

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**  
**Un Peuple – Un But – Une Foi**  
\*\*\*\*\*

**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**  
\*\*\*\*\*

**DIRECTION GENERALE DU PLAN**  
\*\*\*\*\*

**DIRECTION DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT**  
\*\*\*\*\*

**ETUDE PROSPECTIVE « SENEGAL 2025 »**

**ATELIER DE MISE A NIVEAU, DE RESTITUTION DE  
L'ANALYSE STRUCTURELLE ET DE  
FORMULATION DES HYPOTHESES**

***RAPPORT GENERAL***

**Maître d'œuvre**  
DSD/DGP/MEF

**Partenaire financier**  
PNUD-PAM/SRP

**MARS 2009**

Dans le cadre de l'élaboration de l'Etude prospective « Sénégal 2025 », la Direction des Stratégies de Développement, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Programme de Réduction de la Pauvreté (PRP) et l'Institut des Futurs Africains (IFA), a organisé du 2 au 6 mars 2009 à l'hôtel SAVANA, un atelier de mise à niveau, de restitution de l'analyse structurelle et de formulation des hypothèses.

L'atelier a réuni plusieurs participants provenant de l'administration publique, du secteur privé et de la société civile. L'ouverture a été présidée par Madame Rokhaya Sène, Directeur Général du Plan en présence de Madame Débo Sow GUEYE, Directeur des Stratégies de Développement et de Madame Gnounka Diouf, Ministre Conseiller en Economie du Président de la République.

Madame le Directeur Général du Plan, s'exprimant au nom du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, a souhaité la bienvenue à tous les participants. A l'entame de son discours, elle a évoqué toute l'importance que le Ministère de l'Economie et des Finances accorde à l'Etude prospective qui permet d'apporter l'éclairage nécessaire sur les choix stratégiques en cette période de crises multiples.

Madame Sène a également évoqué la nécessité de disposer le plus rapidement possibles des axes stratégiques issus des scénarios qui devront inspirer le 11e Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social et le Programme Triennal d'Investissement Public de notre pays.

Elle a rappelé le processus de l'analyse structurelle qui a abouti à la détermination des variables clés du système, objet de partage du présent atelier. Aussi, sera-t-il attendu des participants, l'appréciation des résultats de l'analyse structurelle qui seront exposés par M. Alioune Sall, expert de l'Institut des Futurs Africains.

Les participants seront également appelés à procéder à la formulation des hypothèses qui est un moment essentiel pour la construction des scénarios.

Madame Sène a tenu à remercier le PNUD et l'Institut des Futurs Africains (IFA) pour leur accompagnement, ainsi que le Programme d'Appui à la Mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRP).

Suite à cette communication, Madame Débo SOW GUEYE, Directeur des Stratégies de Développement, a présenté les principales étapes de cet atelier qui connaîtra trois grands moments :

- la mise à niveau destinée aux membres du cadre institutionnel pour une meilleure conduite des missions qui leurs sont assignées. Durant cette première étape, l'Etude prospective, l'analyse structurelle et différentes études menées dans le cadre de la réflexion prospective seront présentées ;
- la restitution des résultats de l'analyse structurelle, obtenus à travers l'analyse des interrelations directes et indirectes des variables essentielles du système ;

- la formulation des hypothèses qui devront être à la base de la construction des scénarios.

Présentant l'Etude prospective, Madame Débo Sow Gueye a successivement abordé la définition et l'intérêt de l'Etude prospective avant de présenter à l'assistance la méthodologie d'élaboration de ladite Etude.

L'Etude prospective, a-t-elle fait savoir, est une « réflexion sur les avenir possibles d'une communauté humaine, destinée à construire un futur souhaité pour cette communauté » et vise à définir une vision de développement à long terme. Aussi, a-t-elle souligné le caractère consensuel de cette vision qui émane des aspirations des populations.

Madame Gueye a également évoqué l'importance de la vision prospective dans le système de gestion de l'économie. A cet effet, elle a souligné que l'Etude prospective constitue un instrument efficace de pilotage et d'aide à la prise de décisions par le biais des orientations stratégiques qu'elle définit.

Madame le Directeur des Stratégies de Développement n'a pas manqué dans son propos, d'indiquer le rôle déterminant que joue l'Etude Prospective dans le système national de planification en tant que premier maillon de la chaîne, destinée à inspirer par ses axes stratégiques, le Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES) et le Programme Triennal d'Investissement Public (PTIP).

Abordant la méthodologie d'élaboration de l'Etude prospective, Madame Gueye a présenté les différentes phases qui jalonnent la réflexion prospective et qui sont ci-après exposées :

- ❖ L'identification des aspirations et des problèmes qui permet surtout de rendre compte des différentes préoccupations nationales à l'horizon 2025 ;
- ❖ L'analyse rétrospective et structurelle qui détermine, suite à une exploration du passé, les facteurs d'évolution de la société sénégalaise ainsi que les variables clés qui déterminent le système ;
- ❖ L'analyse du jeu des acteurs qui expose la dynamique des relations entre les acteurs, et leur capacité d'intervention dans le système ;
- ❖ La formulation des hypothèses et la construction des scénarios qui indiquent le champ des avenir possibles du Sénégal ;
- ❖ L'élaboration des stratégies alternatives pour aider à construire le futur souhaité qui sera décliné en une vision de développement à long terme.

Au terme de cet exposé, il revenait à Monsieur Al hassane NDIAYE de la Direction des Stratégies de Développement, de présenter l'Analyse structurelle.

Il a rappelé que l'analyse structurelle est un outil de structuration et de réflexion collective qui permet d'identifier par une analyse aussi exhaustive que possible, les variables qui constituent le système et de déterminer celles qui sont essentielles pour la construction de l'avenir.

Il a ensuite présenté l'objectif et la méthodologie de l'analyse structurelle en mettant en exergue l'articulation entre les grands moments de cet exercice qu'il a ainsi présenté :

- Le recensement exhaustif des variables à travers la décomposition du système en sous secteurs considérant le caractère multidimensionnel de l'Etude ;
- Le choix des variables essentielles ;
- La confection du glossaire des variables essentielles choisies ;
- Le remplissage de la matrice d'analyse structurelle ;
- La définition des relations d'influences directes entre les variables.

Il a, par ailleurs, expliqué la démarche opérée pour l'identification et le choix des variables. Sur les 120 variables identifiées au départ, 59 seulement sont retenues et figurent dans le glossaire proposé.

Pour conclure, Monsieur NDIAYE a tenu à préciser que les variables qui caractérisent le système sont de deux ordres : les variables qui sont endogènes au système (variables internes) et celles dont le système n'a aucune emprise (variables externes). Ces différentes variables sont classées en variables économiques et non économiques et constituent le glossaire des variables de l'analyse structurelle.

L'assistance a eu droit ensuite à la présentation de trois études réalisées dans le cadre de l'étude rétrospective.

C'est ainsi que Monsieur Ibrahima Dème du cabinet A&C a exposé sur la décentralisation.

L'Expert a, dans sa présentation, dégagé quelques dates repérées qui ont marqué l'évolution de la politique de décentralisation au Sénégal dont les plus importantes sont :

- 1972-1990, la création des communautés rurales, permettant d'étendre la décentralisation en milieu rural ;
- 1990-1996, période qui consacre la suppression des communes à statut spécial et le transfert de la gestion des communautés rurales aux Présidents de Conseil Rural.
- 1996-1998, l'érection de la région en collectivité locale, la création de la commune d'arrondissement et le transfert de nouvelles compétences aux régions, communes et communautés rurales.

Monsieur Dème, a en outre, fait état des problèmes de la décentralisation qui ont essentiellement trait au cumul des mandats des élus locaux, à la mobilisation des services techniques de l'Etat pour accompagner les collectivités locales, à la décentralisation du Budget Consolidé de l'Etat (BCI), à l'absence d'une réelle maîtrise de la politique de décentralisation par les acteurs locaux, à la faible mobilisation des taxes et impôts dus aux collectivités locales, à l'insuffisance des moyens humains et financiers et à l'absence d'un cadre d'harmonisation des appuis dont bénéficient les collectivités locales.

Pour conclure, l'Expert a dégagé les axes de réflexion suivants en vue d'améliorer le système de décentralisation :

- La réalisation d'une étude rétrospective de la décentralisation afin d'identifier les insuffisances et apporter les correctifs nécessaires ;
- Le renforcement des capacités managériales et de gestion des élus locaux ;
- Le renforcement des capacités techniques du personnel administratif ;
- La numérisation des données cadastrales.

Il revenait ensuite à Moustapha Diagne du Cabinet Caddel Consulting de présenter l'étude portant sur « Infrastructures et Environnement ».

L'Expert a d'abord rappelé les objectifs de l'étude avant de décrire la méthodologie qu'il a adoptée. Il a ensuite présenté les différentes catégories d'infrastructures avant de passer à l'analyse des impacts environnementaux entraînés par celles-ci.

En outre, son analyse a aussi montré les limites réelles observées dans la gestion des infrastructures. La plupart des contraintes sont constatées dans l'application du code de l'environnement qui pose des problèmes en raison des blocages d'ordre institutionnel, législatif et réglementaire.

Il a, par ailleurs, évoqué les facteurs d'évolution qui caractérisent les infrastructures à savoir : les tendances lourdes, les invariants et germes de changement.

Une troisième présentation a été faite par Monsieur Alioune Coly du cabinet A&C qui a exposé sur le secteur agricole. Ainsi, il a expliqué les différentes étapes qui ont marqué l'évolution de ce secteur avant d'en établir le diagnostic en mettant notamment l'accent sur les principales contraintes telles que la faible modernisation du secteur, la dégradation des sols, les aléas climatiques, le manque d'infrastructures rurales et le faible taux d'accès aux crédits agricoles.

Il a enfin dégagé les perspectives du secteur agricole à l'horizon 2025 en tenant compte des défis actuels et des priorités nationales tels que la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté.

Dans le cadre toujours de la mise à niveau, l'Etude sur le jeu des acteurs a été présentée par Al hassane Ndiaye de la Direction des Stratégies de Développement.

Il a tout d'abord procédé par l'identification des acteurs du développement qui sont :

- l'Etat et les pouvoirs politiques ;
- le secteur privé et les employeurs ;
- les syndicats et la société civile ;
- les femmes ;
- les jeunes.

Monsieur Ndiaye a ensuite indiqué les motivations des différents acteurs qui cherchent notamment à :

- Réaliser une croissance accélérée ;
- Régler la question de l'insertion économique et sociale ;
- Faciliter l'accès aux biens publics et aux autres services ;
- Obtenir une répartition équitable des revenus.

Al hassane Ndiaye a ensuite fait part des contraintes majeures qui sont d'une part d'ordre économique et financière et d'autre part d'ordre sociologique et politique. Compte tenu des différentes difficultés évoquées, les stratégies et moyens d'action utilisés adoptés par les acteurs sont la confrontation ou la concertation.

Il n'a pas manqué dans ses recommandations de mentionner la nécessité d'un meilleur partage de l'information et du renforcement de la concertation.

Seconde étape de cet atelier, la restitution du rapport préliminaire de l'Analyse Structurelle a été faite par le Docteur Alioune Sall de l'Institut des Futurs Africains.

Suite au remplissage de la matrice d'analyse structurelle et l'identification des relations directes entre les différentes variables, le traitement *micmac* a permis d'exposer aussi bien les influences et dépendances directes que celles indirectes.

Les variables *Dimension genre* et *Décentralisation* ont émergé du lot dans le classement des variables motrices issues des influences directes. Suivent ensuite la *politique fiscale*, la *dégradation des terres arables*, la *bonne gouvernance*, le *coût indirect des transactions économiques* et le *changement climatique*.

Monsieur Sall a fait noter la remontée spectaculaire, suite aux influences indirectes, de quelques variables telles que: *Modernisation de l'Etat*, *Droit à l'information* et celle moins spectaculaires mais néanmoins importante de quelques autres : *Poids des religieux sur le fonctionnement de l'Etat*, *Innovations technologiques*.

Par ailleurs, la variable *PIB* apparaît comme la plus dépendante. Le groupe a ainsi considéré l'économie comme une résultante, une variable sur laquelle on ne peut agir très directement et qui dépend de beaucoup de facteurs dont certains non économiques.

Les différentes interventions faites par la suite ont portées sur la surprise de voir l'émergence de certaines variables telle que *dimension genre*, de la faible motricité attribuée à des variables comme l'*Eau*, l'*Epargne*, la *Solidarité* et le *Foncier*. Et Monsieur Sall d'ajouter que les résultats de l'analyse structurelle surprennent en ce sens qu'elle permet de mettre en évidence les influences et dépendances indirectes qui sont difficilement accessibles par la seule intuition.

Monsieur Alioune Sall a fait savoir, en outre, que les résultats de l'analyse structurelle vont déterminer le choix des hypothèses qui seront bâties sur les variables jugées plus motrices. Par ailleurs, les différentes phases de l'Etude prospective jusque là réalisées ont permis mettre en place la base d'information nécessaire. Aussi, est-ce le moment de répondre aux questions « Qu'est-ce qui peut advenir ? » et « Que va-t-on faire » pour successivement passer à la construction des scénarios et à l'élaboration des stratégies.

Définissant le scénario, Monsieur Sall précise qu'il s'agit de la description d'un cheminement par lequel on quitte la situation d'origine pour aller vers la situation finale. Il est distingué généralement deux types de scénarios :

- le scénario exploratoire qui part du passé, de l'état des lieux de la communauté considérée ;

- le scénario normatif qui cherche à réaliser les aspirations des populations dans le cadre des avènements possibles.

Monsieur Sall a indiqué que la qualité d'un scénario dépend surtout des hypothèses choisies. Aussi se référant à Michel Godet, célèbre prospectiviste français, il rapporte que des hypothèses bien formulées se doivent d'être pertinentes, cohérentes, vraisemblables, importantes et transparentes.

Evoquant la méthodologie pour la formulation des hypothèses, il rappelle que deux approches peuvent souvent être adoptées :

- la formulation des hypothèses s'appuyant sur les variables motrices et souvent appliquée en prospective nationale ;
- celle qui tient compte des incertitudes critiques notamment des variables externes sur lesquelles le commanditaire n'a pas maîtrise. Cette approche est coûteuse et est surtout appliquée au niveau des entreprises.

Considérant les variables trouvées plus motrices, Monsieur Sall a proposé à l'équipe de :

- Revoir la définition voire l'intitulé de la variable dans le glossaire ;
- Déterminer la catégorie à laquelle appartient la variable (interne ou externe) ;
- Donner l'aperçu de son évolution passé, la tendance, les ruptures susceptibles de se reproduire ;
- Identifier les indicateurs qui permettent de mesurer la variable ;
- Fournir les sources de documentation auxquelles on peut se référer.

Ainsi un tableau comportant les variables clés du système a été conçu et renseigné suivant les caractéristiques ci-dessus évoquées. La variable *Bonne gouvernance* y a été ajoutée vu sa position déterminante dans les plans d'influences.

Les variables clés identifiées appartiennent à six registres différents que sont : l'Environnement, l'Economie, la Politique, le Social, la Culture et la Technologie.

Economie	Social	Politique	Environnement	Culture	Technologie
1. Politique fiscal	1. Genre	1. Décentralisation	1. Dégradation des terres arables	1. Poids des religieux	1. Innovat technologie
2. Coûts indirects des transactions économiques		2. Bonne Gouvernance	2. Changement climati		
		3. Modernisa de l'Etat			
		4. Droit à l'inform			

Parmi les rubriques ci dessus présentées, la politique compte plus de variables. C'est pourquoi, elle constituera le fil conducteur du processus.

M. Sall est ensuite longuement revenu sur la méthodologie de formulation des jeux d'hypothèses.

Il a présenté trois jeux d'hypothèses qui aboutiront au scénario tendanciel, au scénario de rupture et à celui de régression.

- Hypo1 : ce premier jeu d'hypothèses considère l'aspect tendanciel des variables (scénario tendanciel)
- Hypo2 : les ruptures se développent au niveau de chaque variable. (Scénario de rupture)
- Hypo3 : ce jeu d'hypothèses considère que les incertitudes deviennent réalité. (Scénario de régression)

Monsieur Sall a illustré ses explications par l'exemple ci-après tout en mettant en exergue la cohérence à respecter dans le choix des hypothèses :

Hypo1 : La décentralisation va se poursuivre (scénario tendanciel)

La gouvernance telle qu'elle est menée est maintenue

Hypo2. La décentralisation va connaître un coup d'arrêt (scénario repoussoir ou sortie vers le bas)

L'exécutif qui est renforcé aura un rôle beaucoup plus accru

Hypo3. La décentralisation va s'approfondir (sortie vers le haut)

La modernisation va s'accélérée

Les institutions seront beaucoup plus fiables

Suite à cette illustration, le consultant a discuté des perspectives avec l'assistance. A ce niveau, il a promis d'envoyer dans les plus brefs délais des propositions d'hypothèses qui seront partager et apprécier avant la construction des scénarios.

Madame Rokhaya Sène, Directeur Général du Plan, a remercié l'ensemble des participants, de par la qualité des différentes interventions et a clôturé l'atelier au nom du Ministère de l'Economie et des finances. L'atelier a ainsi pris fin le jeudi 5 mars 2009 aux environs de 18 H 00.