientations stratégiques et 156 lignes d'actions. Il a été constaté que le décompte fait à partir des matrices de mesures prioritaires des deux DSRP permet d'identifier pour le DSRPI 3 axes stratégiques, 32 secteurs, 99 objectifs/stratégies et 323 actions prioritaires alors que pour le DSRPII il a été retenu 4 axes stratégiques, 45 secteurs, 138 objectifs/stratégies et 490 actions prioritaires soit 813 actions prioritaires les deux DSRP réunis.

¹ Ces mêmes incohérences sont le plus souvent relevées dans les documents de politiques de développement. Un Objectif stratégique (OS) se définit comme le résultat le plus ambitieux dans un domaine du plan particulier qu'une unité opérationnelle peut matériellement réaliser. Un OS fixe la direction à suivre pour le choix et la conception des activités à mener pendant la durée du plan stratégique. Il doit être défini de façon à être mesurable, être clair et précis. Il ne comprend qu'un seul objectif afin que les progrès puissent se mesurer clairement. Un OS peut suivre des contours sectoriels ou trans-sectoriels, transversales ou thématiques.

L'absence d'hiérarchisation avec le nombre inflationniste de lignes d'actions remet en question dans le schéma de planification leur utilité comme critère de sélection des projets/programmes. Pratiquement tout projet/programme peut trouver une référence dans un DAP ou dans la matrice et peut réclamer automatiquement d'être prioritaire.

Les documents sectoriels et ceux de la gouvernance locale (PRDI, PLD, PIC...) ainsi que l'existence d'autres documents de politiques de développement posent un énorme problème de cohérence au niveau des stratégies et des objectifs globaux. On a l'impression que chaque nouveau document dans sa formulation commence à zéro quand il s'agit de la définition des stratégies et des objectifs. Ceci témoigne l'emploi des nomenclatures diverses et de l'absence d'un langage commun.

2.3 Les dysfonctionnements dans la concordance des cadrages macroéconomiques

Devant être préparés par la DP, actuellement DPN et la DPS, aujourd'hui DPEE les cadres macroéconomiques se fondent sur des études à partir de modèles économiques et sur des estimations des tendances des principales composantes macroéconomiques (épargne, investissement, etc.), les coefficients marginaux de capital par secteur, ainsi que d'autres techniques connexes, sont généralement utilisés pour déterminer la répartition la meilleure des investissements, en termes généraux, pour les différents les secteurs.

Le principal problème que pose cet outil, est l'estimation des dépenses d'investissement qui s'avère très difficile à partir aussi bien des données de la comptabilité nationale que du suivi physique et financier des projets/programmes. Des approximations sont effectués sur la base de ratios, en particulier en matière de contenu en Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) et par conséquent en matière de coefficient de capital ou d'efficacité marginale du capital. Il demeure que les types d'information disponibles ne permettent pas de juger de la pertinence de l'investissement qui peut se mesurer à deux niveaux :

- au niveau interne à chaque projet/programme, les actions entreprises doivent permettre de contribuer aux objectifs poursuivis ;
- au niveau de l'ensemble des projets/programmes, les objectifs doivent être harmonisés, en tenant compte de l'utilisation des moyens.

Au niveau macroéconomique, le partage des sommes allouées par secteur d'intervention et l'éclatement des dépenses par nature ne permettent pas, suffisamment, éclairer sur la cohérence globale de l'investissement, surtout si l'on veut juger de l'appréciation de l'investissement (en l'occurrence les projets/programmes) sur les objectifs de développement. En effet, les descriptions globales ne permettent pas de séparer les dépenses opérationnelles des dépenses de gestion, l'investissement productif des coûts sociaux et des dépenses d'accompagnement. De même, la manière d'accorder la stratégie et les programmes sectoriels, les critères de sélection et de choix des projets n'y ont pas été bien explicités.

Compte tenu de ces lacunes les hypothèses de taux de croissance projetée diffèrent d'une structure de cadrage macroéconomique à une autre. Alors que les PT souhaiteraient s'appuyer sur une allocation des ressources qui s'inscrit dans le cheminement tracé pour se maintenir sur la trajectoire du développement issu du choix de société, le n+1 de la DPS, aujourd'hui DPEE s'appuie sur des variables clés comme l'inflation, les variables monétaires et solde budgétaire de base pour procéder à une allocation pour les investissements ne s'orientant pas toujours dans le sens d'une bonne efficacité marginale des dépenses publiques.

Il est unanimement admis que le caractère soutenable d'une politique budgétaire est apprécié en fonction de l'évolution prévue du déficit primaire ou déficit opérationnel ajusté cycliquement. A cet effet, il s'agit de vérifier qu'il existe un excédent primaire suffisant pour financer à l'avenir le service de la dette et l'investissement public. Il faudrait, alors, analyser, les relations entre le déficit public et le reste de l'économie, et tenir compte de la cohérence entre les comptes nationaux, les comptes monétaires, les comptes extérieurs et les comptes publics.

Or, l'analyse de la structure des dépenses publiques sur les 20 dernières années fait observer que 54%, 30,8% et 15,2% sont respectivement orientées vers les dépenses à caractère politique, les dépenses à caractère social et les dépenses à caractère économique. Si à cette situation, on ajoute la mauvaise qualité et utilisation des dépenses publiques, il serait intéressant de mesurer combien l'inefficacité des dépenses publiques a coûté en termes de points de croissance.

L'expérience a montré qu'il restait à préciser la cohérence entre les prévisions à court terme et les prévisions à moyen terme. La conséquence du flou actuel étant, semble-t-il, l'existence de deux séries de travaux sur les PT (DPN et DPEE) dont leurs contenus seraient insuffisamment élargis aux politiques économiques, aux politiques sectorielles et aux réformes.

L'analyse macroéconomique est une fonction centrale de la planification. Le Système a réalisé peu de progrès depuis 1990, que ça soit en termes d'utilisation des modèles dont il dispose ou d'activité de modélisation proprement dite. Le potentiel de l'organe central de planification en matière de modélisation est aujourd'hui entièrement entamé. S'y ajoute une absence quasi-permanente d'effort de formation. Or, la planification est une activité qui requiert continuité et compétence dans l'analyse macroéconomique afin d'éviter que des contraintes de court terme continuent d'entraver la poursuite de la stratégie à moyen terme définie.

2.4 Les dysfonctionnements liés à l'évaluation, la sélection et la programmation

L'évolution du SNP est largement dépendante de celle émanant des relations entretenues par les différentes unités le composant. De façon explicite ces relations n'ont pas été définies clairement, les structures interpellées dans les fonctions évaluation, sélection et programmation sont les MT, la DP et la DCEF. Des relations fonctionnelles devaient être établies d'abord entre la DP et les MT pour la formulation des politiques sectorielles adossées à la planification à moyen terme accompagnées de proposition de projets/programmes, ensuite la DP et la DCEF pour la sélection des projets/programmes à retenir par l'intermédiaire du comité de sélection de projets où pourront siéger les MT, et enfin la DCEF et les MT pour la recherche de financement et le suivi physique et financier. A la pratique, cette démarche n'a jamais été respectée à cause (de la défaillance des acteurs) de la volonté des acteurs qui ont voulu plus s'inscrire dans la non transparence donc dans l'inefficacité.

2.4.1 la préparation des projets/programmes

La réforme de 1987 a voulu mettre en œuvre un plan de politiques dans son contenu et se devaient d'être précédé par l'élaboration de politiques sectorielles avec la détermination du volume d'investissements nécessaires. Ces derniers devraient être traduits en projets/programmes à mettre en œuvre. Elle préconisait, sur cette lancée, le transfert des fonctions de préparation c'est-à-dire d'identification, d'études de préfaisabilité et de faisabilité et de l'évaluation des aspects techniques, financiers et économiques des projets aux MT. C'est à cette échelle également que se place la supervision de l'exécution des projets/programmes, y comprises les activités de suivi.

Cette fonction établit une relation fonctionnelle directe entre la Direction de la Planification et les MT ou ministères sectoriels, tout d'abord, dans l'élaboration de la politique sectorielle. Ensuite, lorsque les projets/programmes sont bien préparés de les soumettre pour appréciation à la DP. Or, les MT, jusqu'à une période récente n'accordaient la grande importance qu'exige le travail de préparation.

Base de la fonction de planification, puisque jugeant de l'opportunité de l'action, l'évaluation des projets/programmes s'effectue avec l'existence d'un ensemble d'informations nécessaires. Elle implique bien entendu la disponibilité d'études de faisabilité pour chaque projet/programme, mais également, la constitution en amont de l'évaluation, de bases documentaires sur les données économiques globales et sectorielles nécessaires à l'analyse. La plupart des dossiers de projets/programmes se présentent sous forme de simple lettre contenant des informations éparpillées pour être proposés à la programmation en sautant l'étape de l'évaluation de la DP. Le MT fort de ses relations avec la DCEF voit ses projets/programmes inscrits dans le PTIP. Ce qui fait que la banque de projets/programmes éligibles demeure insuffisamment alimentée.

En raison de l'insuffisance des ressources humaines de qualité au sein des ministères techniques, les dossiers de préfaisabilité soumis à l'évaluation restent très mal ficelés. En effet, les informations fournies par les ministères techniques sur la base desquelles l'analyse approfondie doit être faite sont souvent incomplètes, et même parfois en deçà du minimum requis. Cela résulte à la fois d'un manque de personnel qualifié en préparation de projets/programmes dans les ministères techniques et de moyens financiers, pour recourir en cas de besoin, à des consultations internes pour ficeler de bons dossiers. La suppression des structures de planification dans la plupart des ministères techniques intervenues avec la réforme administrative de mars 1990 a laissé un grand vide. Elle a engendré un véritable déficit de prise en charge de la fonction planification dans ces ministères et le recours souhaité aux services externes s'est heurté aux contraintes financières en ce qui concerne un transfert de ces activités à des bureaux d'études.

Il est souvent avancé que cette situation est largement expliquée par la faible capacité des ministères techniques en matière de préparation de projets/programmes. Pourtant depuis la mise en œuvre du système beaucoup de séminaires de formation auxquels les MT ont participé se sont déroulés pour améliorer la qualité de la programmation des investissements. Des rappels à l'ordre fréquents n'ont pas empêché aux ministères sectoriels de continuer non seulement d'instruire des dossiers faiblement constitués mais également à la DCEF de programmer des projets/programmes en sautant la DP.

De tels agissements sont à l'origine, en autres, des énormes difficultés du déroulement du système. La constitution continue d'un portefeuille de projets et d'idées de projets a été négligée, les échéances de la loi des finances, restant les principales occasion de retenir les projets. Il en résulte d'une part, des lacunes dans l'évaluation des projets et d'autre part la prééminence d'une vision restrictive de la Banque nationale de projets. Cette situation pourrait, également, être largement expliquée par les agressions institutionnelles subies par le SNP.

Cependant, des tentatives de retour à l'orthodoxie ont été initiées à partir de 2008 d'une part, quand le Premier Ministre de l'époque s'est entouré d'agents rompus aux techniques de planification, et d'autre part, récemment, avec l'élaboration d'un guide de préparation des projets/programmes à l'endroit des MT. Ceci s'est matérialisé par une lettre circulaire de la primature en date du 13 novembre 2008 indiquant de procéder à l'évaluation des projets/programmes devant être inscrits au PTIP et dont les coûts sont supérieurs ou égaux à cinq cent millions (500.000.000) de francs CFA au sein de quatre ministères techniques test (Education, Santé, Environnement, Agriculture) et deux cent cinquante millions (250.000.000) de francs CFA à partir de 2009 pour l'ensemble des MT. Ces documents de projets devaient être transmis à la Direction de la Planification Nationale (DPN/DGP) pour évaluation avant d'être inscrits au PTIP. Sur cette lancée la Direction de la Planification, en collaboration avec l'ensemble des acteurs concernés a élaboré un "Guide de préparation des projets et programmes.

2.4.2 Défaillante dans la sélection des projets/programmes

La sélection est une des fonctions les plus déterminantes en matière de planification. Alors que dans une gouvernance économique assise sur la mise en œuvre intégrale des mécanismes de marché le prix s'avère déterminant, dans la planification bienveillante avec un Etat vertueux, une programmation efficace et efficiente s'exerce sur la base de critères objectifs définis en fonction des exigences du développement.

Dans un environnement caractérisé par une immensité des besoins, l'abondance de ressources ne doit point conduire à des actions menant au gaspillage. Un tel environnement a besoin d'un système de sélection des actions les plus impactant pour l'amélioration des conditions de vie des populations. La fonction sélection des projets/programmes s'exerce sur une base continue, indépendante de tout cycle de programmation-budgétisation. Des projets/programmes bien étudiés alimentent la Banque Nationale de Projets (BNP) dans laquelle devront être puisées les actions à programmer.

Cette fonction de sélection est supposée être bâtie sur des relations privilégiées entre la DP et la DCEF avant l'intervention du niveau politique. Pour réaliser les tâches exigées par la sélection, elles collaborent avec les MT et les entreprises publiques qui proposent les projets/programmes à exécuter. Dans le processus de programmation, la question du choix des projets à inscrire au PTIP essentielle est présentement dominée par un problème de fond : le non fonctionnement du comité de sélection des projets/programmes.

Le comité de sélection des projets/programmes organisé par l'arrêté n° 3010 du 31 mars 1993 remplaçant l'arrêté n°7014 du 12 juin 1986 du MPC introduit une originalité en élargissant sa composition à la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) et la Direction de l'Environnement. La participation de ces deux directions devaient permettre au comité de prendre en considération les objectifs d'intégration des dimensions spatiales et environnementales dans les études de faisabilités des projets/programmes. La prise en compte des charges récurrentes et de la dette induites par la mise en œuvre des projets/programmes nouveaux dans le budget de fonctionnement de l'Etat, demandait la participation de la Direction du Budget au comité de sélection des projets/programmes.

Au-delà de ces considérations d'ordre organisationnel, il faut noter que le Comité de sélection des projets/programmes mis en place en 1986 n'a pas siégé plus de cinq fois dans le passé. De même, celui mis en place en 1993 par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP) n'a jamais fonctionné. Il y a donc lieu de s'interroger sur les motivations profondes de ce non fonctionnement d'autant plus que pour l'essentiel, en dehors de la Direction de l'Environnement, les structures concernées au premier plan sont toutes dans le même ministère, c'est-à-dire MEF.

Au sortir de cette analyse, nous constatons que la fonction la plus déterminante en terme de programmation efficace et efficiente a été la plus défaillante. La prolifération de projets/programmes non évalués, donc pas sélectionnés, surtout sur la période 2000-2012, explique les enjeux de la fonction évaluation-sélection en ce qu'elle peut apporter en matière de transparence. En sautant l'étape de la sélection, les dysfonctionnements introduits, a créé des relations privilégiées entre la DCEF et les acteurs sollicitant les ressources publiques sur la base de projets/programmes mal ficelés et non évalués qui sont directement inscrits pour la programmation.

Dans pareils cas se pose le problème de l'efficacité et de l'efficience du PTIP. En effet, le manque d'objectivité du PTIP fait qu'il est l'instrument par essence des ajustements conjoncturels des finances publiques à travers des ponctions fréquentes. Pourtant, le PTIP est par essence l'instrument d'opérationnalisation de la politique de développement. De ce fait tout ajustement sur ressources internes, comme toute modification dans la mobilisation des financements extérieurs, affectera les prévisions de croissance, donc remettra en question le maintien sur la trajectoire de l'image à long terme.

2.4.3 Dysfonctionnement dans la fonction programmation

Cette fonction de planification est largement tributaire des lacunes constatées au niveau des fonctions préparation et sélection des projets/programmes. Le fait que les projets/programmes soient inscrits et programmés sur simple présentation de feuille sous de forme de fiche avec quelques informations glanées par ci par là compromet les objectifs de développement.

L'étape cruciale sautée de l'appréciation du projet/programme est l'occasion de programmation de projets/programmes coutant chèrement à la collectivité (puisque les effets de l'investissements en termes de coûts présents et à venir ne font pas l'objet d'appréciation sur les équilibres intérieurs et extérieurs...). De par leurs relations privilégiées avec la DCEF, les MT présentent directement à cette dernière des projets/programmes soit sur la base d'une volonté politique ou par l'immixtion des bailleurs de fonds dans le système de gestion économique. Pourtant cette démarche bien connue avant l'avènement de la réforme de 1987 était à l'origine de ce qu'on appelait à l'époque des projets "hors plan"².

Des investissements mal appréciés dont les impacts socioéconomiques n'ont pas été mesurés, ont participé, entre autres à la crise d'endettement qui a été à l'origine de la période d'ajustement que nous avons vécu au cours de la période 1980-2000. Présentement, la programmation commence par la notification par le MEF des enveloppes budgétaires indicatives aux institutions et départements ministériels. A l'examen cette notification fait ressortir quatre étapes qui sont les suivantes :

- détermination de l'enveloppe budgétaire indicative globale devant faire l'objet de répartition à partir des prévisions de ressources internes affectées à l'investissement telles que reflétées par le cadrage budgétaire de $n+1$;
- détermination de la part de chaque institution et département ministériel dans le budget d'investissement à partir de l'année n ;
- estimation des enveloppes des enveloppes budgétaires indicatives ;
- réajustement des enveloppes budgétaires indicatives.

Cette forme de cadrage budgétaire suppose qu'il existe des règles de passage claires établies entre la comptabilité nationale et la comptabilité publique. Les objectifs socioéconomiques contenus dans les Cadres de Dépenses à Moyen Terme sont déclinés sur la base des performances sectorielles en fonction des efficacités marginales ou en termes d'efficacité marginale des dépenses publiques. Ainsi, les ressources allouées aux institutions et aux départements ministériels ne recourent pas les agents institutionnels de la comptabilité nationale. C'est à cet effet, les CDSMT se transforment en Cadres de Dépenses Ministériels à Moyen Terme. Aussi bien la Direction de la Planification nationale que la DPEE ne dispose de modèle macroéconomique permettant de faciliter, d'une part, le passage du moyen terme au cours terme matérialisé par la loi de finances, et d'autre part, pouvant conduire à l'analyse d'impact des politiques macroéconomiques et sectorielles sur les conditions de vie des populations.

² Ces projets "hors plan" qui ont prospéré au cours de la période de bulles c'est-à-dire la période de haute conjoncture de la deuxième moitié des années 70 ont été, entre autres, à l'origine de la crise d'endettement dont les conséquences ont été l'instauration des politiques d'ajustement de la période 1979-2000. De mauvais investissements réalisés engendrent des coûts non soutenables qui entament dans le futur la capacité financière de l'Etat.

III Dysfonctionnements émanant de l'information économique et sociale

L'élaboration des documents de politiques économiques et sociales est un processus continu exigeant des courants d'informations entre les différents niveaux du système. Le caractère d'orientation du Plan à moyen terme ne signifiait pas que le système demandait moins de données quantitatives. L'ensemble constitué par les stratégies à long, moyen et court termes, les différentes politiques économiques et sociales devait être alimenté par un système d'information adéquat.

Ce système d'information se devait non seulement de mieux se distinguer que par le passé par la production d'indicateurs statistiques et d'indicateurs prévisionnels, mais également de développer des indicateurs des différents niveaux de planification.

IV Les dysfonctionnements issus de l'instabilité des institutions

La période 1987-2012 de mise en œuvre du SNP a été caractérisée par une série de modifications institutionnelles³ affectant l'organisation de la gestion économique. Ces modifications et changements institutionnels ont largement entamé le déroulement du SNP. Aucune unité ou cellule composant le système n'a été épargnée par ces changements. L'ensemble de ces modifications a introduit des duplications et des chevauchements dans les fonctions de planification. Ces différentes modifications ne se sont jamais inscrites dans une dynamique de mise en cohérence objectifs/fonctions, adéquation fonctions/structures.

Cependant, nous pouvons distinguer deux sortes modifications : celles qui sont liées à la recherche de l'amaigrissement de l'Etat imposées par la logique financière de l'ajustement et celles des années 2000 (où l'Etat a véritablement pesé sur la direction économique) qui ont été plus guidées par la méconnaissance du système tout en utilisant les méthodes et procédures du SNP.

4.1 Les instabilités institutionnelles de la période 1990-2000

La politique de libéralisation de l'économie entreprise dans le cadre de l'ajustement structurel s'est traduite par le désengagement de l'Etat de la production et de la commercialisation. A cet effet, l'administration s'est engagée dans un processus de réformes institutionnelles soutenues caractérisées par une réduction de sa taille afin de se recentrer sur ses missions régaliennes et notamment dans sa mission de veille stratégique ponctuée par le "Moins d'Etat, Mieux d'Etat".

On devait, dans ce cadre, procéder à une optimisation de l'efficacité de l'administration en matière de gestion économique en la dotant de moyens de fonctionnement (hommes, matériels, ressources financières) d'une part, et rationaliser les structures et mettre en place des procédures souples, d'autre part. Cette volonté d'optimisation/rationalisation devait déboucher sur un programme de renforcement des capacités.

³ avec différentes appellations entre 1990 et 2012 : Ministère du Plan et de la Coopération, Délégations aux politiques économiques et au Plan, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Ministère du Plan, Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère du Plan et du Développement durable, Ministère du Plan et de la Coopération décentralisée, Ministère de l'Economie et des Finances avec la création de la Direction Générale du Plan.

Dans cette optique, le MPC a été restructuré pour prendre en charge en ce qui le concernait les aspects liés à la coordination des politiques à long et moyen termes ainsi que l'évaluation et la programmation-budgétisation. Des séminaires de formation en matière de modélisation, d'évaluation, de programmation-budgétisation se sont déroulés aussi bien au Sénégal qu'à l'extérieur. La pratique de programmation commençant à bien être ancrée dans la gestion économique, la Banque Mondiale faisait de l'évaluation-programmation des conditionnalités de décaissement.

Encadré n°1 Etat Stratège (extrait du IXème Plan p.100)

Parmi les engagements les plus importants pris sous le VIIIème Plan, figurent la réforme du secteur public, le désengagement de l'Etat, la décentralisation et l'amélioration de l'efficacité de investissements. Comment permettre à l'Etat d'assurer ses missions exclusives, d'assurer la continuité de sa présence sur toute l'étendue du territoire ? Quelle logique d'action publique adopter pour garantir l'efficacité de l'investissement public de plus en important, l'équité des citoyens devant l'administration, le développement d'un secteur privé fort et compétitif, la qualité de la vie du travail....

Compte tenu de l'impérative efficacité, les investissements en infrastructures prendront plus d'importance et poseront de sérieux problèmes d'évaluation et de gestion au cours du IXème Plan. Cette option est déjà retenue depuis la dévaluation de janvier 1994 et confirmée par la concertation de juillet 1994 sur la stratégie économique pour les années à venir et la réunion du groupe consultatif juillet 1995. En fait, celle-ci préconise la réhabilitation du rôle de l'Etat dans la fourniture des biens et services. Cette stratégie assigne également à l'Etat une plus grande contribution dans les investissements. Cette prééminence devra être inversée, au profit du secteur privé.

Tout au long de cette période, et pour les années à venir, la recherche de l'amélioration de la capacité d'absorption de l'Etat et celle de l'efficacité du capital public seront une préoccupation permanente. Les questions de coût, de qualité des infrastructures publiques au sens large, d'égalité d'accès, des effets macroéconomiques et de la productivité du secteur public seront au centre des préoccupations.

Enfin, le rôle et la capacité de la planification dans la conception et la mise en œuvre du programme d'investissements publics, les problèmes d'appropriation des résultats des projets/programmes à toutes les étapes du cycle seront une référence capitale pour l'Etat qui est invité à être plus stratège, tout en garantissant la cohésion sociale et la solidarité nationale.

Cette dynamique fut brisée le 27 mars 1990, le MPC disparaissait de la carte gouvernementale pour être remplacée par la Délégation au Plan et aux politiques économiques rattachée à la Présidence de la République. Toutes les structures d'études et de planification des ministères sectoriels étaient supprimées. De ce fait, la fonction planification n'était plus exercée que par la Délégation au Plan et aux Politiques Economiques en relation avec le Ministère des Affaires Economiques et des Finances à l'époque.

Ces modifications institutionnelles ne sont pas effectuées pour tenir en compte de l'adéquation fonction/structure. Les préoccupations du court terme prenaient ainsi le pas sur les options à long et moyen termes. L'objectif d'amaigrissement de l'administration publique s'appuyait sur des critères dominant comme la maîtrise de la masse salariale, et le remboursement de la dette extérieure c'est-à-dire la logique financière qui prévalait sur toute la politique économique et sociale. C'était à ce moment qu'également, que la fonction programmation fut intégrée à la Direction de la Dette et des Investissements (DDI).

Pourtant, à partir, des années 90 arrive une conjoncture internationale favorable pour trouver une solution à l'endettement des pays pauvres comme le Sénégal. Plusieurs rencontres internationales s'étaient tenues au cours desquelles on décriait les effets négatifs de l'ajustement sur le développement humain. Partant du constat que les programmes d'Ajustement structurels ont eu de graves conséquences sociales en termes de malnutrition, de chômage ainsi que d'éducation, certaines institutions internationales ont commencé à prôner, au cours de la période des programmes d'ajustement structurel alternatifs se recentrant davantage sur les groupes sociaux et les plus vulnérables.

Les variables clés sont le développement du capital humain et des infrastructures. La réhabilitation du rôle de l'Etat est dans l'agenda mondial pour réduire l'extrême pauvreté. Pour porter les questions de développement humain, le Ministère délégué auprès du Ministère de l'Economie et des Finances est revenu au sein de l'attelage gouvernemental en ayant en charge la confection de la première génération d'élaboration des documents de lutte contre la pauvreté. Le Gouvernement s'est engagé à poursuivre l'objectif de l'élimination de la pauvreté par la formulation et la mise en œuvre de plans nationaux de lutte contre la pauvreté qui se focalisent sur les causes structurelles de la pauvreté, y compris aux niveaux local, national et international.

Sur cette lancée, même si la responsabilité première de l'éradication de la pauvreté échoit aux Gouvernements nationaux, comme le spécifie clairement le deuxième engagement du Sommet Social, l'appui de la communauté internationale est néanmoins requis afin de permettre aux pays les plus pauvres d'élaborer et de mettre en œuvre les stratégies et programmes de réduction de la pauvreté.

Les mesures destinées à contribuer à la réduction de la pauvreté doivent être mises en œuvre prioritairement par les Gouvernements nationaux. Il était recommandé, toutefois, que la communauté internationale puisse appuyer les pays dans ces démarches. Parmi les mesures préconisées, l'appui de la communauté internationale devait s'orienter dans le cadre des activités suivantes : (i) formulation de stratégies intégrées de réduction de la pauvreté ; (ii) accès des pauvres aux ressources productives et aux infrastructures ; (iii) satisfaction des besoins fondamentaux de tous ; (iv) amélioration de la protection sociale ; (v) le renforcement des moyens dont disposent les pays en développement afin d'assurer le suivi/évaluation des programmes nationaux de réduction de la pauvreté.

Dans le gouvernement de l'époque, il n'y avait pas d'équivoque pour l'élaboration de la SRP qui revenait au Ministère Délégué auprès du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, chargé du Plan. Pour ce faire, il avait mis en place une cellule de coordination pour la formulation de la stratégie de réduction de la pauvreté. La SRP devait, à cet effet, s'insérer dans la stratégie de développement de l'époque à savoir celle de compétitivité et d'amélioration de l'insertion de l'économie sénégalaise dans l'économie mondiale. La conception d'alors voulait que la stratégie de réduction de la pauvreté constituait un programme thématique du PODES.

4.2 Les instabilités institutionnelles des années 2000 : les problèmes existentiels de structures concurrentes

La période 2000-2012 a été caractérisée par une instabilité institutionnelles qui s'est traduite par une exacerbation et une banalisation de la fonction planification augmentant la confusion dans l'exercice de la planification. Le changement de régime intervenu en 2000 a vu l'apparition dans le SNP de deux fonctions de centralité incarnées par deux institutions : le Ministère du Plan et le Ministère de l'Economie et des finances. La première réclamait la légitimité de l'élaboration de la SRP parce que, tout d'abord en raison de la continuité des actions de l'Etat (la cellule qui a été créée pour se charger de la formulation de la SRP devait rester sous la supervision du Ministre du Plan), et ensuite de sa mission de coordination des stratégies à long et moyen termes. La deuxième puisait sa légitimité dans l'aspect mobilisation des ressources que conférait la SRP en raison de sa mission de coordination de l'aide publique au développement, donc interlocutrice privilégiée des bailleurs de fonds.

Or, cette dichotomie n'est qu'apparente dans la mesure où la fonction planification est exercée par un système qui cherche plus à développer la complémentarité entre les unités. Il s'agit plutôt d'inscrire les actions de développement dans un cadre de cohérence globale comme le préconisait le système au lieu de chercher à s'octroyer des missions selon la proximité du moment qu'on a eue à développer avec le politique. Cette situation a traversé toute la période 2000-2012, avec la non adoption de plans depuis le IXème Plan et sa substitution par les DSRP.

Il n'y a pas en soi, de difficultés par rapport à cette situation avec l'absence de plan. Effectivement, le plan peut ne plus être attractif et faire l'objet de marginalisation ou de désaffection et être remplacé par d'autres documents de référence. La formulation de documents qui s'inscrit dans un exercice d'anticipation de perspectives de développement avec un ensemble de procédures, de méthodes et d'utilisation de techniques pour mettre en œuvre des moyens disponibles pour atteindre des objectifs conduit à la fonction de planification décrite un peu plus haut.

L'érection de structures utilisant les mêmes démarches de planification dupliquant ainsi les missions et attribution de celles déjà existantes excluant des unités du SNP du processus⁴ n'est pas à même d'apporter les solutions qu'il faut pour asseoir une planification efficace et efficiente. C'est comme si les fonctions de formulation, de mise en œuvre, de suivi/évaluation ne pouvaient pas être assurées par les unités du SNP en développant la complémentarité entre la fonction planification et la fonction finance.

Dès lors se pose, aujourd'hui, le problème de dualité factice dans le SNP avec l'existence de structures concurrentes cherchant farouchement la liquidation de l'une ou l'autre. Nous sommes, en présence, d'une part, une structure qui a été créée pour aider à la formulation de la SRP c'est-à-dire pour la résolution d'un problème ponctuel à savoir l'Unité de Coordination de la SRP devenue, aujourd'hui, Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSP), et d'autre part, une structure pérenne de l'administration, la Direction Générale du Plan (DGP). Il serait intéressant d'examiner de près les procédures utilisées par ces deux entités.

4.2.1 Comparaison des procédures des deux entités du système

Une comparaison sommaire effectuée des deux procédures, ci-dessous autour d'une dizaine de critères, tente de faire apparaître les différences mais également les similitudes qui existent entre le système déjà en place et celui proposé par la structure ad hoc.

Critères de comparaison

Direction Générale du Plan (prospective et PODES)	UCSPE (DSRP, DPES)
1. critère Ancrage	
Etudes prospectives, choix de société, plans stratégiques à moyen terme s'inscrivant sur le cheminement tracé par la prospective	DSRP, DPES s'inspire à partir des désirs du moment des partenaires techniques extérieurs
2. critère Nature et Durée	
Plans stratégique à contenu qualitatif, d'une durée de	Document de durée variable (3 et 4 pour les DSRP et

⁴ il est observé dans le dispositif institutionnel de mise en œuvre de la SRP la quasi absence de toutes les unités du SNP aussi bien au niveau central qu'au niveau régional et décentralisé.

7ans, quantification par les politiques sectorielles à contenus de projets/programmes, réajustable chaque année grâce au PTIP par le biais des perspectives triennales, tentative de prendre en compte la dimension spatiale.	5 ans pour le DPES). Le DPES se rapproche plus de la démarche de planification avant la réforme avec un contenu sectoriel très prononcé, des PAP qui s'appuient sur une matrice d'actions à contenu quantitatif. Le Document se termine par des projections qui indiquent le profil de croissance jusqu'à son terme.
3.Contexte de préparation	
Caractère formellement démocratique avec la démarche participative.	Caractère formellement démocratique avec la démarche participative.
4.Procédures d'élaboration	
La DGP est chef de fil, les ministères, les entreprises publiques, le patronat, l'université, la Société civile, les syndicats, par le biais des commissions (horizontales, sectorielles et régionales), démarche participative, prise en compte des questions transversales, une appropriation, avec une commission macroéconomique chargée d'assurer la cohérence globale.	UCSPE est chef de fil, avec la constitution de groupes thématiques, démarche participative, prise en compte des questions transversales, internalisation et appropriation, cependant, avec un rôle non négligeable des PTF.
5.Procédures d'habilitation	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avis du Conseil économique et Social ▪ Conseil Supérieur du Plan ▪ Adoption par le Gouvernement en conseil des ministres ▪ Approbation par l'Assemblée Nationale (conformément à la constitution) 	Adoption par conseil interministériel puis approbation des partenaires techniques financiers
6. Statut juridique	
Le PODES est une loi	Le DPES est un document du Gouvernement
7. Procédures d'exécution	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ projets/programmes sectoriels ▪ perspectives triennales contenant les réformes, les mesures et impact des charges de fonctionnement induites par les investissements ▪ évaluation et sélection des projets/programmes ▪ établissement du bilan physico-financier ▪ PTIAP 	La procédure d'exécution n'est pas explicitée. Elle s'appuie sur les PAP qui servent de repères pour la sélection des projets programmes
8. suivi politique	
Conseil interministériel annuel présidé par le Premier Ministre, avant l'élaboration du Programme triennal d'investissements et d'actions publics, en vue de sensibiliser les autorités sur les enjeux majeurs de la politique économique.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conseil présidentiel d'évaluation tous les deux ans ▪ Conseil national de suivi et d'orientation du DPES présidé par le PM ▪ Commission parlementaire de suivi
9.suivi technique	

<p>Le suivi technique est menées en plusieurs étapes. C'est un travail collectif, interne et externe en relation avec les différentes unités du système national de planification à travers les tâches de planification d'évaluation, de sélection, de programmation, de suivi et d'analyse ex-post des programmes d'actions prioritaires et élargi à la commission macroéconomique et de synthèse</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ un comité de suivi des indicateurs présidé par l'ANSD ▪ un comité de suivi du Plan d'actions prioritaires avec comme membres : UCSP, DGF, DGCPT, APIX et la DCEF qui assure la présidence
<p>10. Procédures de concertation avec PTF</p>	
<p>Aucune, sinon c'est un document qui doit servir référence pour les PTF</p>	<p>Reuves sectorielles et tripartites avec les PTF</p>

4.2.2 Les Problèmes soulevés par les deux démarches

Il n'existe pas d'antinomie entre les deux démarches, parce que comportant beaucoup de similitudes. Avant la réforme, il avait été constaté l'existence d'une double planification avec d'une part, le Plan à moyen terme, et d'autre part, le Programme d'Ajustement Structurel à Moyen et Long Termes (PAMLT). Aujourd'hui, tel n'est pas le cas nous sommes en présence de la substitution d'un document à un autre et dont la coordination est assurée par une structure ad hoc et cherchant à écarter de fait dans sa mise en œuvre les unités classiques du SNP.

Ces difficultés n'apparaissent pas dans les autres pays puisque la formulation de la SRP est assurée par la direction qui a en charge l'élaboration du plan. Cependant dans les domaines que se partagent les deux démarches apparaissent des contradictions dans les solutions des problèmes économiques.

1. La multiplicité des horizons

La multiplicités des horizons temporels n'est que formelle dans un système de planification où les emboîtements sont clairement définis. L'horizon de sept ans du PODES devait contenir une stratégie englobant celle de réduction de la pauvreté comme on l'avait préconisé à l'époque⁵.

Il faut dire que le schéma de planification de la SRP est sujet à semer la confusion. En effet, d'une durée de trois ans le DSRPI est organisé autour d'objectifs stratégiques dont les réalisations dépassent de très loin le terme. Les objectifs stratégiques et actions prioritaires ne pouvaient être réalisable à l'horizon des DSRP. C'est pourquoi, les objectifs stratégiques et actions prioritaires sont reconduits de DSRP en DSRP ce qui dénote de la faiblesse de la méthodologie de planification. Pour illustration, l'axe 1 "création de richesse", depuis 2002 apparaît dans les DSRPI, DSRPII et aujourd'hui dans le DPES. En plus, les objectifs stratégiques à savoir "réduire la vulnérabilité des activités agricoles, "Favoriser le développement foncier et les investissements productifs..." se trouvent aussi bien dans le DSRPI que dans le DSRPII. Alors qu'il aurait été souhaitable de formuler des objectifs réalisables au cours de leur période de mise en œuvre.

⁵ Les personnalités qui étaient à la tête des ministères chargés de la gestion économique pesaient de par leur connaissance des problèmes développement pour ne pas faire de la réduction de la pauvreté leur ambition, mais plutôt de l'inscrire dans une stratégie de compétitivité et d'une meilleure insertion de l'économie sénégalaise à l'économie mondiale.

Les DSRP, ayant un caractère plutôt opérationnel, devait s'appuyer sur document stratégique ayant le terme du Plan.

2. DSRP a continué à traîner les lacunes du PODES

Le système de programmation des dépenses d'investissements, bien qu'il ait connu d'importants progrès dans le Système National de Planification (SNP), la stratégie de réduction de la pauvreté, n'a pas tenu compte des lacunes comme la faiblesse dans les capacités évaluatives nationales et, en particulier, aussi bien dans l'évaluation ex-ante et ex-post d'une part dans les ministères techniques et de l'organe de planification centrale ou de la cellule de coordination et d'autre part que de la disponibilité des informations statistiques liées à l'évaluation des politiques publiques.

Tout d'abord, le principal problème qui se pose dans le schéma de planification de la SRP est que les résultats et les impacts de sa mise en œuvre n'ont pas été suffisamment appréhendés. Ce qui fait que l'évaluation de l'impact des politiques publiques sur la pauvreté n'a pas été non plus suffisamment appréciée, étant donné que la plupart des activités de suivi/évaluation se concentrent au niveau des programmes appuyés par les partenaires au développement.

Le développement d'un troisième sous-système qui se concentrerait sur l'évaluation de l'impact des politiques publiques et des stratégies s'avère alors essentiel pour que ces questions soient prises en compte. La faiblesse du cadrage macroéconomique des perspectives triennales en termes d'allocation inter et intra sectorielle n'a toujours pas été solutionnée

3. La persistance de la prééminence du court terme

Le SNP cherchait à résoudre la dichotomie entre les préoccupations de court terme et les actions de développement à moyen terme en les inscrivant sur la trajectoire tracée par la vision à long terme. Le PODES décline à travers d'objectifs intermédiaires, le cheminement qui permet de se maintenir sur la trajectoire qui mène au choix de société.

Comme les programmes d'ajustement structurel (PAS) la SRP ainsi que Le DPES ne sont inscrits sur une direction résolue et avisée des affaires publiques et une vision stratégique et consensuelle de la société à long terme.

4. L'incursion des bailleurs de fonds

En principe, il revenait aux partenaires au développement, conformément à la Déclaration de Paris, l'obligation d'adapter leurs interventions en fonction des actions prioritaires retenues dans la SRP. Or, l'adoption de celle-ci est intervenue à un moment où certains partenaires au développement du Sénégal avaient déjà bouclé et adopté leurs cadres stratégiques de coopération, qui, avait toutefois anticipé sur certaines orientations et contenus de la SRP.

L'absence de synchronisation dans le processus de formulation avec les cadres de coopération des partenaires au développement. La coordination et le suivi de l'APD fournie par les partenaires au développement (à travers la coopération au développement) est devenue une activité centrale en matière de gestion économique dans notre pays au point de provoquer très souvent des changements institutionnels. En effet, comme la plupart des pays en développement, depuis son accession à l'indépendance, notre pays bénéficie d'un appui multiforme des partenaires au développement visant à relever le niveau de vie des populations. Ces importantes ressources extérieures destinées au financement des investissements publics représentent environ 70% à 80% du coût total de ceux-ci. L'APD constitue donc un appui précieux aux efforts du Gouvernement pour atteindre ses objectifs.

La principale contrainte liée au suivi-évaluation du CPAP, est la complexité et la diversité des procédures applicables dans la gestion des programmes. Plus de 16 institutions spécialisés des Nations Unies, une dizaine de bailleurs de fonds multilatéraux et une trentaine de donateurs bilatéraux, utilisent chacun ses propres procédures qui sont différentes entre elles et avec celles de l'Etat. En second lieu, l'on note la centralisation excessive du pouvoir de décision au niveau du siège de certains bailleurs de fonds, provoquant parfois des retards dans l'approbation des contrats et partant des décaissements.

Les PTF interfèrent de plus en plus fréquemment dans les politiques de développement. Ces interventions s'effectuent par le biais de demandes d'informations économiques et financières par le choix et la supervision de projets/programmes. Il semble, qu'aujourd'hui, le développement du partenariat préconisé par l'OMD 8 ait accru cette fréquence. Certes, il est incontestable que la plupart des interventions des PTF sont sollicités par le Gouvernement et qu'elles induisent le plus souvent des effets favorables sur l'exécution des projets/programmes.

Toutefois de par leurs procédures complexes et longues, les interventions des bailleurs de fonds sont le plus souvent caractérisées par leur dispersion et duplication. Il faut souligner que, ces actions ne recoupant toujours pas les préoccupations du gouvernement les partenaires au développement cherchent toujours à intégrer leurs propres stratégies dans les documents de politiques.

V Dysfonctionnements issus de l'absence d'un leadership fort

Comme nous l'avons décrit tout au long de cette étude, la planification vise à identifier et à quantifier toutes formes de mutations, cherche à en connaître les mécanismes et les ressorts profonds ainsi qu'à dévoiler clairement les prolongements prévisibles. De ce fait, orientant, accélérant ou redressant ces différentes mutations, la fonction-planification est exercée par un système à l'intérieur duquel se trouve un organe de coordination. Ce dernier doit être en mesure de disposer de tous les moyens techniques pour pouvoir impulser, orienter la gestion économique et sociale.

La fonction planification, pose de problèmes très complexes qui, de façon implicite, exige l'interaction de divers niveaux, de dimensions temporelles et d'étapes dans le cadre de sa mise en œuvre. En effet, la cohérence de la stratégie fait observer que les schémas de production sont directement liés aux reports monétaires et financiers sans lesquels il est impossible de parvenir à une stabilité économique ainsi qu'en matière de système d'établissement des prix et d'exécution effective de la stratégie de développement. Il est donc capital, de tenir compte de ces aspects matériels qui doivent être soumis aux aspects financiers et réciproquement.

L'organe central de planification doit être en mesure de mener des analyses macroéconomiques, méso, macro-sectorielles et donc comprendre des économistes, des économètres, des spécialistes de l'analyse quantitative et qualitative, des sociologues, des démographes et des spécialistes pouvant se charger de traiter ces aspects techniques, économiques et financiers de la préparation, de l'élaboration et du suivi de l'exécution du plan ou de la stratégie de développement.

En outre, en raison du contenu transversal, sectoriel, spatial de la stratégie de développement, l'agence de planification doit disposer dans son propre personnel technique des compétences pour évaluer les projets, notamment lorsqu'il s'agit d'éliminer un certain nombre de projets en fonction des ressources disponibles. C'est ainsi qu'il sera indispensable d'avoir des architectes, des ingénieurs en génie civil, des agronomes et des experts spécialisés sur les questions énergétiques et industrielles.

Il ne fait pas aucun doute que l'efficacité et l'efficience du SNP dépend en grande partie de la qualité du leadership qu'exerce l'organe de coordination. Toutefois, c'est le lieu de souligner, il n'existe pas de relation hiérarchique entre les différentes entités du système de planification, les relations sont comportementales et communicationnelles. Le leadership se définit, dans le système, comme la capacité à rassembler les énergies du plus grand nombre pour les dresser vers l'objectif unique d'améliorer la fonction de planification. Le leadership n'est pas une affaire de statut juridique de discours et de qualificatifs qu'on s'attribue ou qu'on se fait attribuer par le développement de proximité avec le politique, mais plutôt, il s'agit d'être réceptif c'est-à-dire être à l'écoute de ce qui se fait le mieux à travers le monde en termes d'innovations et techniques de planification. Il est, ainsi, un ensemble d'actes, de comportements exemplaires et de communication qui rassurent le plus grand nombre et font que les acteurs du système sont prêts à suivre et à consentir des sacrifices pour rendre performant le SNP.

L'exemplarité fondamentale dans le leadership du SNP, suppose des aptitudes avérées de techniques de planification autant que l'est la direction à suivre. L'organe central de planification étant en mesure d'assurer les différentes tâches dévolues à l'organe de coordination est de fait un interlocuteur avisé pouvant faire face aux partenaires extérieurs afin de leur expliquer la stratégie nationale. Il est porteur de vision et doit développer des aptitudes convaincantes pour attirer l'attention sur les conséquences de la déviation de la trajectoire du futur souhaitable. Voilà pourquoi la fonction communicationnelle du SNP est capitale.

La faible influence de l'organe de coordination du SNP ne se situe pas dans la marginalisation du Plan, mais dans l'absence de compétences susceptibles d'assurer l'animation du système pour le rendre performant. Aujourd'hui, cette structure est essentiellement composée d'agents n'ayant qu'insuffisamment de vécu en matière de planification confirmé. Une telle situation est due essentiellement à l'absence de transmission de savoir faire qui, pourtant, était à la base même de la planification. L'absence de cadre incitatif est à l'origine du taux élevé de rotation des cadres.

En conclusion, les performances du SNP dépendent dans une large mesure des facteurs institutionnels, des facteurs externes et de la qualité des réformes organisationnelles mises en œuvre. Il existe un lien très étroit entre la définition des objectifs de politiques économiques, leur exécution d'une part, et l'organisation institutionnelle, d'autre part. En effet, un cadre institutionnel bien pensé et organisé peut compenser l'impact négatif des facteurs externes ou la faible qualité des politiques initiées.

Il ressort de la lecture de " Sénégal 2015" que les tendances lourdes et les variables motrices, mises en évidence devraient éclairer le devenir de la réalité socioéconomique du Sénégal à l'horizon d'une génération. Le scénario tendanciel avait été profilé en juin 1989. Vingt trois ans se sont écoulés, sans nul la société sénégalaise se dirige tranquillement vers le scénario tendanciel décrit par Sénégal 2015.

Les politiques développement qui ont été initiées sur n'ont jamais tenu compte des point d'inflexion indiqué par ce scénario. Les différentes orientations stratégiques conçues dans le cadre des PODES et documents de politiques économiques et sociales devraient, grâce à une satisfaisante déclinaison des axes stratégiques issus du scénario de sortie du scénario tendanciel, infléchir ces tendances lourdes. L'inflexion des tendances lourdes à partir de la réalisation d'objectifs intermédiaires à atteindre pour se diriger progressivement vers le futur à long terme voulu par la collectivité.

Le réseau urbain est marqué par une forte concentration à l'ouest du territoire national, et par une articulation insuffisante, qui ne facilite pas la diffusion du progrès et social dans le monde rural, et limite les opportunités d'échange. Une urbanisation rapide passant de 39% en 1988 à plus de 56% en 2012 est caractérisée principalement par une forte concentration dans l'agglomération dakaroise. Il faut reconnaître que l'aménagement du territoire et la planification régionale n'ont pas été jusqu'ici, intègres dans les politiques gouvernementales marquées par la continuité des objectifs poursuivis. En dépit des discours pour réduire les disparités spatiales, les politiques publiques ne se sont réellement inscrites dans une dynamique de les résoudre. Deux raisons peuvent être trouvées à cela:

- d'une part, les contraintes de l'ajustement structurel, dans un contexte de rareté des ressources budgétaires, ont conduit à des arbitrages privilégiant les équilibres macro-économiques ;
- d'autre part, et corrélativement, le pilotage centralisé de l'économie n'a laissé que de faibles marges d'autonomie aux initiatives régionales et locales.

Ainsi, malgré des intentions affichées favorables au développement régional et à l'aménagement du territoire, les priorités de l'action publique n'ont conduit jusqu'ici qu'à accorder une place secondaire aux objectifs d'équilibre du territoire. Même si les préoccupations spatiales ont été présentes dans les politiques gouvernementales menées jusqu'à présent, des résultats tangibles en matière de réduction des inégalités régionales n'ont pas été atteints.

Chapitre V les acquis du système national de planification

Il ressort de cette évaluation l'impression globale qu'en cette phase délicate de transition, et de recherche de solutions aux problèmes que traverse l'économie sénégalaise, la planification, tout en continuant à être très présente dans la gouvernance économique n'a pas su développer une dynamique propre. Elle doit, pour cela, être mieux étayée en vue de son renforcement.

Ce renforcement de la planification est nécessaire non seulement pour guider, évaluer et coordonner les nombreuses actions d'ajustement et de redressement envisagées à court et moyen termes, mais aussi pour les situer dans une perspective de développement plus vaste, plus claire et plus longue. Pour dessiner un devenir mieux adapté aux potentialités nationales, aux contraintes à court terme et aux ruptures du long terme.

Il se dégage, en outre de cette évaluation des acquis, méritant d'être consolidés, de même que des lacunes à combler, et enfin des domaines où les faiblesses l'emportent encore sur les progrès récemment esquissés.

I Les acquis à consolider

Les principaux acquis du système de planification semble être les suivants :

- L'esprit du système demeure...
- La démarche participative d'internalisation et d'appropriation
- Le suivi et l'évaluation.

1.1 La consolidation de la philosophie du système National de planification (SNP)

La mise en œuvre des stratégies de développement a besoin d'un seul et unique document de référence qui sert de source d'inspiration pour toutes les actions à entreprendre durant sa réalisation. Cependant, si la disponibilité d'un tel document est nécessaire, elle n'est pas suffisante. Faudrait-il encore l'inscrire dans un cadre de cohérence global dans lequel toutes les cellules de planification interagissent. En effet, l'exercice de planification est assuré par tout le système. Le Système de planification cherche :

- Une meilleure articulation entre le long, moyen et court termes à travers un emboîtement clair des différents instruments,
- Un ensemble cohérent entre la planification au niveau national et la dimension spatiale : les plans régions (avec la régionalisation du Plan) à moyen terme ainsi que les politiques sectorielles à moyen terme sont formulés en s'inspirant de la stratégie du Plan à moyen terme participent à sa mise en œuvre comme instruments d'opérationnalisation,

- Une cohérence entre non seulement le cadre macroéconomique et les variables sectorielles mais également en intégrant de plus en plus les approches macroéconomiques aux approches microéconomiques (toute action publique a un coût et tout engagement de dépenses publiques doit être financé). Il convient d'assurer la cohérence des politiques sectorielles entre elles et avec les analyses macroéconomiques et d'améliorer la qualité de l'information statistique.

La conduite de la gestion du développement et sa réussite nécessite l'existence d'un cadre de cohérence en termes de formulation, d'évaluation, de sélection de synthèse, d'exécution, de suivi/évaluation mais également le développement d'instruments et d'outils d'analyse de qualité. En vue de consolider l'esprit du SNP :

- Eviter la dispersion des actions, supprimer toutes formes de duplication, développer les complémentarités et bannir toutes formes d'asymétrie de l'information et enfin faire disparaître les cloisonnement dans le déroulement du système,
- Créer des unités sectorielles là où elles n'existent pas, les renforcer là où elles existent, les mêmes exigences réalisées au niveau spatial renforceront l'esprit du SNP
- Réactiver la commission macroéconomie et de synthèse pour s'accorder lors de la préparation des budgets économiques, aujourd'hui CDMT, afin de mieux prendre en compte les questions économiques dans la politique budgétaire.

1.2 La consolidation de la démarche participative

Sur le plan théorique, l'ossature du SNP se symbolise dans ses principes sur une base qui se veut essentiellement démocratique. La structure d'organisation du système se fonde sur une large concertation de toutes les forces vives de la nation à travers les structures de développement existantes et les commissions de planification. Ces commissions nationales sont chargées de donner leur avis sur les objectifs de développement dans leur secteur respectif, sur l'ensemble du rapport du plan à travers l'appréciation de la cohérence d'ensemble du plan, de la politique financière et sociale. Au niveau régional, les comités régionaux de développement définissent les orientations régionales.

L'existence de mécanismes, de processus et d'institutions qui guident les relations politiques et socio-économiques permettant aux citoyens et aux acteurs sociaux de faire connaître leurs intérêts et d'exercer leurs droits participe fortement à la satisfaction des besoins de base des populations. Ils reposent sur les capacités institutionnelles de gestion des affaires publiques se basant essentiellement sur les principes de participation, de transparence, de responsabilité, d'équité et de primauté du droit.

L'identification des principaux défis liés à la problématique du développement, l'appréhension du phénomène et la réalisation d'un diagnostic sans complaisance incluant les principales causes du sous développement doivent conduire à l'élaboration de stratégies bien internalisées faisant l'objets d'une satisfaisante appropriation par les populations. De tels efforts pour faire face aux problèmes de développement ne peuvent aboutir s'ils sont conçus en termes purement technocratiques. Il faut tenir compte des considérations culturelles, de l'évolution des relations sociales ainsi que de l'accès et de la participation de l'expression politique pour conduire des démarches appropriées pour la résolution des questions de développement soulevées.

La formulation d'une stratégie partagée pour résoudre les problèmes de sous développement constitue un défi essentiel parce qu'elle doit s'inscrire dans une dynamique de participation des populations à la définition des politiques et à leur mise en œuvre dans un cadre ouvert de bonne gouvernance et de gestion du développement. Elle permet d'appréhender au mieux les causes et les processus du sous développement, mène à la définition de cadres d'orientation stratégiques et consensuels de développement ainsi qu'à la réalisation de stratégies et de programmes internalisés et à leur appropriation par les populations. Une telle internalisation et appropriation est nécessaire non seulement pour la crédibilité de la stratégie mais aussi pour le climat de confiance qui doit régner entre les décideurs et les autres acteurs.

Pour consolider la démarche participative, il y aura de :

- Les cadres de dialogue social pour mieux prendre en compte les avis de tous les acteurs de la société,
- Renforcer les capacités des acteurs en vue d'une mise à niveau avec une bonne circulation de l'information en rendant les documents accessibles aux populations. Il s'agit à cet effet, pour une collaboration efficace, de procéder à mettre en place des programmes de mise à niveau de l'ensemble des acteurs du développement. Il s'impose la nécessité de renforcer les capacités de la Société civile pour une participation plurielle pertinente (système d'information et de communication, base de données actualisées).

1.3 La consolidation du suivi/évaluation

Le suivi/évaluation constitue un outil en matière de bonnes pratiques pour apporter les correctifs nécessaires à la bonne réalisation de la décision publique. Il est à saluer que cette façon commencent à internaliser aussi bien au niveau des politiques qu'auprès des autres acteurs. Les préoccupations visées sont les suivantes : (i) constater la réalisation des investissements sur le plan physique et financier ; (ii) détecter rapidement les blocages de différents ordres pour prendre les mesures correctives adéquates ; (iii) fournir une information fiable, d'accès facile et adaptée aux différents usagers.

Le système de suivi et d'évaluation est un important instrument de gestion sur lequel les décisions sont fondées. Il permet à toutes les parties intéressées de s'assurer que leurs programmes et activités restent pertinents au fil du temps et à mesure que les conditions changent. Pour chaque sous programme, un plan de travail est établi au stade de la conception, dans lequel figurent des objectifs précis ainsi que des repères et des indicateurs de performance appropriés pour l'évaluation des progrès. Ces repères et indicateurs sont axés non seulement sur les changements quantitatifs mais aussi sur les changements qualitatifs. Ils sont fondés sur des données de référence établies avant la mise en œuvre des programmes et arrêtés de concert avec les partenaires. En contrôlant la performance, le système de suivi et d'évaluation oriente les décisions d'allocation des ressources afin d'assurer la réalisation des objectifs globaux du programme et de ses fonds associés. C'est un important instrument pour mesurer les progrès vers le renforcement des capacités et la viabilité à long terme.

Les réunions annuelles avec les revues tripartites et les revues sectorielles auxquelles participent tous les partenaires sont de nature à faciliter de fourniture continue de service et de faire face à la stricte obligation redditionnelle. Les organisations d'exécution établissent des rapports intérimaires annuels qui examinent les progrès réalisés par rapport aux normes et indicateurs convenus. Les rapports d'activité annuels fournissent aussi des informations sur les plans de travail futur et le volume probable des ressources disponibles. Les principaux résultats des réunions et rapports annuels d'examen sont notifiés au niveau politique.

En vue de consolider cette bonne pratique de suivi et d'évaluation, il est nécessaire de :

- Améliorer le système d'information et de communication en fédérant le système statistique et le dispositif de communication moderne et traditionnel. Un système d'information global suffisamment performant pour fournir, rassembler et intégrer en temps réel les données nécessaires à l'évaluation est indispensable,
- Encourager les enquêtes participatives qui doivent permettre de mesurer, entre autres, le degré de satisfaction de la population vis-à-vis des projets et programmes mis en œuvre dans le cadre du document de politiques de développement,
- Développer, l'évaluation des impacts à travers l'analyse des indicateurs intermédiaires et de résultats ce qui suppose l'amélioration de la qualité des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) élaborés par les ministères sectoriels.

II Les lacunes à combler

A côté de ces améliorations qui contribuent au renforcement du SNP, l'étude diagnostique a mis en évidence des déficiences liées à l'affaiblissement des moyens de planifications, ou aggravées par la duplication des procédures et de la qualité des documents de planification. Parmi les lacunes à combler on peut citer :

2.1 L'amélioration des cadrages macroéconomiques

L'innovation majeure introduite récemment dans le schéma de planification est la gestion axée sur les résultats. L'instrument privilégié est le CDMT. C'est une technique de planification économique et budgétaire pluriannuelle (généralement de durée de trois ans avec un caractère glissant). Il tente d'harmoniser les grandes politiques du gouvernement avec la réalité financière. Il prend essence, à cet effet, à partir des plans ou documents de référence contenant les politiques de développement adoptées.

Comme les Perspectives triennales, il comprend les prévisions macroéconomiques et financières (taux de croissance du PIB, taux d'inflation, les recettes et les dépenses). Il retrace toutes les dépenses de l'Etat en intégrant celles financées par les bailleurs de fonds. Les dépenses courantes sont consolidées avec les dépenses en capital.

Le but visé est d'assurer une politique macroéconomique stable et durable. Il sert également à harmoniser les priorités de l'Etat dans un cadre de cohérence qui est budget-programme général de l'Etat. L'innovation apportée est que le CDMT est conçu comme un budget programme qui essaie de relier les ressources financières utilisées et les résultats obtenus au vu qui ont été fixés. Il permet aussi simplement de rendre explicites les résultats et les dépenses.

2.2 Les Cadres de dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT)

Le CDSMT est une déclinaison sectorielle du CDMT. Il doit réussir une intégration et une cohérence des différentes actions menées par des structures diversifiées dont les interventions convergent vers les objectifs du secteur et par delà aux objectifs de développement économique et social. Il établit des liens clairs entre les objectifs, les programmes et projets prioritaires, les activités et les ressources nécessaires à leur réalisation.

Les conditions de préparation du budget général se sont améliorées avec notamment l'introduction de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la gestion publique marquant une rupture graduelle avec la logique des budgets de moyens reposant sur les services votés (un acquis) et des mesures sans liens évidents avec les politiques publiques. Les Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyens Termes (CDSMT) élaborés sous contrainte budgétaire sont progressivement établis sur des bases plus réalistes et plus fiables que les années de démarrage de la réforme en 2006.

Cependant, le manque de visibilité sur les enveloppes mobilisables au titre des financements extérieurs crée encore des contraintes de bouclage des CDSMT. C'est le lieu de constater que les CDSMT restent non compatibles avec le cadre macroéconomique (c'est-à-dire le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT)) dans la mesure où les CDSMT sont plus des cadres de dépenses ministérielles. L'inconvénient est que les missions d'un secteur peuvent être dispersées à travers plusieurs ministères.

Les entités du systèmes chargés des de cadrage macroéconomiques devront véritablement développer des modèles qui pourront mieux éclairer les politiques publiques en allocation sectorielle des ressources publiques.

2.3 La programmation

Concernant le système de programmation des dépenses d'investissement, bien qu'il ait connu d'importants progrès, des lacunes comme l'absence de normes dans l'évaluation des coûts continuent de subsister. Les différents problèmes recensés sont essentiellement dus à la fois à faible capacité des ministères techniques en matière de programmation des investissements, la défaillance dans la fonction sélection essentielles dans le système ainsi que l'absence d'évaluation ex post afin de saisir comment la politique publique a impacté les conditions de vie des populations.

Il était donc pertinent d'identifier des activités allant dans le sens de la régénération des cellules de planification et d'évaluation au niveau des ministères techniques mais également vers le renforcement des capacités de l'administration centrale de planification et de raviver la fonction capitale de sélection des projets/programmes.

Conclusion et Recommandations

Conclusion Générale

Il est absolument indispensable de maintenir une continuité dans le processus de planification et ceci par une série de plans pluridimensionnels interdépendants qui se recoupent au niveau des plans à court, moyen et long terme.

Le plan doit être souple afin de pouvoir tenir compte de changements brusques et imprévus dus à des perturbations internes ou externes; en outre, le mécanisme de suivi devra permettre de détecter les problèmes dont la solution peut entraîner la modification du plan. Etant donné que le plan porte virtuellement sur tous les secteurs, sous secteurs et projet, il importe de maintenir une certaine cohérence et un certain équilibre économique. Il est donc indispensable de veiller à ce que l'équilibre financier et matériel préside à tous les niveaux.

En conséquence, il convient de mettre sur pied un système adéquat de courants d'information afin de pouvoir gérer de façon efficace les ressources financières matérielles et humaines aux divers stades de l'exécution du projet et s'adapter à tout changement brusque éventuel. L'exécution se déroule principalement au niveau des projets, ce qui entraîne la mise en place d'un mécanisme approprié. Diverses méthodes ont été utilisées à cet effet, et notamment la méthode du chemin critique, pour planifier, le programme d'exécution. La planification de l'exécution des projets exige une administration adéquate, à tous les stades de l'exécution, sur le lieu même du projet, afin de pouvoir en administrer tous les aspects matériels financiers et humains.

Il est nécessaire de faire état des besoins en personnel d'encadrement spécialisé dans divers domaines. A cet effet, l'organisation des carrières doit par la formation, viser à préparer dans divers, domaines des spécialistes possédant les connaissances requises, et notamment des planificateurs du développement global possédant une spécialisation dans un domaine donné.

La présente étude a surtout un caractère indicatif et souligne les diverses possibilités de mettre en place les mécanismes et les moyens de planification requis à l'échelle nationale, condition préalable essentielle à la bonne exécution des plans de développement économique et social. L'objectif principal du secrétariat est de susciter l'intérêt pour l'étude des meilleurs moyens d'organiser les bureaux de planification et de fournir une base aux discussions et aux analyses, au sein des divers bureaux de planification africains, sur ce sujet des plus importants. La nature des mécanismes varie considérablement d'un pays à l'autre et dépend des facteurs tels que l'importance assignée à la planification, la phase de développement, la nature du système politique et économique, et la structure de l'appareil d'Etat. Toutefois, d'une manière générale, l'appareil administratif d'un bureau de planification doit, pour que l'élaboration et l'exécution des plans nationaux de développement soient efficaces, être en accord avec l'ensemble du système de planification adopté pour le développement économique et social. Pour ce qui est de l'établissement des objectifs, les mécanismes de planification doivent couvrir toutes les étapes allant de l'élaboration et de la préparation à l'exécution finale des projets ou programmes et au suivi. Ils portent donc sur de nombreuses activités à l'échelle nationale, régionale et sectorielle et au niveau des projets.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Action Humaine pour le Développement Intégré du Sénégal (AHDIS)**, Rapport national d'évaluation de la Société Civile des DSRPI et II, février 2012
- Bernard BOBE, Pierre LLAU**, Fiscalité et choix économiques, Calmann-Levy, 1978
- CABRI (Collaborative Africa, Budget, Reform Initiative)**, Comblent le Fossé des politiques aux budgets, 3ème séminaire annuel, ADDIS ABEBA, ETHIOPIE, 2006
- CEPOD, MEF**, Réformes du Système budgétaire au Sénégal, 2004
- Christian de BOISSIEU**, Principes de politique économique, Economica, 1980
- Club du Sahel et CILSS**, les dépenses récurrentes dans les pays du Sahel : comment les évaluer, les financer, les maîtriser, janvier 1982
- Commissariat Général du Plan**, République française, la régulation des services publics ; équité et efficacité, édition ESKA, Paris 1995
- Conseil Supérieur du Plan**, Renforcement du Système National de la Planification, juin 1987
- Direction Générale du Plan, Direction de la planification Nationale**, guide pratique de préparation des projets/programmes, décembre 2011
- FUTURS AFRICAINS**, Un guide pour les réflexions prospectives en Afrique, Karthala, 2001
- Gervasio SEMEDO**, Economie des finances publiques, Université, Ellipse, 2001
- Guy ANSION**, les Méthodes de Prévision en économie, Armand Colin, Paris 1990
- Henry MINTZBERG**, Grandeur et décadence de la planification, Dunod, 1994
- M.TERNIER**, Initiation au Calcul Economique et à son utilisation pour le choix des Investissements, Direction de l'aide au développement, 1974
- Institut Africain de Développement Economique et de Planification (IDEP)**, Ou en est la planification, octobre 1992
- Instituts National de la Recherche Scientifique, Pierre Lamonde et Luc Normand Tellier**, 1981, Le Développement économique du Sénégal 1961, 1981, 2001, Synthèse et Prospective
- Jacques PERCEBOIS**, Economie des Finances publiques, Cursus, Armand Colin, 1991