

1426

989

DIRECTION DE LA PLANIFICATION

TRAVAUX PREPARATOIRES DU X^{ème} PLAN

PHASE DIAGNOSTIQUE

**EVALUATION DE LA REFORME DU SYSTEME
NATIONAL DE PLANIFICATION**

Note Technique N° 59

Octobre 2000

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	3
II. UNE EVALUATION DE LA CONCEPTION DE LA REFORME DU SYSTEME DE PLANIFICATION	3
1. LE CONCEPT DE LA REFORME.....	3
2. LES GRANDES LIGNES DE LA REFORME DU SYSTEME DE PLANIFICATION.....	4
III. UNE EVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE DE LA REFORME DU SYSTEME DE PLANIFICATION.....	7
1. L'ANALYSE DE L'ETUDE PROSPECTIVE.....	7
2.L'ANALYSE DE LA LOI-PLAN A TRAVERS LA MISE EN ŒUVRE DU VIII ^o PLAN	9
3.L'ANALYSE DES PERSPECTIVES TRIENNALES	11
4.L'ANALYSE DE LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENT PUBLICS	12
4.1. L'IDENTIFICATION DES PROJETS.....	12
4.2.L'EVALUATION DES PROJETS	14
4.3. LA PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS.....	15
4.4. LE SUIVI DES INVESTISSEMENTS PUBLICS	16
5.LES PROBLEMES INSTITUTIONNELS	18

I. Introduction

Jusqu'à la fin des années 70, divers exercices et méthodes de planification de développement ont été exécutés mais l'environnement international erratique du début des années 80, a rendu difficile l'exercice de planification tel qu'il a été conçu jusqu'à présent. Cette crise du système de planification, a été accentuée par les contraintes financières rendant ainsi la prédominance des ajustements financiers sur la planification du développement. Cette situation a engendré l'existence d'un double système de pilotage de l'économie (ajustement financier et le plan de développement classique) qui a été accentué par la concurrence des différents structures qui intervenaient dans la conception des politiques de développement. Ainsi en 1985 les documents du Programme d'Ajustement à moyen / long terme (PAML), les accords avec le FMI et la lettre de Politique de Développement (LPD) occupaient une place plus importante que la VII^o Plan. Cette prédominance avait soulevé à l'époque plusieurs questions dont les plus importantes tournaient autour :

- De l'utilité du plan quadriennal ;
- De statut institutionnel du Programme d'Ajustement et des accords avec le FMI ;
- D'un risque de focalisation sur les seules mesures de politique économique de nature institutionnelle ou technique sans réflexions sur les structures économiques et sociales.

Il y avait une tendance réductionniste qu'il fallait compenser en réhabilitant l'approche en termes de développement. C'est la raison pour laquelle le Système National de Planification a été réformé en 1987 afin d'unifier les démarches de l'ajustement financier à la planification du développement. Cette mutation fondamentale dans le milieu des années 80, avait pour objectif de mettre fin à la dualité « ajustement / planification du développement » en intégrant les horizons temporels du cours terme (assainissement financier) au détriment des objectifs de long terme. Dans son esprit, le Système National de Planification, avait pour ambition d'être le cadre dans lequel devait s'inscrire toute politique économique à court / moyen terme que ce soit au niveau macro-économique ou sectoriel. Ce document est composé de trois parties, il commence par une évaluation de la conception de la réforme du système de planification ; dans une seconde partie la mise en œuvre de la réforme sera évaluée afin d'identifier les contraintes, les blocages et les limites du système proposé. Dans une dernière partie, il sera présenté un plan d'actions intégrant l'ensemble des recommandations.

ii. Une évaluation de la conception de la réforme du système de planification

1. Le concept de la réforme

Depuis 1984, le phénomène de la coexistence de documents et procédures de planification s'est amplifié, avec la duplication du Programme d'Ajustement à Moyen / Long terme, du VII^o Plan de développement, le démarrage de la programmation triennal glissante, et la mise en chantier des plans régionaux de développement intégrés :

- Le programme d'Ajustement à Moyen / Long terme 1985-92 a été préparé en 1984 par un groupe d'experts, avec l'appui de la Banque Mondiale. Il a été présenté en décembre 1984 au premier Groupe Consultatif des bailleurs de fonds, qui l'a adopté. Son élaboration, a permis de dessiner les nouvelles orientations de la politique économique. Les réformes souhaitées sont désormais reprises chaque année dans la lettre Politique de développement, reconnue par l'ensemble des bailleurs de fonds. Ce programme fait l'objet d'un suivi permanent, auquel se consacre un comité spécifique qui met à contribution tous les départements ministériels, pour préparer un rapport dressant le bilan d'exécution et réajustant le plan d'action du programme d'Ajustement. Ce rapport était présenté chaque trimestre par le Ministre chargé du Plan au chef de l'Etat, lors d'un conseil interministériel ad hoc. Il a été révisé au bout de deux ans d'exécution et présenté en 1987 au Groupe Consultatif des bailleurs de fonds. Il est repris et précisé chaque année dans la Lettre de Politique de Développement, suivi officiellement chaque semestre ; ce programme s'est avéré plus souple, plus présent et plus directif que le Plan de développement Economique et Social (PDES).
- Le VII^o Plan de Développement Economique et Social 1985-89 a été préparé par les commissions sectorielles et horizontales de planification durant le 2^o semestre 1984 et le début de l'année 1985, puis adopté par l'Assemblée Nationale fin juin 1985. lors de l'Assemblée Nationale fin 1985. lors de l'élaboration du VII^o Plan, un certain nombre d'innovations ont été introduites, permettant d'améliorer la conception et le choix des programmes et des projets, et de concentrer les objectifs et les moyens autour de 21 Programme Economique et Social (PAP).
- Le Programme Triennal des Investissements Publics (PTIP) : cet exercice de programmation triennal glissante crée le lien qui manquait entre la planification à moyen terme et le budget annuel. L'ajustement annuel du programme d'investissement s'appuie sur les données récentes et réalistes (évolution de la conjoncture, prévision des ressources, bilan des projets), et devrait rendre caduc l'exercice lourd et long de réajustement du Plan.

Dans ce processus, les documents du Programme d'Ajustement Structurel à Moyen, Long terme (PAML) et la lettre de politique de développement (LPD) occupaient une place plus importante que la VII^o Plan. Cette situation a engendré une coexistence de deux systèmes de planification (le plan quadriennal et le programme d'ajustement structurel) qui posait un certain nombre de problèmes (multiplicité des horizons, la diversité des modalités de préparation et d'adoption des documents, prééminence des préoccupations de court terme et d'ajustement, sur les options de long terme et de développement ...).

2. les grandes lignes de la réforme du système de planification

On avait toujours essayé de faire une séparation nette entre l'ajustement et le développement en limitant le premier au court terme et le second au moyen et long terme. La réforme du système de planification initiée entre 1985 et 1987 avait pour objectif de dépasser la vision simplificatrice de cette dualité en recherchant les rapports multiples étroit entre ces deux concepts. Cette réforme visait à redonner à la

planification ses fonctions d'éclairage de l'avenir, de choix de société, de mécanismes de mise en cohérence des politiques macro-économiques et sectorielles tout en tenant compte des contraintes du court terme liées à l'ajustement financier. La recherche d'une meilleure articulation de l'ajustement et au développement était marquée par l'exigence d'intégrer les horizons temporels de court, moyen et long terme afin d'éviter de renforcer la prédominance des préoccupations de court terme (assainissement financier) au détriment des objectifs de long terme. Le Système National de Planification, avait pour ambition d'être le cadre dans lequel devait s'inscrire toute politique économique à court / moyen terme que ce soit au niveau macro-économique ou sectoriel.

Cette démarche est fondée sur les attitudes, fonctions et visions complémentaires de la communauté vis-à-vis de son futur :

- acquérir une vision prospective, globale, de ses futurs possibles et plausibles à long terme (étude prospective) afin de guider les choix de moyen terme,
- concevoir et mettre en œuvre collectivement une stratégie de développement globale, plausible et durable, pour infléchir les tendances négatives constatées, et se diriger vers le futur à long terme choisi ;
- choisir, programmer, suivre et évaluer l'impact effectif des mesures, des réformes, des investissements ...
- faire de l'Administration un vecteur de développement.

La réforme du système de planification reposait sur un certain nombre d'idées forces qui sont :

- le maintien ou l'implantation plus solide des fonctions centrales de planification au Ministère chargé du Plan, notamment en y conservant les responsabilités de sélection, de synthèse et de coordination ;
- le développement des fonctions d'appui à la planification (prospective, production de statistique, planification spatiale), et rapprocher au plan institutionnel ces fonctions au ministère chargé du Plan ;
- le transfert progressif vers les Ministères Techniques, des fonctions d'évaluation, de programmation et de suivi des projets, des actions et les politiques sectorielles.

Ce cadre se caractérisait par une vision des réformes à long terme, élément nécessaire à une mise en œuvre cohérente des actions du court terme. Il se matérialise par :

- une étude prospective sur la société, dans son environnement régional, international et naturel, réalisée et débattue par des équipes pluridisciplinaires, visant à explorer les futurs possibles pour le Sénégal, à l'horizon d'une génération. Face à la montée des incertitudes de l'environnement international et sous régional, aux bouleversements économiques et technologiques, aux attentes de la société civile, cette vision à long terme devait permettre de bâtir les stratégies permettant de réduire les incertitudes et surtout de préparer les différents acteurs de l'avenir. Elle devait aussi procurer un cadre général de référence (par sa vision globale des composantes économique, sociale, culturelle ... et leurs inter-relations) pour le choix des stratégies sectorielles ou thématiques de la loi-plan d'orientation.

- Une Loi-Plan d'orientation économique et sociale à horizon de six ans en fonction des points d'inflexion des grandes options définies dans le cadre de l'étude prospective et révisable à mi-parcours. Elle vise à fournir des repères hiérarchisés et une stratégie globale de développement tant en ce qui concerne le choix des mesures, des investissements et des allocations de ressources du Programmes triennal Glissant. Elle peut informer le secteur privé. Ce document détermine les stratégies, les politiques et les programmes macro-économiques et sectoriels permettant de réconcilier les impératifs des réformes structurelles et les exigences du développement seul élément susceptible de réduire le déficit social. La loi-Plan donne des critères et repères pour la sélection et la programmation des projets et actions publics.

- Une Loi-Programme Triennal d'investissement et d'actions publics dont la première année est le Budget Consolidé d'Investissement intégré dans la Loi des Finances. Elle est ajustable annuellement et doit traduire dans le court terme en actions opérationnelles les stratégies définies dans le moyen terme. Elle a aussi pour objectif de clarifier et de rendre plus flexible le processus de la programmation des investissements. L'évaluation des projets se situant dans le cadre d'un processus de planification permanente, le comité de sélection des projets, sur la base des projets évalués, instruit les dossiers devant rentrer dans le programme triennal des investissements publics.

Ce système devait être renforcé par la mise en place progressive d'évaluation ex-ante et de suivi des programmes, d'analyse des politiques économiques et d'information destinés à entretenir un dialogue permanent entre les décideurs et les acteurs socio-économiques.

Dans ce système, le plan d'orientation stratégique, définit les objectifs de développement à moyen terme (objectifs / stratégies sectoriels), le programme triennal quantifie ces objectifs et stratégies par programme, estime les dépenses d'investissement et les charges récurrentes (budget de fonctionnement).

1. les nouvelles institutions

en vue d'assurer la cohérence et la coordination entre les différents acteurs du système, des institutions ont été mises en place : il s'agit essentiellement :

- du comité de relance des Investissement (CRI) chargé de débloquent les problèmes liés à la mise en place et à l'exécution des projets ;
- du comité de sélection des Projets (CSP) chargé de la relation du système de choix de projet à programmer ;
- de la commission finance-Plan chargée d'estimer les ressources à affecter aux investissements ;
- du comité Inter-ministériel de suivi du Plan chargé d'examiner les bilans d'évaluation de la mise en oeuvre du Plan et de préparer les sessions de Conseil Supérieur du Plan.

III. Une évaluation de la mise en oeuvre de la réforme du système de planification

Le diagnostic de 1986 avait identifié la coexistence d'un double système de planification (PAS, Plan de développement) avec une prédominance des ajustements financiers sur la planification du développement. La réforme de 1987 avait pour ambition d'unifier ces deux démarches : de la formulation d'un cadre de développement à long terme devait découler les orientations stratégiques à moyen terme faisant la jonction entre les choix à long terme et la politique économique à court terme matérialisée par le programme triennal glissant incluant les réformes, le programme triennal des investissements publics (PTIP), les politiques budgétaire et monétaire. Bien que des progrès sensibles aient été enregistrés au niveau de la programmation des investissements publics, la démarche est encore loin d'être opérationnelle.

1. L'analyse de l'étude prospective

L'étude prospective « Sénégal 2015 » visait l'exploration des futurs possibles pour le Sénégal, à l'horizon d'une génération. Face à la montée des incertitudes de l'environnement international et sous régional, aux bouleversements économiques et technologiques, aux attentes de la sociétés, aux attentes de la société civile, cette vision à long terme tentait de bâtir des stratégies permettant de réduire les incertitudes et surtout de préparer les différents acteurs aux défis de l'avenir. Elle visait aussi à procurer un cadre général de référence (par sa vision globale des composantes économique, sociale, culturelle ... et leur interrelations) pour le choix des stratégies sectorielles ou thématiques de la Loi-Plan d'orientation. L'élaboration des différents instruments du système de planification, a permis pour la première fois de nouer un dialogue fécond avec l'ensemble des partenaires sociaux. En effet, l'Etude Prospective 2015 », a constitué un cadre de **concertation** qui a vu la participation des principaux acteurs que sont le patronat, les syndicats, les Ong, les instruments...

Cette étude a comporté deux grandes parties : le scénario tendanciel et l'esquisse d'une stratégie de sortie. Ils ont été d'un jeu cohérent d'hypothèses tirées des données de l'analyse structurelle et de l'étude rétrospective.

Les conclusions du scénario tendanciel, montrent entre autre que :

- L'économie sénégalaise, va encore subir de manière durable les pesanteurs de l'environnement international ;
- Le milieu rural est confronté à de multiple défis : sécheresse, déboisement, pollution ...
- Les valeurs et mentalités se situent sur une tendan,ce défavorable.

D'autres domaines comme le monde urbain, le monde rural, l'évolution démographique, l'avènement des sociétés civiles, ont été abordés par le scénario tendanciel.

La poursuite d'un tel scénario et ce malgré les nombreux germes de changement qui émergent au sein de la société sénégalaise, est inacceptable. Il aboutira inévitablement à des ruptures dangereuses. C'est pourquoi, une esquisse de stratégie de sortie a été proposée. Le scénario de sortie, vise donc à infléchir les éléments de rupture dont le scénario tendanciel est porteur.

C'est donc un ensemble de stratégies d'adaptation à la réalité socio-économique telle qu'elle est suggérés par le scénario tendanciel. Les scénarios qu'il propose, s'étalent sur plusieurs années et dépassent donc pour l'essentiel les limites du VIII^o Plan. Sept propositions d'axes stratégiques à long terme et s'articulant autour des points suivants, ont été retenues par le scénario de sortie :

- Adapter le système éducatif aux réalités ;
- Elargir le système de communication sociale ;
- Engendrer un dynamique de responsabilité et de solidarité ;
- Maîtriser les conséquences de l'essor urbain,
- Redynamiser le monde rural ;
- Elever durablement la productivité globale de la Nation ;
- Raffermer l'autonomie et l'intégration régional tout en s'ouvrant à la coopération internationale.

Tous ces axes, visent à infléchir les tendances lourdes qui freinent l'éclosion de dynamiques nouvelles. Mais pour les rendre opérationnels. Il faut des stratégies qui coordonnent et organisent leur mise en oeuvre tout en définissant le cheminement à suivre vers l'avenir choisi dans le cadre de la prospective. Ce changement n'est rien d'autre que la planification stratégique. Elle se situe entre le « voir loin et large » de la prospective à long terme et « l'agir vite et juste » de la programmation à court terme.

L'analyse rétrospective de « Sénégal 2015 » a permis une meilleure connaissance des facteurs les plus structurants de la dynamique du passé et une compréhension plus fine de leur degré de perméabilité ou de résistance par rapport aux innovations socio-politiques, technologiques, culturelles qui affectent l'environnement naturel et extérieur du Sénégal. L'analyse structurelle a mis en évidence les germes de changement et a permis leur hiérarchisation pour construire les champs d'avenir possible et les conditions d'évolution vers le futur souhaitable.

Le temps consacré à l'Etude Prospective a été court, dix mois seulement ont été consacrés à l'étude rétrospective, trois mois pour construire le scénario tendanciel, trois semaines seulement pour proposer une stratégie de sortie vers un scénario « objectif » plus souhaitable. Seul le scénario tendanciel a été achevé lors qu'il était prévu de réaliser plusieurs scénario de sortie de crise, a été insuffisamment défini dans l'étude prospective, faute d'avoir pu s'appuyer sur une analyse diachronique de jeux sous-période les comportements des acteurs, de dater les principaux changements de stratégie, et de clarifier ainsi le cheminement stratégique de sortie.

L'étude prospective de l'environnement international, proche et lointain, entreprise dans les domaines économique, culturel, géostratégique et

technologique, n'a pas toujours apporté l'éclairage attendu pour construire l'étude prospective de la société sénégalaise, notamment en ce qui concerne la prospective économique internationale. Les concepts de « mondialisation » et de « généralisation de l'économie de marché », n'ont pas été suffisamment intégrés. Par ailleurs, les relations entre le milieu naturel et le système économique, n'ont pas été suffisamment analysées et exploitées dans l'étude.

Il convient aussi de souligner que la rencontre prospective et stratégie doit être renouvelées sans cesse en fonction des impératifs du moment et des tensions de l'environnement économique et social. En effet, la planification stratégique, indique un choix d'actions normatives, alors que la prospective centre sa réflexion sur le probable et le souhaitable lointains. Le caractère normatif des objectifs inscrits dans le moyen terme est une contrainte qui pousse les différents acteurs à saisir non seulement les enjeux des politiques sectorielles mais à se mobiliser pour leur matérialisation. Sous ce rapport, on comprend aisément l'importance du jeu des acteurs au niveau de la prospective et de la planification stratégique.

Les rapports entre acteurs, les conflits qui surgissent entre eux, la place qu'ils occupent dans le champ social, sont d'une importance capitale dans la saisie et la compréhension des stratégies à mettre en vigueur tant au niveau des scénarios de sortie que dans le cadre de l'exécution des politiques sectorielles.

Or l'étude du jeu des acteurs, n'a pas été menée jusqu'à son terme au niveau de « Sénégal 2015 ». il s'en est suivi, la confection d'un scénario de sortie qui est plus descriptif qu'analytique. Le passage de la prospective de la planification stratégique à travers les domaines prioritaires (DAP), souffre aussi de cette lacune.

En effet, les d'action prioritaire se caractérisent par leur caractère général et austère. Ils ont fait l'impasse sur le jeu des acteurs sectoriels et n'indiquent ni le cheminement ni les délais à suivre pour la réalisation des des objectifs qu'ils se sont fixés. De même, ils n'ont pas précisé les moyens humains et financiers à mobiliser pour la réussite de leur mission.

2.L'analyse de la Loi-plan à travers la mise en œuvre du VIII^o Plan

L'étude prospective a été suivie en 1989 par l'élaboration du VIII^o Plan qui avait pour objectif de mettre fin à la dualité « ajustement / planification du développement » afin d'éviter de renforcer la prédominance des préoccupations du court terme (assainissement financier) au détriment des objectifs de long terme. Cette Loi-Plan d'Orientation s'appuie sur les axes stratégiques qui proposent un cheminement visant à engager progressivement la société sénégalaise vers un futur plus souhaitable et moins subi. L'élaboration du VIII^o Plan a permis, à travers les commissions nationales de planification, de prendre en compte les points de vues de l'ensemble des partenaires et d'intégrer les stratégies contenues dans les différents programmes d'ajustement. Cette Loi-Plan, fournissait les critères pour la sélection et la programmation des projets et actions publics en vue du choix des mesures d'impulsion des initiatives privées. Elle prenait aussi en compte pour son élaboration les domaines d'actions prioritaires sont appelés à jouer une fonction nominative. En effet, après avoir été utilisées comme simple grille d'analyse de la conformité des

projets et des mesures inscrits dans le programme triennal des investissements publics avec les orientations stratégiques, les domaines d'actions prioritaires doivent servir de véritables critères de sélection, et de hiérarchisation des nouveaux investissements à programmer et des nouvelles actions à mener en cours du Plan¹.

Les axes stratégiques du VIII^o Plan étaient les suivants :

- Eviter durablement la productivité globale de la nation ;
- Engendrer une dynamique des responsabilités et de solidarité ;
- Adapter le système éducatif, renforcer les aptitudes au développement et élargir la communication sociale ;
- Maîtriser l'essor urbain et sécuriser l'économie rurale ;
- Consolider l'autonomie nationale et tirer parti des espaces de co-développements internationaux.

Ces axes stratégiques le choix de développement du Sénégal et constitue ainsi les piliers principaux de la stratégie de sortie de scénario tendanciel. Ces axes ont été décomposés en orientations stratégiques qui ont permis de retenir les lignes d'actions sur lesquelles le VIII^o Plan entendait faire jouer les moyens mis à la disposition de l'Etat contribuant ainsi au redressement financier, à la reconstitution et à l'élargissement des bases économiques de la croissance.

Le VIII^o Plan, qui reprenait les idées fortes du programmes d'Ajustement Structurel à Moyen, Long terme, s'inscrit dans une démarche de consensus, d'information des agents économiques et de maintien du cap à moyen terme, il a renforcé les mécanismes de concertation. Le VIII^o Plan, centré sur une vision de long terme, avait préconisé de rendre

Mais durant la phase d'opérationnalisation, cette philosophie s'est heurtée aux contraintes de court terme représentées par la gestion difficile des finances publiques. Pendant cette période, l'amélioration de la compétitivité des entreprises et l'assainissement des finances publiques n'ont pas fait bon ménage ; cette situation résultait du fait que le principal instrument utilisé pour réduire le déficit budgétaire était constitué par l'augmentation des recettes budgétaires. Pendant cette période la principale préoccupation a été d'équilibrer le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) à court terme au lieu de replacer la résolution des problèmes de finances publiques dans un cadre le moyen terme. Cette situation, conduit à la non révision du plan d'orientation qui devait s'effectuer en 1992.

Le VIII^o Plan a été marquée par les limites rencontrées dans la conception des scénarios de « Sénégal 2015 » ; ces insuffisances, qui devaient être comblées en 1990/91 dans le cadre de la révision du VIII^o Plan, n'ont jamais été opérées. En plus de ces aspects, le nombre élevé de domaines d'actions prioritaires (ce Plan comportait 28 domaines d'actions prioritaires auxquels étaient rattachés 76 objectifs et 411 lignes d'actions) et l'absence de leur hiérarchisation ont contribué à diluer les

¹ 28 DAP ont été retenus par le VIII^o Plan d'Orientation pour le Développement économique et social. Chaque DAP indique ses objectifs, ses lignes d'action et les secteurs qu'il va mobiliser. Mais il n'indique pas d'échéance, ni les acteurs à mobiliser ainsi que les sources de financement à trouver.

investissement dans un grand nombre de priorités dont la mise en œuvre a été difficile faute de moyens financiers alors ces domaines d'actions prioritaires devaient servir de véritables critères de sélection et de hiérarchisation des nouveaux investissements à programmer et des nouvelles actions à mener au cours du VIII^o Plan.

Les bilans d'évaluation ex-ante de la mise en œuvre des sectorielle, qui devaient servir de base aux travaux du Conseil Interministériel² de Suivi de l'Exécution du Plan l'élaboration des contributions des actions et des investissements à la réalisation des axes stratégiques et des domaines d'actions prioritaires³. Les instruments d'évaluation ex-post de l'impact des programmes d'actions et des stratégies n'ont pas été élaborés et le comité de relance des investissements n'a jamais fonctionné.

3.L'analyse des perspectives triennales

Le rôle des Perspectives triennal Glissantes est de traduire en actions opérationnelles les orientations stratégiques. Elles doivent servir de cadre de cohérence entre les réformes économiques et la programmation des investissements d'une part, et entre les contraintes budgétaires et la programmation d'autre part. leur élaboration doit traduire le caractère itératif de la planification entre le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (coordination et définition de la stratégie macro-économique) et les Ministères Techniques (politiques et programmes sectoriels, identification et préparation des projets). Elles doivent être utilisé comme instrument de coordination et de communication entre le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et les Ministères techniques dans la conception de la politique des dépenses publiques. Les projets présentés par les Ministères Techniques dans le cadre de la Loi-Programme doivent respecter les objectifs et stratégies à moyen terme.

Cette dimension a été perdue de vue dès le démarrage de la réforme. Les perspectives triennales se résument à l'heure actuelle à un cadrage macro-économique pour la détermination du volume d'investissements publics ; leur cohérence avec les prévisions retenues dans le cadre des accords de la facilité d'ajustement structurel, n'est pas toujours assurée. Alors qu'elles devaient être l'instrument d'opérationnalisation à court terme de la Loi-Plan, cet exercice est devenu purement formel et il reste tributaire :

- Des données de base de moindre qualité du fait d'un manque de collaboration entre la Direction de la Planification et de la Prévision et de la Statistique ;
- Des limites des outils de modélisation : les deux modèles macro-économiques (Macro-financier et SESAME) ont des structures différentes et dégagent souvent des prévisions divergentes. Le modèle macro-financier, le plus utilisé, est un cadre comptable et il n'intègre de ce fait pas de fonctions de comportement permettant de tester la réaction des agents.

² Ce Conseil Interministériel, qui devait se réunir chaque année avant l'élaboration du PTIT, n'a pas été opérationnel

³ Cet exercice devait permettre de déceler les blocages à lever et les ajustements à envisager pour que les programmes triennaux soient efficaces

La modélisation des prix relatifs fait aussi défaut, il n'y a ni de contrainte de solvabilité qui limite l'endettement ni de retour financier mettant en évidence l'influence des variables monétaires sur les variables réelles ;

- De l'absence de lien avec le programme triennal des investissements publics : les perspectives triennales sont sensées déterminer le volume d'investissements publics pour les trois années du programme ; ce principe n'est respecté dans la pratique car le calendrier d'élaboration des documents ne tiennent pas compte des indications du manuel de procédure (manuel IDET CEGOS).

4.L'analyse de la programmation des investissement publics

La détermination, d'un programme occupe une place centrale dans le processus de Planification du développement. Jusqu'à l'élaboration du VII^o Plan, la préparation des projets d'investissement avait tendance à prendre le pas sur l'activité de réflexion sur les orientations à moyen et long termes de l'économie. Dans cette démarche, les lacunes les plus importantes auront été :

- La non prise en compte de la capacité financière de l'Etat ;
- La non détermination, de matière objective, de l'impact de chaque investissement sur les indicateurs économiques et sociaux ;
- La non prise en compte de la maturité réelle des projets au niveau de la programmation.

Ces lacunes se sont traduites par un taux d'exécution relativement faible des divers plans (ce taux a rarement atteint 60%).

C'est pour remédier à ces insuffisance que le Système National de Planification (SNP) a donné une place de choix au processus de sélection des investissements dont le mode d'identification et de programmation a du reste été changé en profondeur.

4.1. L'identification des projets

Dans l'ancien système, la sélection des investissements était du ressort des commissions sectorielles de planification. Elle avait donc lieu tous les deux ans, au moment de l'élaboration du Plan et lors de son réajustement à mi-parcours. Les projets étaient au préalable identifiés par les Ministères techniques à partir de fiches élaborées par le Ministère du Plan et de la Coopération. Ce système a été amélioré lors de l'élaboration du VII^o Plan avec la publication d'un " Guide Pratique de Choix des Projets".

Dans l'esprit du Système de Planification, la sélection des projets doit se faire à partir de dossiers suffisamment élaborés permettant d'analyser l'apport de l'investissement sur la réalisation de la politique sectorielle et son impact sur le développement du pays.

Dans ce cadre, il est prévu :

- La confection d'un guide méthodologique pour la formulation des projets à l'usage des Ministères techniques afin d'harmoniser la présentation des dossiers de projet et de rationaliser des critères de sélection ;
- La formation en technique de formulation des projets des agents du Ministère chargé du Plan et des Ministères techniques ;
- L'affectation, au sein des ministères techniques, d'agents du Ministère chargé du Plan ayant une bonne maîtrise des techniques d'identification et d'évaluation des projets.

Le niveau d'exécution de ces recommandations a été très faible comme l'atteste le constat suivant :

- Le guide méthodologique n'a pas été élaboré ;
- La formation des agents du Ministère chargé du Plan a été entamée durant les premières années de mise en place du nouveau système. Cependant les séminaires de formation se sont raréfiés au cours du temps car les projets (conçus pour soutenir cette réforme), ont manifesté de moins d'intérêt pour l'activité de planification économique. Concernant les Ministères Techniques, la formation n'a pas atteint les objectifs visés car des services chargés des études et de la planification, ont été supprimés dans plusieurs départements. Pour ceux qui existent encore, les dotations en ressources humaines, matérielles et financières et l'organisation interne ont rarement été en adéquation avec l'ampleur des tâches attendues, comme l'a montré l'étude sur les "capacités des ministères techniques" ;
- La proposition d'affecter des agents du Ministère chargé du Plan au sein des Ministères Techniques n'a pas pu se réaliser compte tenu de la faiblesse en nombre des ressources humaines.

Face à ces contraintes on a assisté à un certain nombre de pratiques très préjudiciables à la cohérence entre les actions menées et l'esprit de la réforme. Ainsi on a constaté que :

- Les partenaires au développement ont pris une importance exagérée dans la conception des politiques sectorielles ainsi que dans l'identification des projets. L'action de ces partenaires s'est réalisée en dehors des circuits traditionnels (sans implication des structures concernées du Ministère chargé du Plan) ;
- Les ministères techniques ont profité de cette brèche pour élaborer et faire financer des programmes constitués en grande partie de mesures institutionnelles.

Parallèlement, les moyens de l'Etat en matière d'identification de projets ont disparu. Ainsi, la ligne de crédit prévue pour la réalisation d'études par la SONED, a été supprimée au moment de la privatisation de cette société.

Cette situation a entraîné un fonctionnement inadéquat du cycle de projets ; ainsi au niveau de l'évaluation ex-ante, les Ministères techniques devaient fournir à la Direction de la Planification des lois-programmes intégrés à la place des projets envoyés par certains Ministères Techniques sont souvent de qualité faible et accusent un retard dans l'acheminement des dossiers. La réforme administrative

de Mars 1990, supprimant les Bureaux d'étude et planification (BEP) dans certains Ministères techniques, a réduit la productivité de ces Ministères au niveau de l'identification et du suivi des projets.

4.2.L'évaluation des projets

L'une des caractères de l'ancien système de planification était l'insuffisante connaissance de l'impact attendu des investissements. Pour y remédier la réforme avait recommandé que :

- Les dossiers de présentation, à défaut d'être des études très élaborées, soient conformes au schéma contenu dans le "guide pratique de sélection des projets" ;
- Les dossiers de projets présentés par les Ministères techniques soient évalués par les services du Ministère chargé du Plan ;
- Le guide pratique de choix des projets soit perfectionné afin d'avoir des critères de sélection de projets plus objectifs ;
- Le guide méthodologique pour l'évaluation des projets soit élaboré ;
- Les cadres de la direction de la Planification soient formés aux techniques d'évaluation de projets en ciblant toutes les méthodes ;
- Une base de données sur les prix et les services et les services soit élaborée en vue de faciliter l'évaluation.

Huit ans après l'adoption du Système national de planification, les lacunes en matière d'évaluation sont encore importantes :

- les dossiers présentés par les Ministères Techniques sont faibles ; les requêtes sont rarement accompagnées de dossiers de factibilité et les données fournies sont rarement fiables et justifiées. Elles ne permettent pas à la Direction de la Planification de procéder à une évaluation correcte ;
- les évaluations sont suffisantes tant en nombre qu'en qualité ; ceci est en partie la conséquence des lacunes évoquées aux paragraphes précédents, mais également imputable pour une large part à l'insuffisance de la formation des cadres.
- Le guide d'évaluation pour les projets non directement productifs se fait toujours attendre malgré le fait que celui pour les projets directement productifs a été confectionné ;
- Le logiciel EVA (Logiciel d'Evaluation par la méthode des effets) ne fait encore l'objet d'une utilisation systématique alors que la Banque de projets (BPR) est pratiquement inconnue des agents de la DPSE. Cette situation résulte en grande part d'une faible maîtrise de ces techniques ;
- La base de données sur les prix et services (BASPLAN) n'est toujours pas installée ;
- Le nombre de cadres proposés à l'évaluation (moins d'une dizaine), est nettement insuffisant compte tenu des autres sollicitations multiples (élaboration et suivi des politiques sectorielles, recherche de données, travail administratif ...)

- Le niveau de formation des agents de la Direction de la Planification n'est pas toujours en adéquation avec les tâches qui leur sont confiées ;
- La maîtrise des techniques d'évaluation autres que la méthode des effets n'est pas encore assurée.

Toutes ces lacunes ainsi mentionnées se reflètent sur la qualité des évaluations effectuées par la Division de la Planification Sectorielle et de l'Evaluation :

- Une mauvaise estimation des charges récurrentes générées par les investissements qui se traduit par une inadéquation entre le budget consolidé des investissements (première année du programme triennal des investissements publics) et le budget de fonctionnement ;
- Le non fonctionnement du Comité de Sélection des Projets ;
- L'inexistence, dans les faits, des critères objectifs de sélection des projets au programme triennal des investissements publics.

4.3. La programmation des investissements publics

L'objectif de la programmation est de répartir dans le temps, sur une période déterminée (trois ans), la réalisation des investissements publics. Lors de la mise en place de la réforme du système de programmation / budgétisation, un certain nombre de mesures avaient été prévues afin de rendre le système plus opérationnel, il s'agissait essentiellement de :

- La tenue régulièrement des réunions du Comité de Sélection des Projets (CSP) ;
- L'organisation régulière du suivi des investissements pour rationaliser leur programmation ;
- L'observation stricte du principe consistant à n'inscrire au programme triennal des investissements publics que les projets déjà évalués et sélectionnés ;
- La non inscription en première année du programme triennal des investissements publics de projets dont le démarrage n'est pas effectif ou quasiment certain (financement acquis ou en négociation avancée) ;
- l'élaboration d'un manuel méthodologique de programmation (ce manuel aurait permis aux ministères techniques d'élaborer les programmes d'investissement les concernant selon les mêmes règles que le Ministère chargé du Plan).

Pour être éligible au programme triennal des investissements publics, le projet doit être sélectionné par le comité de sélection des projets (CSP), les principaux critères pour la sélection sont :

- la conformité avec les domaines d'actions prioritaires et les politiques sectorielles ;
- la rentabilité économique prouvée et l'existence de possibilités réelles de supporter les charges récurrentes.

Les projets ne doivent être retenus dans le programme triennal des investissements publics par le Comité de sélection des Projets que s'ils ont fait l'objet

d'une étude de faisabilité et d'exécution technique et subi une évaluation ex-ante favorable. Le Comité devait se réunir au moins une fois par bimestre et statuer au moins sur 70% des projets à inscrire au programme triennal. Mais après plusieurs années de mise œuvre de la réforme, on constate quelques insuffisances liées à l'absence de fonctionnement du Comité et à la non observation des principes et mesures dont :

- l'inscription au programme de projets non évalués et non sélectionnés ;
- la non prise en compte de la capacité de remboursement à moyen terme du service de la dette.

4.4. le suivi des investissements publics

Le suivi physique et financier des investissements publics a été systématisé à partir du IV^o Plan par la mise en place de nouveaux instruments et de la réorganisation des services du Ministère du Plan. Jusqu'à la réforme administrative de 1986, le suivi et l'évaluation des projets étaient effectués par le même service du Ministère du Plan (Division de l'Evaluation, de la programmation et du Suivi-DEPS-rattachée à la Direction de la Planification).

La Direction de la programmation, du Financement et du Suivi des Investissements, créée en 1986, devait suivre les investissements inscrits au programme triennal des investissements publics. En Mars 1990 avec la suppression de la Direction de la Programmation, du Financement et du Suivi, la fonction "Suivi" est passée à la Direction de la dette et des Investissements publics. En mars 1990 avec la suppression de la Direction de la dette et des Investissements du Ministère de l'Economie et des Finances avant de revenir à la Direction de la Coopération Economique et Financière.

Les interlocuteurs du service du suivi sont les structures de planification et les services administratifs et financiers des ministères techniques et des entreprises publiques, les responsables des projets et éventuellement les bailleurs de fonds. Afin de faciliter le recueil de l'information, un réseau de correspondants a été créé ; cette pratique a tendance à se perdre du fait de la disparition des services de planification au sein des ministères techniques mais aussi et surtout du manque d'engagement de la part de beaucoup de Ministères techniques mais aussi et surtout du manque d'engagement de la part de beaucoup de Ministères Sectoriels. Ainsi, on constate que certains sectoriels ont une connaissance très approximative des politiques et projets de leur secteur et que corrélativement, ils ne disposent pas de réseaux fiables d'information leur permettant de répondre rapidement et de manière claire aux questions relatives à leur secteur.

La Direction de la Dette et de l'Investissement devait être une des meilleures sources d'informations pour le suivi financier ; la situation est encore loin d'être adéquat pour les raisons liées à la nature de l'information qu'elle peut fournir (mobilisation des financements par convention et non par projet) et aux difficultés d'accéder à celle-ci.

Les supports de suivi des projets, élaborés à partir de 1975, ont été progressivement perfectionnés. Initialement conçues pour être gérées manuellement sous la forme de 3 "sous fiche" distinctes, les fiches de suivi ont été simplifiées et consolidées en une seule fiche et informatisées à partir de 1986. Le modèle actuel qui sert en même temps pour la programmation comprend 3 modules : présentation, suivi financier et suivi physique.

En dépit des améliorations successives, la fiche de suivi reste toujours d'un remplissage difficile pour les différents utilisateurs. Cette question qui tient aussi bien à la diversité des informations demandées qu'à la compréhension des concepts utilisés devra être résolue pour permettre d'améliorer la qualité des informations recueillies.

Le bulletin annuel d'exécution des investissements est publié irrégulièrement et souvent avec un retard tel que les informations qui y sont contenues se révèlent pratiquement inutilisables. Cette situation est due en grande partie au nombre important de projets, de l'inopérationalité du suivi physique au niveau de beaucoup de ministères techniques mais aussi de la faible quantité des ressources humaines de la Direction de la Coopération Economique et financière.

Bien que le suivi soit une opération permanente, on constate qu'il ne se fait que durant la préparation du bilan des projets (janvier à avril). Cette situation présente l'inconvénient majeur de ne pas permettre de procéder à temps aux redressements nécessaires sur certains investissements qui connaissent des problèmes d'exécution. En outre, dans la mesure où l'état d'avancement physique et financier des projets constitue une contrainte importante pour leur programmation, le manque de suivi permanent a eu pour conséquence de rendre très rigide l'exercice de programmation en ce sens de l'actualisation du programme triennal des investissements publics ne peut se faire selon le rythme d'exécution des projets.

L'objectif retenu dans le cadre du PAS IV consistait à publier le Bulletin dans un délai maximum de 3 à 4 mois après la clôture de l'exercice. Ce délai n'a jamais pu être respecté. Elle aurait nécessité une organisation plus adéquate qui consiste à responsabiliser une équipe devrait être complètement libérés des tâches quotidiennes et dotée de moyens logistiques adéquats.

Le comité de Relance des investissements, a fonctionné normalement de 1977 à 1984. Il a été remis sur les rails en 1988 mais il se réunit de manière très irrégulière.

Le circuit d'information au niveau du cycle de projets est le suivant :

- le dossier de projet est reçu par la direction de la Coopération Economique et financière qui confectionne un bordereau d'envoi et le transmet à la Direction de la Planification sans effectuer un traitement particulier ;
- la Direction de la Planification effectue une évaluation financière et économique en veillant au contrôle des financements calculés dans le dossier de projet, à la vérification de la couverture de tous les postes au

- projet, à la conformité avec les domaines d'actions prioritaires du VIII^o Plan. La Direction de la Planification peut soit évaluer positivement le projet, soit le rejeter, soit demander des informations supplémentaires aux Ministères techniques ;
- suite à la sélection une requête de financement est préparée par la Direction de la Coopération Economique et Financière et envoyée aux bailleurs de fonds ;
 - sur la base des résultats de la recherche de financement, le projet est programmé ;
 - le projet est suivi physiquement et financièrement à partir des informations fournies par les Ministères Techniques, la Direction de la dette et des Investissements, les bailleurs de fonds et les enquêtes de terrain ;
 - le suivi des décaissements est réalisé par convention et il n'existe pas une interface permettant de passer des conventions aux projets. La gestion de la dette extérieure est faite à partir d'une application tournant sur un IBM 43 qui ne permet pas une gestion à temps réel.

Pour faire son travail, la Direction de la Planification dispose comme outils informatiques de BRP pour la gestion de la banque de projet et de EVA pour l'évaluation des projets productifs. Pour les projets non productifs seule une esquisse de méthodologie existe. De la programmation jusqu'au suivi financier, la Direction de la Coopération Economique et Financière, utilise le logiciel SPP écrit en DBASE III+.

Des faiblesses réelles existent dans le circuit d'information, on peut ainsi remarquer que :

- la séparation entre les étapes "enregistrement / ventilation" et évaluation", permet à la Direction de la Coopération Economique et Financière de programmer des projets ayant un financement en sautant l'étape de l'évaluation ;
- la Direction de la Planification, ne gère pas une banque de projets. Le logiciel BPR n'est pas utilisé par les agents de la Division de la Planification Sectorielle et d'Evaluation. Le fonctionnement monoposte de EVA ne permet non plus d'avoir une vision globale du portefeuille de projets productifs évalués ;
- la gestion de l'information ne repose pas une approche "bases de données" : les logiciels utilisés (EVA, BPR, SPP ...) sont monopostes et ne permettent l'échange des informations entre les agents d'une même structure. En plus de ces aspects, ces logiciels ne peuvent pas communiquer ;
- des systèmes d'informations ont été développés dans certains Ministères Techniques sans se préoccuper des possibilités d'échanger des informations avec le Ministère chargé du Plan.
- Le matériel informatique de certaines Directions, notamment la Direction de la Planification est vétuste.

5. Les problèmes institutionnels

permis de détecter les obstacles imprévus et de réaliser les arbitrages et correction nécessaires.

L'audit des différentes fonctions de la "planification" (adéquation fonctions / objectifs, adéquation fonctions / structures⁴) et de leurs interactions, a permis de déceler les contraintes et des blocages qui ont freiné sa mise en œuvre. Les principales contraintes et blocages sont liées :

- Au caractère partiel de la réforme ,
- A la gestion concurrentielle des fonctions "finances" et "planification" alors qu'elles devraient être complémentaires dans le cadre global de la gestion du développement ,
- A la difficultés de transférer les tâches d'évaluation, de programmation et de suivi au Ministère Techniques ,
- Aux réformes administratives inadéquates intervenues pendant la période,
- L'absence de transferts vers les Ministères Techniques des fonctions d'évaluation et de programmation ,
- A l'absence de réforme de l'ensemble des institutions qui devait accompagner la mise en place du Système National de Planification.

Pour bien comprendre la dérive de la planification du développement, il faudra replacer ces missions dans l'évolution depuis 1987 du cadre institutionnel dans lequel, elles ont été inscrites. La réforme du système de planification avait démarré depuis 1985 avec l'élaboration des premier PTIP, elle atteint sa vitesse de croisière en 1988 avec l'élaboration de l'étude prospectives " Sénégal 2015 " suivie du VII^o Plan. La création de la Délégation au Plan et aux Politiques Economiques en Mars 1990, a relégué la mise en œuvre du VIII^o Plan au second rang et renforcé la logique du court terme (ajustement financier). La dynamique de la réforme de 1987 (" Sénégal 2015 ", VIII^o Plan) s'est ainsi cassée et la politique économique était désormais conçue par des structures ad hoc (Comité Suivi), la Direction de la Planification étant reléguée au second plan. En novembre 1990 la fonction " Plan " a été intégrée au niveau des Finances avec la création du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. La logique financière a été ainsi renforcée avec le transfert à la Direction de la Dette et des Investissements des fonctions de sélection, de programmation et de suivi des projets. Ces différents réorganisations institutionnelles ont eu comme résultat de mettre la Direction de la Planification en marge du processus de prise de décisions économiques.

La réforme n'avait pas aussi son analyse jusqu'à une réorganisation de l'ensemble des institutions de la fonction " planification" (Ex Ministère du Plan et de la Coopération) et la mise en cohérence de leurs missions avec celle de la fonction " finance " (Ex Ministère des Finances). En effet, au niveau de la définition des nouvelles missions, la réforme s'est cantonnée à repréciser la place des structures concernées par l'élaboration et le suivi des programmes d'investissements publics (Direction de la Planification, Direction de la

⁴ l'analyse de l'adéquation fonctions / structures permet de définir les missions de l'ensemble des institutions et les mécanismes de coordinations et circulation des flux d'information

Coopération Economique et Financière, Direction de la Dette et des Investissements, Bureaux d'étude et de planification des Ministère Technique) laissant de côté les autres composantes des dépenses publiques alors qu'en terme de masse, ces dernières constituent les volets les plus importants. Mais elle avait émis le vœu que les moyens et les compétences éparpillés dans de multiples structures chargées de piloter la politique économique et de définir les stratégies d'ajustement et de développement soient plus complémentaires et mieux associés qu'ils ne le sont actuellement. Leur rapprochement physique, et même si possible structurel, devrait permettre de réduire le déficit de cadres de haut niveau. La réforme de 1987 avait souhaité le regroupement des Directions de la Planification, de la Prévision et de la Statistique et de l'Aménagement du Territoire dans un même département ministériel mais cette décision n'a été prise qu'en 1995. Mais cette logique basée sur le renforcement des capacités et sur la cohésion et la cohérence des politiques développement n'a pas été suffisamment affirmée.

Le renforcement des capacités institutionnelles de l'Etat pour mettre en œuvre la réforme du système de planification du développement fait partie intégrante des actions visant à relancer l'économie. Il faut dépasser les clivages entre départements ministériels ou entre unités administratives. Elle devra se focaliser sur l'approche fonctionnelle (ensemble d'activités résultant de la mise en œuvre d'une politique) et la recherche de la coordination des actions. Si cette approche était appliquée, elle aurait permis de mieux cerner, par rapport à chaque domaine d'intervention, le rôle de l'Etat et la capacité institutionnelle requise pour améliorer l'efficacité des actions entreprises. Vu sous cet angle, le renforcement du Système National de Planification devait :

- Préciser les missions des différentes directions Ministères de l'Economie, des Finances et du Plan et des Ministères Techniques dans la fonction " gestion du développement",
- Définir des mécanisme de coordination.

Les fonctions « Finances et « planification », intégrées dans une démarche globale de gestion du développement, auraient permis au système d'être plus efficace. Cette précision ou réaffirmation des missions des différentes institutions devait être accompagnée d'une amélioration des mécanismes de coordination et de circulation de l'information, d'une part, au sein du Ministères de l'Economie, des Finances et du Plan et, d'autre entre le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et les Ministères Techniques.

Une exécution efficace des activités prévues dans le Système National de Planification aurait nécessité une coordination bien huilée ente les appui institutionnels des différents bailleurs de fonds compte tenu des interdépendances entre les différentes modules. Des progrès durables ne pourront être réalisés au niveau d'une fonction qu'à la condition que la situation en amont ne s'y oppose pas directement ou indirectement. L'amélioration de la coordination des activités appuyées par les partenaires extérieurs (PAI/BAD PCII/PNUD, PAGD/BM, PAFIES/FAC, GTZ...) présente une grande importance. Cette coordination au moment de l'exécution des activités par les structures aurait