



**CESAG - GRANDE ECOLE**



**MEMOIRE DE FIN D'ETUDE**  
**POUR L'OBTENTION DU**  
**DE LA MAÎTRISE PROFESSIONALISEE**  
**EN GESTION DES ENTREPRISES ET DES ORGANISATIONS**  
**OPTION : GESTION DE PROJET**  
**5<sup>ème</sup> promotion, Année académique 2010-2011**

**SUJET**  
**Analyse du système de sélection des projets**  
**d'investissement public au Sénégal**

**Présenté par :**  
**M. Aboubacry THIAW**

**Sous la direction de :**  
**M. Ibrahima Mboulé FALL**  
**Enseignant au CESAG**

**Avril 2014**

## DEDICACE

Ce mémoire est dédié :

A mon défunt père Hamedine Amadou dit sileye Aïssata Sow pour son soutien inestimable, ses précieux conseils et sa rigueur dans l'éducation de ses enfants

A ma mère Aminata Mamadou Bocar Ndiaye pour ses prières et pour tout le sacrifice qu'elle a consenti pour nos études et notre réussite

A mes frères Samba dit Harouna et Bocar et sœurs Coumba et Aïssata

A mes deux épouses Fatimata Thiam et Fatimata Diallo pour leur soutien et compréhension

A Abdoulaye Diop, ancien ministre du budget, à l'endroit de qui nous exprimons notre gratitude exceptionnelle pour le soutien et l'attention toute particulière dont il a fait preuve à notre égard

Que Dieu les bénisse, leur donne la santé et une longue vie pour bénéficier des fruits de leurs sacrifices

## REMERCIEMENTS

Nous tenons à saisir cette occasion pour adresser nos profonds remerciements et nos profondes reconnaissances à :

- Monsieur Ibrahima Mboulé Fall (Enseignant au CESAG), mon Directeur de mémoire, pour sa constante disponibilité, sa patience, ses précieux conseils à travers son encadrement pendant toute la durée de ma formation et la réalisation de mon mémoire ;
- Monsieur Mamadou Moustapha Ba, Directeur de la Direction de la Coopération Economique et Financière pour son ouverture, sa très grande disponibilité et son expérience qu'il a bien voulu partager avec nous durant ce travail ;
- Tout le corps professoral du CESAG qui n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition les outils nécessaires pour pouvoir faire ce travail ;
- Toute personne qui, de près ou de loin, a eu à participer à l'élaboration de ce modeste travail.

Puisse l'Eternel, Dieu le Tout Puissant vous bénir tous ! Amen.

## **LISTE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS**

AFOM : Avantages Faiblesses Opportunités Menaces  
ANSD : Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie  
APPI : Accords de Promotion et de Protection des Investissements  
BID : Banque Islamique de Développement  
BNDE : Banque National Développement Economique  
BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement  
CDS-MT : Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen terme  
CE : Communauté Européenne  
CEPOD : Centre d'Etude de Politique pour le Développement  
CESAG : Centre Africain d'Etudes Supérieur en Gestion  
DB : Direction du Budget  
DAT : Direction de l'Aménagement du Territoire  
DCEF : Direction de la Coopération Economique Financière  
DCET : Direction de la Coopération Economique et Technique  
DGP : Direction Générale du Plan  
DI : Direction de l'Investissement  
DP : Direction de la Planification  
DPEE : Direction de la Prévision et des Etudes Economiques  
DPN : Direction de la Planification National  
DPES : Document de politique Economique et Social  
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté  
DGCPT : Direction Générale de la Comptabilité et du Trésor  
EP : Etudes Prospectives  
FERA : Fonds d'Entretien Routier Autonome  
FMI : Fond Monétaire International  
FONGIP : Fonds de Garantie des investissements Prioritaires  
FONSIS : Fonds Souverain d'Investissement Stratégiques  
GAR : Gestion Accès sur les Résultats  
ISPE : Instrument de Soutien à la Politique Economique  
NSP : Nouveau Système de Planification  
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique  
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement  
PAS : Programmes d'Ajustement Structure  
PIB : Produit Intérieur Brut

PIP : Programmes des Investissements Publics

PNAT : Plan national d'Aménagement du Territoire

PODES : Plan d'Orientation pour le développement Economique et Social

PTF : Partenaire Technique et Financier

PTIP : Programme Triennal D'investissement Public

UEMOA : Union Monétaire et Economique Ouest-Africaine

SCA : Stratégie de Croissance Accéléré

SWOT:StrengthsWeaknessesOpportunitiesThreats

TIO: Tableau input output

TES : Tableau Entrées-Sorties

TRI : Taux de Rentabilité Interne

UCSPE : Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique

VAN : Valeur Actuelle Nette

RUMI : Rendement de l'unité monétaire investie

## LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

### A : Tableaux

Tableau 1 : Etude comparative entre projet et programme.....	p 13
Tableau 2 : Cadre logique.....	p21
Tableau 3 : Note de l'instruction.....	p36
Tableau 4 : Note du calendrier de démarrage.....	p36
Tableau 5 : Note de la phase du projet.....	p36
Tableau 6 : Pondération des notes .....	p38
Tableau 7 : Priorité DCEF.....	p38
Tableau 8 : Comparaison nombre de projet PTIP 2013-2015 versus PTIP 2012-2014.....	p45

### B : Figures

Figure 1 : Plan, programme, projet.....	p10
Figure 2 : investissement au sens comptable.....	p14
Figure 3 : Les différents types d'investissement au sens comptable.....	p15

## SOMMAIRE

PRESENTATION GENERALE.....	1
INTRODUCTION.....	2
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE, CONTEXTUEL ET METHODOLOGIQUE...	9
CHAPITRE I : REVUE DE LA LITTERATURE.....	10
Section 1 : Généralités sur les concepts.....	10
Section 2 : Planification et cycle de vie d'un projet.....	18
CHAPITRE II : PRESENTATION DU CONTEXTE GENERAL DE L'INVESTISSEMENT, DU CONTEXTE DE L'ETUDE ET DE LA METHODOLOGIE.....	27
Section 1 : Présentation du contexte de l'investissement.....	27
Section 2 : Contexte de l'étude et de la méthodologie.....	28
DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION DES RESULTATS, ANALYSE, INTERPRETATION, ET RECOMMANDATIONS	
CHAPITRE I : PRESENTATION DES RESULTATS.....	39
Section 1 : Présentation des résultats des principes et procédures du Nouveau Système de Planification.....	39
Section 2 : Présentation du système de sélection des projets d'investissement public.....	40
CHAPITRE II : ANALYSE, INTERPRETATION ET RECOMMANDATIONS.....	45
Section 1 : Analyse et interprétation des résultats.....	45
Section 2 : Recommandations.....	55
CONCLUSION.....	59
BIBLIOGRAPHIE.....	61
ANNEXES.....	63
TABLE DES MATIERES.....	66

PRESENTATION GENERALE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## INTRODUCTION

Au sortir de la période coloniale, la situation économique de la plupart des pays africains était fondamentalement caractérisée par de faibles niveaux de développement économique, social et culturel.

Face à ces défis, les Etats africains ont mis en place des politiques économiques afin de contribuer, à travers des projets d'investissement public, à la satisfaction des besoins prioritaires des populations.

La réalisation de ces projets d'investissement constitue un des grands temps forts d'un mandat politique tant au niveau local que national.

Elle atteste du dynamisme de l'exécutif au service de l'amélioration du cadre de vie des citoyens dans des domaines aussi variés que complexes tels que les réseaux d'eau d'assainissement, la gestion des déchets, l'énergie, les transports, les espaces verts, les aménagements urbains, l'éducation, la santé ou encore les équipements sportif et culturel.

Dès son accession à la souveraineté internationale en 1960, le Sénégal a pris l'option de conduire son développement sur la base de la planification. Cette volonté a été concrétisée par l'élaboration des premiers plans quadriennaux de développement économique et social.

Après les indépendances, le pays connaît des perturbations économiques au niveau national et international marquées par trois événements majeurs :

- les premières années de sécheresse (1969-1973) ;
- la première crise pétrolière ;
- les Programmes d'Ajustement Structurel dont l'objectif majeur était de rétablir les équilibres macroéconomiques et financiers et d'amener l'Etat à se désengager des secteurs productifs de l'économie.

Des progrès ont certes été réalisés avec les PAS, mais l'introduction brusque des réformes qu'ils impliquaient a engendré un déficit social caractérisé par de nombreux licenciements et une augmentation du chômage.

Devant cette situation, il était impératif de repenser et de redéfinir un nouveau paradigme de la politique de développement et l'adopter au contexte économique et social du pays.

C'est ainsi que des réflexions approfondies et des concertations larges furent engagées par les autorités qui débouchèrent, en 1987, sur un Nouveau Système de Planification.

La planification s'appuie maintenant sur trois instruments qui sont : l'Etude Prospective sur 25 ans, le Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES) pour un horizon temporel de 6 ans et le Programme Triennal d'Investissement Public (PTIP) glissant, pour la mise en œuvre du PODES, établi pour 3 ans.

L'élaboration du PTIP 2013-2015 s'inscrit dans la perspective de réalisation des priorités de développement économique et social et d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

Les projets d'investissement doivent, pour être inscrits audit programme, répondre à des critères de sélection qui permettent d'établir leur ordre de priorité en fonction des politiques sectorielles.

Il est regrettable, après plusieurs années de mise en œuvre de la réforme, de constater quelques dysfonctionnements consécutifs en grande partie à la non observance des procédures, instruments et cadres institutionnels prévus dans le Nouveau Système de Planification. Ces manquements, de l'identification, la formulation, l'évaluation ex-ante jusqu'à la sélection des projets d'investissement public impactent sur l'atteinte des objectifs du PTIP

Le présent mémoire qui se propose de diagnostiquer le système de sélection des projets d'investissements publics s'articule autour de deux parties respectivement consacrées au cadre de référence, à la présentation des résultats, leur analyse et les recommandations consécutives

## 1. PROBLEMATIQUE

L'investissement public consiste à la réalisation par l'Etat ou les entreprises publiques des dépenses d'équipement lourd, d'infrastructure et de construction afin de produire des biens et des services, soit non marchand, soit à des prix économiques conformément à la politique budgétaire de l'Etat à travers les Programmes d'Investissements Publics.

IL joue un rôle décisif dans le développement des pays. Il constitue un facteur déterminant dans l'économie et est considéré comme un facteur de croissance économique durable.

Pour la réalisation de ces investissements devant permettre d'atteindre cet objectif, le Sénégal, comme pour la plupart des pays africains, a choisi la planification pour faire face aux multiples défis de son développement.

Cette planification s'appuie sur des instruments de gestion de l'économie nationale élaborés à la veille du XI<sup>ème</sup> PODES et du DPES et peuvent être classés en deux catégories :

- **les stratégies à long terme** : le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) et l'Etude Prospective (EP).
- **Les stratégies à court et moyen terme** : le Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et les Perspectives Triennales.

A cet arsenal mis en place pour le pilotage de l'économie nationale, on peut ajouter la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA), l'Instrument de Soutien à la Politique Economique (I S P E)

Aujourd'hui le Document de Politique Economique et Social (DPES) révisé, devient la Stratégie National de Développement Economique et Sociale 2013- 2017 (SNDES).

Elaborée suivant un processus participatif tant au niveau national que local, l'accent y est mis sur la création de richesses, le renforcement de la gouvernance, le développement des secteurs stratégiques ayant des impacts significatifs sur l'amélioration du bien-être des populations et la demande sociale

Pratiquée sans discontinuer depuis 1961, date de démarrage du premier plan de développement économique et social (1961/1964), la planification a fait l'objet de plusieurs mutations.

Affaibli à la fin des années 70 par les programmes d'Ajustement structurel (PAS), les pouvoirs publics ont été amenés à la repenser afin de mieux l'adapter au contexte de l'époque. La réforme adoptée lors du Conseil Supérieur du Plan réuni le 29 Juin 1987 aboutit à la mise sur pied du Nouveau Système de Planification.

Le Programme Triennal d'Investissement Public (PTIP) 2013-2015, d'un coût global de **3 090,888 milliards francs CFA**, s'inscrit dans la perspective de réalisation des priorités de développement économique et social et d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)<sup>1</sup>. Il se traduit par l'accroissement des investissements qui y sont liés, grâce notamment à une plus grande rigueur dans la sélection des projets et programmes de développement obéissant à des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité.

Mais très souvent, le contenu ou la forme des propositions de projets présente des dysfonctionnements. Ces dysfonctionnements sont relatifs à l'élaboration des dossiers de projets et programmes permettant leur évaluation ex-ante.

En effet, les projets et programmes présentés au Ministère de l'économie et des Finances (MEF) ne donnent pas toute l'information adéquate pour apprécier l'impact attendu des investissements sur les indicateurs socio-économiques.

Cependant, les projets /programmes soumis aux Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dont la formulation a été appuyée techniquement et financièrement font l'objet de préparation de dossiers de projet beaucoup plus solides et intégrant souvent des éléments d'évaluation avantages-coûts.

Par ailleurs, le circuit officiel de planification, depuis la formulation des projets jusqu'à son acceptation et intégration dans le PTIP et dans le CDS-MT, n'est pas toujours respecté en pratique par les différents acteurs impliqués dans ce processus.

Au niveau de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF), pour la sélection des projets, une grille de notation des Dossiers de projet est conçue avec des critères bien définis. Mais il faut reconnaître que ces critères ne remplacent pas l'évaluation.

La mise sur pied de cette grille s'inscrit dans un contexte d'amélioration du dispositif de priorisation de l'action public entrepris par les autorités pour se doter d'un système adéquat d'élaboration et d'évaluation des projets et programmes. Elle permet à la (DCEF) de se doter d'un outil d'aide à la prise de décision.

Il s'agit, dans ce travail, d'analyser le système de sélection des projets d'investissement public et d'étudier les solutions et recommandations idoines pour remédier aux éventuels dysfonctionnements rencontrés.

D'où la nécessité d'examiner les questions suivantes :

- comment les projets d'investissement public sont-ils sélectionnés au niveau de la DCEF ?
- Comment améliorer leur système de sélection ?

Cette présente étude tentera de répondre à ces questions en partant de l'hypothèse selon laquelle le système de sélection des projets d'investissement public impacte sur la qualité des projets sélectionnés.

## **2. OBJET DE L'ETUDE**

La présente étude porte sur la problématique de l'analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal

## **3. OBJECTIFS DE L'ETUDE :**

### **- 3.1 Objectif Général :**

L'objectif de l'étude est de contribuer à l'amélioration de système de sélection des projets d'investissement public dans le cadre du Nouveau Système de Planification (N S P) en vue de proposer des recommandations pour « renforcer la rentabilité des investissements publics par une priorisation de ces derniers en fonction des stratégies nationales et sectorielles. »<sup>1</sup>

### **- 3.2 Objectifs spécifiques :**

- **OS.1 :** Présenter le système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal
- **OS.2 :** Diagnostiquer le système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal
- **OS.3 :** Identifier les dysfonctionnements et limites du système de sélection des projets d'investissement public.
- **OS4 :** Proposer des recommandations en vue de renforcer la rentabilité des investissements publics par une priorisation de ces derniers en fonction des stratégies nationales et sectorielles

#### **4. INTERET DE L'ETUDE :**

- **Pour les pouvoirs publics et les partenaires au développement**

Cette étude leur permettra d'améliorer le système de sélection des projets d'investissement public

- **Pour le CESAG :**

Ce mémoire viendra enrichir la bibliothèque du CESAG et permettra aux étudiants de connaître les critères de sélection des projets d'investissement public au Sénégal

- **Pour le rédacteur du mémoire :**

Cette étude permet de renforcer ses connaissances dans le domaine de la sélection des projets d'investissement public au Sénégal.

#### **5. DELIMITATION DU CHAMP DE L'ETUDE**

L'étude se limite essentiellement au diagnostic du système de sélection des projets d'investissement public tout en précisant le rôle des différents acteurs impliqués dans la sélection des projets d'investissement public dans le cadre du PTIP à savoir les Ministères techniques (M T), la Direction de la Planification (DP), et la Direction de la Coopération Economique Financière (DCEF).

#### **6. DEMARCHE DE L'ETUDE**

Pour mener cette étude de manière cohérente et constructive, la démarche suivante sera adoptée :

- ✓ Une analyse documentaire
  - une partie de la documentation pourra être consultée au niveau des bibliothèques du CESAG, de la DP et de la DCEF ;
  - une autre partie de la documentation est obtenue à partir de l'internet
- ✓ l'élaboration d'un guide d'entretien ;
  - recueillir les avis des principaux concernés à savoir les responsables au niveau de la DCEF et de la DP ;
  - faire des entretiens libres, semi directifs et directifs.

**7. ANNONCE DU PLAN :**

Le présent mémoire comprend, outre l'introduction et la conclusion, deux parties subdivisées chacune en deux chapitres respectivement consacrés à la revue de la littérature, au contexte et méthodologie de l'étude d'une part à la présentation et à l'analyse des résultats et recommandations d'autre part.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**PREMIERE PARTIE :**

**CADRE THEORIQUE, CONTEXTUEL ET METHODOLOGIQUE**

Cette partie est composée de deux chapitres :

- La revue de la littérature ;
- La présentation du contexte, du modèle et de la méthodologie.

## CHAPITRE –I REVUE DE LA LITTERATURE

### Section 1 GENERALITES SUR LES CONCEPTS

#### 1.1 Plan, programme, projet

##### 1.1.1 Définitions

###### A. Plan

Le terme plan est polysémique et change de signification selon les auteurs, les écoles et les domaines dans lesquels il est utilisé. D'une manière générale, un plan peut être défini<sup>1</sup> comme étant un ensemble de projets, de mesures, de stratégies, de programmes exprimés implicitement ou explicitement dans un document en vue d'atteindre un objectif ou un ensemble d'objectifs.

Entendu dans ce sens, les plans peuvent être différenciés sur base d'un certain nombre de critères: l'étendue, la durée et l'importance des décisions du plan<sup>1</sup>.

Pour ce qui est de l'étendue du plan, on peut parler d'un plan national, d'un plan régional et d'un plan local. Les trois premiers types de plan concernent une étendue géographique, c'est-à-dire un plan qui couvre tout un pays, une région ou une partie de la région.

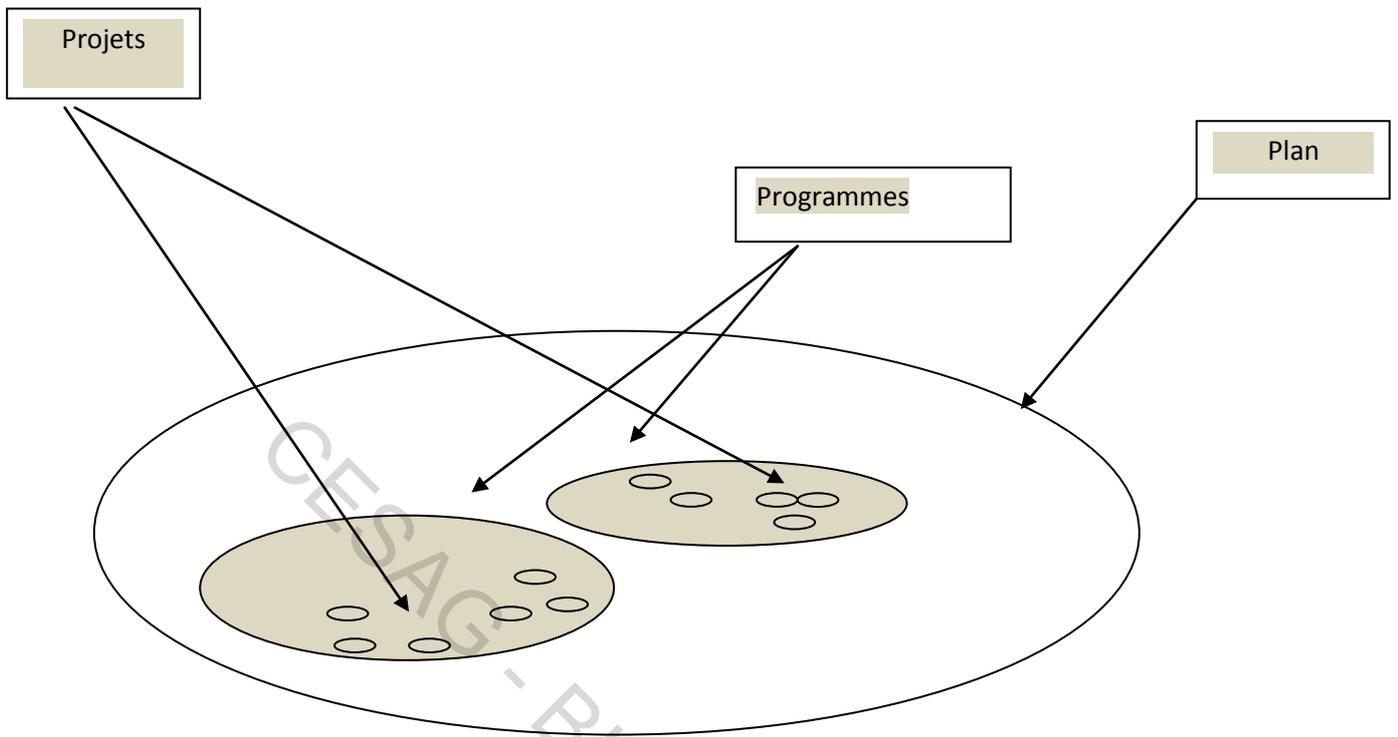
En ce qui concerne la durée du plan, critère le plus utilisé pour classer les plans, on distingue les plans à court terme, à moyen terme et à long terme. Généralement, on admet qu'un plan à court terme est celui qui dure moins de deux ans, que celui à moyen terme couvre de deux à cinq ans et le plan à long terme est celui de plus de cinq ans.

Pour ce qui est du critère « importance de décisions », on distingue les plans stratégiques qui essaient de déterminer les objectifs primordiaux d'une organisation et stratégies qu'il faudra utiliser pour les réaliser. Dans le cas d'une organisation, il s'agit aussi de la définition des axes stratégiques sur lesquels elle veut opérer. Enfin, on parle des plans opérationnels qui, en traduisant le plan stratégique en langage courant, permettant à ceux qui s'occupent des opérations journalières de l'organisation, de déterminer pratiquement comment utiliser les ressources disponibles pour réaliser les objectifs primordiaux.

---

<sup>1</sup> Cour de Papa Félo Diallo, Gestion des projets dans les ONG

Fig.1 : Plan, programmes, projets



Source :NdiayeAboubacryYonane, Problématique de l'évaluation de la mise en œuvre du processus de planification de l'investissement public dans le Nouveau Système de Planification au Sénégal

## **B. Programmes**

Le concept « programme » est analogue à celui de projet, mais il s'en distingue à certains égards notamment :

- un programme est généralement constitué d'un ensemble de projets visant un objectif commun ;
- un programme est davantage orienté vers l'atteinte d'un objectif que vers la réalisation d'un produit spécifique ;
- un programme est de plus longue durée et certains ont même un caractère quasi permanent.

Il peut également être défini de différentes façons :

- dans le domaine du développement, le programme peut se définir comme un ensemble de projets opérationnels et distincts concourant à la réalisation d'un objectif global ;
- la Commission Européenne définit le programme de développement comme une série de projets dont les objectifs réunis contribuent à un objectif global commun, au niveau sectoriel, national, ou international.

## **C. Le projet :**

Dans le langage courant, on désigne par projet un ensemble d'actions ou de travaux qu'une personne, une société, une administration se proposent d'entreprendre pour atteindre un but.

Cette notion est précisée par les trois caractéristiques essentielles suivantes:

- un projet vise un objectif précis, unique et mesurable;
- un projet dispose d'un budget prédéterminé;
- un projet a une durée limitée, le délai d'exécution.

Le projet dispose d'un environnement interne et d'un environnement externe

Sur le plan interne, il prend corps à l'intérieur d'une organisation qui se distingue par :

- des variables organisationnelles ;
- une culture organisationnelle ;
- une planification stratégique.

Sur le plan externe, tout projet est influencé par :

- l'environnement politico-administratif;
- l'environnement socioculturel;
- l'environnement économique;
- l'environnement physique;
- l'environnement technologique.

La notion de projet a fait l'objet de plusieurs définitions parmi lesquelles nous citerons les suivantes :

**A)** Pour Manuel Bridier et Serge Michailof « un projet est un ensemble complet d'activités et d'opérations choisies et organisées, en vue d'atteindre un ou des objectifs. Les activités et opérations consomment des ressources limitées (telles que la main d'œuvre, les devises etc.) et dont certains individus, groupes ou classes sociales, ou la collectivité entière en attendent des revenus, ou autres avantages monétaires ou non monétaires, dans un temps limité »<sup>2</sup>

**B)** un projet est un ensemble d'activités ou d'opérations indépendantes à réaliser dans un délai déterminé à l'aide des moyens et ressources limités et mis en œuvre de façon coordonnée dans le but d'atteindre des objectifs de développement, lesquels sont définis dans le cadre d'une planification nationale et sectorielle.<sup>3</sup>

### 1.1.2 - Classification des projets

Les projets peuvent être classés selon plusieurs critères : la finalité, le degré de l'articulation, la taille :

- **Classification selon la finalité**

Suivant cette classification on peut distinguer les projets productifs et les projets non directement productifs ou projets sociaux:

- les projets non directement productifs sont ceux relatifs à l'éducation, à la santé et à l'aménagement du territoire. Ils ont une période plus longue pour la réalisation des effets positifs souhaités ;
- les projets directement productifs, dont l'objet est de fournir un bien ou service marchand (par exemple : les projets agricoles industriels, industriels...).

- **Classification des projets selon le degré d'articulation**

A ce niveau nous distinguons les projets compatibles et les projets incompatibles.

Les projets compatibles sont ceux dont la réalisation de l'un n'exclut pas la réalisation de l'autre. Ce sont des projets qui peuvent être réalisés de manière complémentaire. A l'intérieur de cette catégorie nous avons les projets dépendants et les projets indépendants. Les projets compatibles dépendants sont ceux qui concourent à l'atteinte d'un but commun (grappe de projets). Les projets compatibles indépendants constituent un portefeuille de projets.

---

<sup>2</sup> M Bridier, Serge Michailof : Guide pratique d'analyse de projets, Paris , économiA 1995 Page1

<sup>3</sup> Rajaoune Andirimananjara : Outils pour la planification et le management des projets, Paris, économiA, 1986

Les projets incompatibles sont des projets dont la réalisation de l'un exclut la réalisation de l'autre.

- **Classification des projets selon la taille**

Nous distinguons les grands projets ou "méga-projets", les petits projets ou "microprojets «et les micro-réalisations. Cette distinction est plutôt subjective car la boutade du marin dit que " la hauteur d'une vague est inversement proportionnelle à l'expérience du navigateur sur qui elle déferle!".

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Tableau n°1 Etude comparative entre projet et programme

<b>ETUDE COMPARATIVE ENTRE PROJET ET PROGRAMME</b>		
<b>POINTS DE DIVERGENCE</b>	Les programmes est un ensemble projets cohérents qui aboutiront par leurs objectifs respectifs à la réalisation d'un objectif global qui est celui du programme	
<b>TEMPS</b>	<b>PROJETS</b>	<b>PROGRAMMES</b>
	Les projets sont généralement très précisément délimités dans un défini d'avance. Ils visent le court et moyen terme.	Les programmes s'étendent sur un temps relativement plus important que les projets. Ils visent le long terme
<b>ESPACE</b>	Les projets sont localisés et généralement élaborés par rapport aux potentialités aux contraintes d'une localité	Les programmes occupent un plus grand espace d'investigation qui peut être un pays, une région ou un secteur économique
<b>OBJECTIFS</b>	Les objectifs des projets sont en général quantitatifs et opérationnels	Les objectifs des programmes s'inscrivent davantage dans le cadre du développement social. Ils sont généralement qualitatifs
<b>RESULTATS</b>	Les résultats sont mesurables et un impact sur l'espace du projet	Les résultats des programmes sont estimables mais pas toujours mesurables. L'impact a une portée plus importante
<b>POPULATIONS BENEFICIAIRES</b>	Les bénéficiaires des projets sont informés, impliqués et consultés. La participation est active	Les bénéficiaires des programmes participent à leur réalisation à travers les projets satellites.

Source : NdiayeAboubacryYonane, Problématique de l'évaluation de la mise en œuvre du processus de planification de l'investissement public dans le Nouveau Système de Planification au Sénégal

## 1.2 Investissement

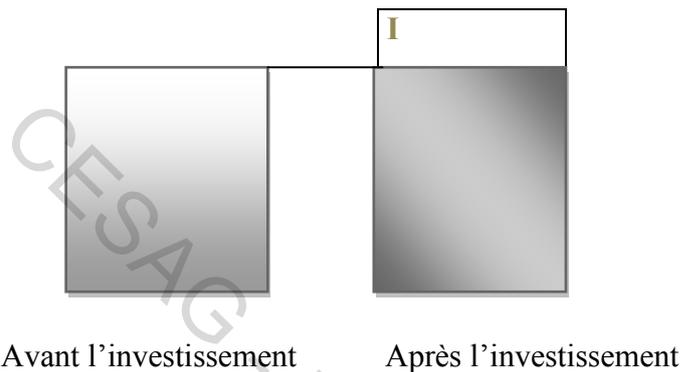
### 1.2.1 Définition de l'investissement

La définition de l'investissement varie selon qu'on adopte une vision comptable ou celle moins restrictive du gestionnaire dans l'entreprise ou de l'économiste.

#### A) -Vision comptable

« Pour le comptable, un investissement est un flux de capital qui modifie le niveau des actifs immobilisés dans l'entreprise. Il devient **immobilisation** »

**Fig. 2: Investissement au sens comptable du terme**



Source : Nathalie Taverdet-Popiolek : Guide du choix d'investissement, Paris, 2006, page 2

#### « Pour le comptable, l'investissement se confond avec l'immobilisation »

De ce point de vue, constitue donc un investissement :

- tout bien, meuble ou immeuble, corporel ou incorporel, acquis ou créé par l'entreprise.
- Destiné à rester durablement (plus d'un an) sous la même forme dans l'entreprise.

Cette définition, proposée par le Plan comptable général français (PCG), met l'accent sur la notion de propriété et sur celle de durée.

Les investissements comptables sont classés par catégorie.

On distingue les investissements :

- Corporels :

Infrastructure routière, ferroviaire, maritime,

Terrain,

Bâtiment, construction,

Équipement industriel, installation technique, machine,

Mobilier, matériel de bureau, ordinateur,

Flotte de poids lourds, de bateaux,

Restaurant d'entreprise, centre de vacances, crèche,

Dispensaire, hôpital,

École, centre culturel...

– *Incorporels* :

Frais de développement satisfaisant à certains critères,

Concession,

Brevet, licence, marque déposée, procédé,

Fonds commercial...

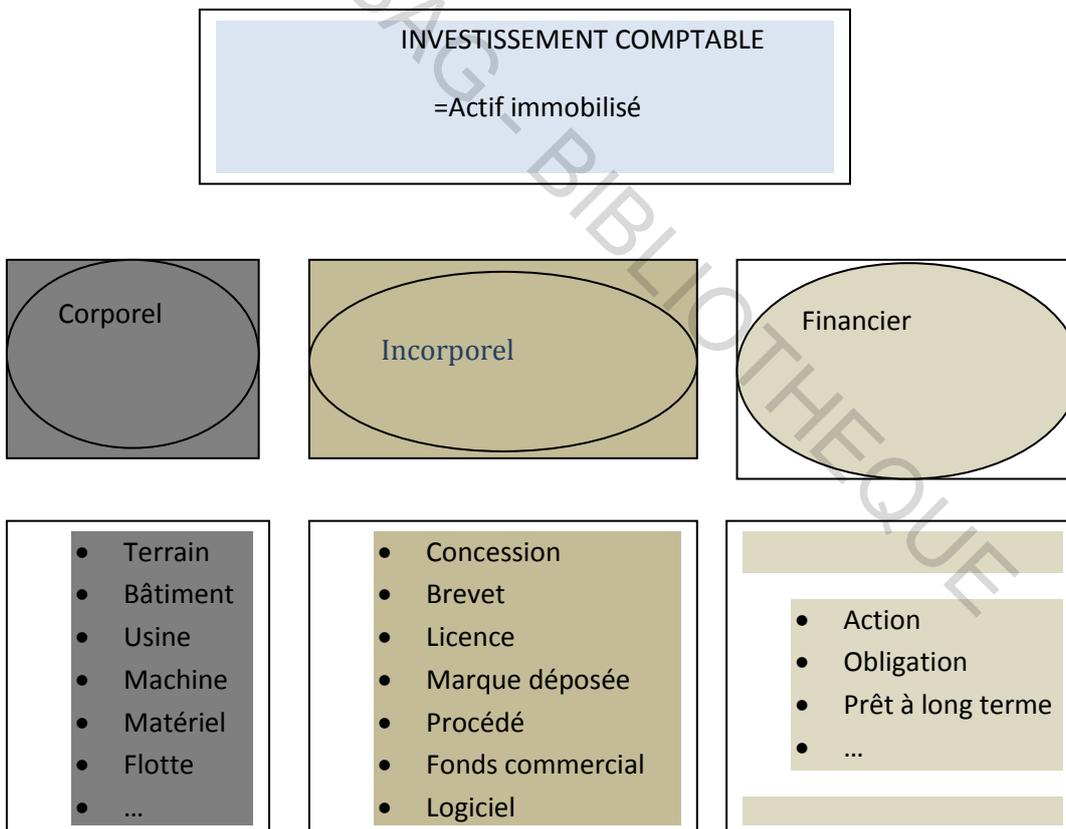
– *Financiers* :

Titre financier de participation (**action**),

Titre financier de créance (**obligation**),

Prêt à long terme... »

**Fig.3** : Les différents types d'investissement au sens comptable



Source : Nathalie Taverdet-Popiolek : Guide du choix d'investissement, Paris, 2006, page 4

## 1-2-2 : Typologie et caractéristiques des investissements

La classification des investissements peut comme toute classification s'appuyer sur différents critères. Les critères retenus dans cette étude tournent autour d'approches qui font appel à :

**A) L'objectif de l'investissement** : il peut être d'ordre économique, politique, sociale ou financier

**B) La nature de l'investissement** : sous cet aspect on distingue les investissements financiers, les investissements corporels, les investissements incorporels

**C) Les finalités** :

Ils peuvent être classés en deux catégories : les investissements productifs et les investissements non directement productifs

**D) La nature des relations entre investissements** : les investissements indépendants, les investissements dépendants entre eux, les investissements mutuellement exclusifs.

## Section-2 : Planification et cycle de vie d'un projet

### 2.1 : Planification

#### 2.1.1 Qu'est ce que la planification

La planification est un processus par lequel les responsables d'une organisation ou institution définissent l'orientation de ladite Institution pour en tirer des plans, des programmes.

Elle consiste à (entre autres):

- Identifier les besoins dans un horizon +/- éloigné;
- Indiquer les résultats à atteindre par la définition, la sélection et la classification des objectifs;
- Définir des critères d'évaluation pour juger de la performance du projet (résultats obtenus et ressources allouées);
- Évaluer les ressources humaines, matérielles, et financières nécessaires à l'exécution des activités;
- Définir les responsabilités des personnes et/ou des unités structurelles chargées de la réalisation ;
- Elle l'action, comporte une dimension prévision et doit permettre à un projet d'être précède efficace et efficient.

#### 2.1.2 Les types de planification

Les différents types de la planification se dégagent à partir de l'analyse, de l'évolution et de l'expérience de la planification à travers le monde, selon le mode de l'intervention de l'Etat ou de sa politique dans la gestion du pays. Selon des objectifs de la planification de développement et de l'approche de la planification utilisée, les planifications suivantes

Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal  
peuvent être retenues : la planification économique, la planification du développement, la planification de projet ou programme de développement.

## **A) La planification économique**

### **a) Type de planification selon l'intervention de l'Etat :**

Quand on considère le mode d'intervention de l'Etat dans la gestion de l'économie du pays, il se dégage 3 types de la planification :

- Planification impérative, c'est-à-dire centralisée ;
- Planification libérale ou indicative ;
- Planification mixte (indicative et impérative)

#### **a.1 Planification impérative, c'est-à-dire centralisée**

Ici l'Etat intervient directement dans la gestion de l'ensemble de l'économie nationale. Il s'agit de type de la planification dite : centralisée, planifiée ou collectiviste. On trouvait cela en URSS jusqu'avant la *perestroïka*, et dans les pays de l'Europe de l'Est. Donc l'intervention de l'état va jusqu'à la gestion courante de l'économie à travers les entreprises (publiques) pour fixer les objectifs à atteindre comme la quantité des intrants à produire, le niveau de salaires et des prix, le volume des interventions. Etc.

Le gouvernement influence activement et directement l'évolution de l'économie du pays à travers un organe central de planification (cas de soviets suprême en URSS), un ministère du plan au nom du parti voir URSS qui procède à l'allocation des ressources en fonction des besoins du plan.

Donc la planification oriente les investissements, ici, la planification oriente les investissements vers les projets efficaces de développement, on contrôle la rentabilité du projet et son effet sur l'ensemble de la vie du milieu concerné et de la vie nationale. Ce type de la planification freine ou bloque les initiatives au sein des entreprises, (c'est-à-dire qu'il ne développe pas une classe d'entrepreneur) la créativité n'existe pas car on regarde l'état. Et la production met à la disposition de l'économie nationale envie de la consommation locale des produits des mauvaises qualités généralement.

Son avantage est qu'à tout moment la production est là et à bas prix souvent car imposé par l'Etat.

#### **a.2 Planification libérale ou indicative**

L'état se limite à indiquer les orientations fondamentales souhaitées, à créer les conditions favorables à la réalisation des objectifs de décisions dans le sens souhaité ou indiqué par le

plan. C'est le libéralisme, l'état se limite seulement à indiquer, il crée la bonne condition incitant à produire, pour tirer les investissements dans un secteur donné, mais laisse la liberté aux investisseurs de décider.

L'état intervient indirectement dans les décisions des agents économiques : les ménages, les entreprises, l'administration publique à travers la réglementation et les mesures fiscales, monétaires et autres qui poussent ces derniers à se comporter selon les directives du plan. L'état offre des avantages fiscaux qui incitent librement les investisseurs à opérer librement leurs choix, dans le sens indiqué par le plan.

Ce type de planification est d'application dans les pays capitalistes où domine la primauté de l'initiative privée dans l'organisation de l'activité économique. La planification joue un rôle indirect mais important dans le processus de développement, car elle oriente les investissements. L'état y joue un rôle indicatif en offrant aux agents économiques le loisir de prendre des décisions dans le sens souhaité par le plan, des mesures fiscales comme remise des impôts, exonération pour le plan, des remises des impôts, exonération pour les investissements dans le secteur jugé prioritaire et régions jugées prioritaires.

### **a.3 Planification mixte (indicative et impérative)**

Elle est issue de la combinaison de 2 types précités mais, cette planification est donc impérative pour les actions initiées dans le secteur public (la RDC a une planification impérative), mais elle est aussi indicative pour les actions qui touchent le secteur privé. Cette planification est une combinaison du type indicatif et impératif.

Ce type de planification est de mise dans les PVD où il y a des interventions de l'Etat remarquables à côté de celles du secteur privé peu développé.

#### **b) Les types de la planification selon la portée des objectifs poursuivis**

Selon la portée des objectifs poursuivis, trois types peuvent être dégagés :

- Planification par projet ;
- Planification sectorielle ;
- Planification macroéconomique ou globale

#### **c) Types de planification selon la durée du plan**

Les plans de développement sont établis pour une durée d'une période déterminée. Plusieurs facteurs expliquent (la durée permet de comprendre la nature et la complexité des problèmes à résoudre) les différences des durées des plans de développement d'un pays. (La première caractéristique de plan est qu'il a une durée). Il s'agit de considérer d'abord des impératifs internes d'ordre administratif ou politiques. Mais, il y a aussi des facteurs externes.

On tient compte de la nature des problèmes à résoudre par le plan, des données techniques. Il y a aussi des considérations d'ordre politiques. Notons aussi que les problèmes structurels exigent des solutions avec un plan de longue durée.

### **B) Planification du développement**

En général, toute planification est un processus qui se déroule en 3 étapes ou phases successives qui sont les mêmes dans tous les pays il s'agit de :

- L'élaboration (y compris la préparation)
- L'exécution ou mise en œuvre et suivi
- L'évaluation ou contrôle

### **C) Planification de projet ou programme de développement**

Selon ce type de planification, il est possible de retenir :

- la planification stratégique ;
- la planification sectorielle ;
- la planification organisationnelle ;
- la planification opérationnelle ;
- la planification financière.

## **2.2 Cycle de vie d'un projet et méthodologie du cadre logique d'un projet**

### **2.2.1 Cycle de vie d'un projet**

#### **A) Définition**

Le cycle de vie d'un projet est la période qui s'écoule de la naissance d'une idée jusqu'à la fin de son exploitation. La durée d'un projet est donc limitée. De plus, l'ampleur et la focalisation des efforts varient selon l'endroit où l'on se situe dans le cycle de vie du projet. Tout commence au moment où le projet obtient le feu vert de la direction. L'effort débute lentement, atteint progressivement un maximum puis son niveau diminue jusqu'au moment de la clôture. En général, le cycle de vie d'un projet comporte quatre phases successives : la définition, la planification, l'exécution et la clôture

#### **B) Etapes du cycle de vie d'un projet**

La trajectoire d'un projet est définie comme étant le cycle de vie du projet. Il comprend des étapes qui sont:

##### **a) : Identification :**

Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal

Elle consiste à choisir des projets ou programmes qui sont efficaces pour le développement, mais qui sont autant que possible rentable économiquement et financièrement.

Elle s'appuie sur les études suivantes :

**Analyses macro économiques** consistant à se faire une idée sur les éléments nationaux et mondiaux de conjoncture économique.

**Etude sectorielle** (analyse des besoins et de la demande effective, analyse de la structure, du comportement, et de la performance du secteur dans lequel va s'insérer le projet.

Durant cette phase, il s'agira aussi **d'identifier des groupes cibles à qui iront les avantages et coûts**, de se faire une idée sur les **appuis et partenaires potentiels** et de l'ordre de grandeur du **coût et des recettes**.

L'étude d'identifications correspond à la première maturation de l'idée de projet et consiste **en l'analyse des besoins ou du marché**, le diagnostic d'une situation qui pose le ou **les problèmes dominants** ainsi que **les facteurs limitant**.

Elle dégage les premières esquisses de solution et dont l'un des objectifs est de susciter le financement de l'étude de faisabilité ou préparation.

#### **b) La préparation ou étude de faisabilité**

C'est l'étape qui consiste en un ensemble d'analyses permettant de justifier la **faisabilité technique, économique et sociale** du projet d'une part et de montrer, étant donné les circonstances, que le projet constitue la meilleure solution au problème que l'on cherche à résoudre après **analyse de toutes les variantes** d'autre part.

Elle permet d'anticiper les problèmes éventuels et de concevoir les solutions à y apporter.

Dans un projet de développement, l'étape en préparation doit englober l'ensemble des aspects **commerciaux, techniques, organisationnels, institutionnels et sociaux, économiques et financiers** nécessaires à la réalisation des objectifs.

Il importe également d'étudier et de comparer les différentes solutions possibles, qui s'offrent sur le plan technique, principalement, pour atteindre les objectifs.

Il importe, durant cette phase d'obtenir **l'adhésion des intervenants** et de s'assurer qu'il y a entente entre les divers participants sur les objectifs.

#### **c) Evaluation ex-ante (appréciation)**

C'est la troisième étape et elle constitue la plus critique au niveau de la planification. En effet elle dépend de la qualité de travail effectué durant les deux premières étapes et c'est ici que l'analyste (extérieur : le décideur, le banquier) devra poser un jugement

Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal  
nécessairement qualitatif sur les objectifs visés et sur la viabilité même du projet ; on reprendra les mêmes éléments que dans la phase de préparation et il s'agira alors en fonction de divers critères établis de poser un jugement global sur le projet.

Les quelques éléments de jugement sont :

- Le projet contribue-t-il de façon efficace au développement du pays ? est-il pertinent ? Les besoins sont-ils bien exprimés ?
- Le projet est-il suffisamment rentable pour que l'investisseur y injecte des fonds et est-il rentable pour la société ?
- Est-ce que les données utilisées dans la phase de préparation sont valides ?
- L'analyse commerciale est-elle valable ?
- Quelle est la capacité administrative de l'organisation chargée de la mise en œuvre ? est-elle suffisante ?
- Est-ce que les objectifs sont réalistes, pertinents et est-ce qu'il y a cohérence interne ?

#### **d) La sélection/négociation/approbation :**

Le décideur sur la base de l'évaluation ex ante, peut choisir le projet ou une variante du projet, il peut refuser ou demander des études complémentaires.

Si le projet est sélectionné, s'ouvre une phase de négociation qui au cas où elle est favorable aboutit à la signature d'une convention de financement. Il est important à ce que le personnel qui a préparé le projet y soit associé et de bien préparer cette étape pour assurer l'approbation.

#### **e) La réalisation (l'exécution)**

Cette phase correspond à la mise en œuvre des moyens prévus dans la convention de financement en vue d'atteindre les résultats escomptés et l'objectif spécifique du projet. Elle comprend donc :

- la confection des plans d'exécution et la rédaction des rapports de suivi ;
- la mise en œuvre incombe à l'organe d'exécution du projet, le bailleur n'intervenant que pour superviser le déroulement des opérations.

La réalisation d'un projet se fait sous les formes suivantes :

- la mise en œuvre ;

- la réalisation de la phase d'investissement ;
- la réalisation de la phase de production ;
- Les périodes de contrôle et rééquilibrage.

- La mise en œuvre

Avant de commencer le projet, on doit refaire la conception pour qu'il soit conforme au résultat de la négociation.

- La phase de mise en œuvre consiste à mobiliser les ressources qui seront utilisées, à les amener à un niveau adéquat de qualité et à créer les préconditions qui ont déjà été identifiées pour que ces mêmes ressources soient utilisées efficacement. C'est la période de formalisation des engagements des intervenants et de mobilisations des ressources c'est la phase où le plan d'opération se transforme en activités.

- **La réalisation des investissements :**

Avant le démarrage de la production des biens ou services, le projet compte une phase d'investissement qui prend du temps et qu'il faut intégrer dans le planning.

- **La réalisation de la phase de Production :**

Dans cette phase, une attention particulière doit être accordée au système administratif, interne afin de la corriger au plus tôt s'il s'avère inadéquat pour aider à une gestion efficace des ressources.

- **Le contrôle et rééquilibrage :**

A intervalles réguliers, le projet doit être contrôlé à l'aide du système qui a été mis en place. La personne aura la responsabilité finale de prendre la décision de rééquilibrage en cas où le projet s'écarterait de son objectif prévu.

#### **f) Evaluation terminale et rétrospectives**

L'évaluation terminale intervient six à douze mois après la phase d'exécution. Quant à l'évaluation rétrospective, elle a lieu quelques années après (3 à 5 ans). L'objectif visé à travers cette phase est de déterminer dans quelles mesures les objectifs globaux du projet ont été atteints, en termes d'impact, d'effets et de produits. L'analyse des résultats obtenus conduit, en outre, à la formulation des recommandations pour l'orientation de projets semblables futurs.

#### **2.2.2 : Méthodologie du cadre logique**

**A : Définition** Le cadre logique est un document qui synthétise sous forme de tableau (une matrice) toutes les informations clés d'un projet: objectifs, résultats, activités, risques,

Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal  
programmation, ressources. La méthode du cadre logique est la succession d'étapes et d'analyses qui va permettre l'élaboration progressive de la matrice.

Le cadre logique est un outil qui a été développé dans les années 1970 et utilisé depuis lors par de nombreuses organisations de développement (CE, GTZ, DFID, DANIDA).

Le cadre logique va permettre de répondre aux questions suivantes:

- Quel est le but du projet?
- Quelles activités vont être menées pour atteindre ce but?
- Quelles sont les ressources nécessaires?

Avec l'avènement de la gestion axée sur les résultats (GAR), plusieurs bailleurs utilisent maintenant le CLR, en se focalisant plus sur les résultats (plutôt que sur les objectifs

Sa construction nécessite, au préalable, une analyse de la situation, un diagnostic avec une large participation, reposant par exemple:

- sur une analyse SWOT/AFOM (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats / Avantages (ou Forces), Faiblesses, Opportunités, Menaces)
- ou sur la construction d'un arbre des problèmes et d'une chaîne de résultats (anciennement: arbre des objectifs).

**B : Exemple de cadre logique**

**Tableau 2 : cadre logique**

Cadre logique			
Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Source et moyen de vérification	Suppositions critiques
<b>Objectif global (Impact)</b>			
<b>Objectifs spécifiques (effets)</b>			
<b>Extrants (biens et services livrables)</b> Composante d'activités 1 Composante d'activités 2			
<b>Intrants (Ressources)</b> Coût de la composante d'activités 1 Coût de la composante d'activités 2			
<b>Budget Total du projet</b>			

Source: IDEA-tools, PP4R (Project Portfolio for Result), IDEA

## **CHAPITRE II : PRESENTATION DU CONTEXTE GENERAL DE L'INVESTISSEMENT, DU CONTEXTE DE L'ETUDE ET DE LA METHODOLOGIE**

### **Section-1 : Présentation du contexte de l'investissement**

L'investissement est considéré comme une clé de la croissance, son rôle dans la croissance économique est généralement tenu pour acquis.

C'est à ce titre que le Sénégal a pris des mesures pour se doter d'un dispositif institutionnel et légal d'incitation à l'investissement.

Ce dispositif vise à améliorer la qualité de l'administration publique et le comportement des hommes qui la composent car la confiance à une économie en est tributaire

C'est dans cet ordre d'idées que le Sénégal, en tant que destination d'affaires attractive à plus d'un titre, s'est efforcé à offrir plusieurs atouts aux investisseurs dans le cadre de la promotion de l'investissement.

#### **1.1 La promotion de l'investissement**

Afin de marquer sa volonté pour la promotion de l'investissement, le Sénégal a adopté un ensemble de résolutions qui tournent autour de :

- mise sur pied de nouvelles dispositions fiscales et douanières ;
- élaboration d'un code des investissements très attrayant ;
- Mise en place d'un régime des Entreprises Franches d'Exportation, couplé avec un système de promotion des exportations à travers des institutions, des outils et des accords ;
- la création du Fonds de Garantie des Investissements prioritaires (FONGIP) ;
- la création du Fonds Souverain d'Investissements Stratégiques (FONSIS) ;
- la création de la Banque Nationale de Développement Economique (BNDE).

Tout ce dispositif est renforcé par le Guichet Unique pour toutes les formalités administratives rapides ; les Domaines Industriels pour la promotion des investissements, et une nouvelle structure: le Technopole de Dakar pour la promotion de l'innovation technologique.

C'est ainsi qu'aujourd'hui, l'Investisseur, quelle que soit sa nationalité, crée son entreprise dans les mêmes délais qu'au Canada, en 48 heures, soit la meilleure performance de l'UEMOA. Elle effectue ses formalités de commerce extérieur en 10 jours, soit dans les mêmes délais que les pays de l'OCDE. L'Administration sénégalaise a également amélioré les procédures et délais de traitement des contentieux économiques et commerciaux et ratifié une quinzaine d'Accords de Promotion et de Protection des Investissements (APPI) et des Accords de Non Double d'Imposition (ANDI). Par ailleurs, le cadre réglementaire pour la

Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal  
mise à niveau et la construction des infrastructures structurantes à travers le Partenariat Public Privé (loi CET en 2004) a été mis en place en même temps que le Code des Marchés publics.

## **1.2 Les problèmes rencontrés en matière d'investissement**

En dépit de la mise en œuvre de ces réformes, des problèmes persistent encore pour l'atteinte des objectifs visés pour une bonne promotion des investissements. Il s'agit, entre autres, de :

- la rareté du capital ;
- le faible développement des marchés de capitaux ;
- la qualité de l'offre de l'électricité ;
- des difficultés d'accès au crédit ;
- l'étendue de la corruption ;
- le faible développement de formations professionnelles appropriées.

## **Section2 : contexte de l'étude et de la méthodologie**

### **2.1 Présentation de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF)**

#### **2.1.1 Attributions et organisation de la DCEF**

Aux termes du décret 2008-642 du 16 juin 2008 portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances, modifié, la Direction de la Coopération Economique et Financière a pour missions :

- d'assurer la centralisation, la sélection et la programmation des projets et programmes d'investissement publics élaborés par les ministères et organismes intéressés ;
- de rechercher les financements nécessaires à la réalisation de ces projets et programmes d'investissements ;
- de répartir, en relation avec les départements ministériels concernés, les ressources affectées aux dépenses en capital de la loi de finance ;
- d'assurer la gestion des relations de coopération financière avec les collectivités et organismes publics ou privés étrangers ou internationaux ;
- de superviser les travaux des Commissions mixtes avec les pays du Nord et d'en assurer le suivi des résultats en relation avec les ministères et services concernés.

La Direction de la Coopération économique et financière prépare la partie investissement des projets de lois de finances, les projets de décret d'avance ou de répartition des crédits ainsi que les projets de décrets et d'arrêtés de virements, de transfert ou d'annulation de crédits et tout autre acte modificatif de la partie investissement du budget de l'Etat.

La Direction de la Coopération Economique et Financière est chargée également, en relation avec les services concernés :

## Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal

- de la négociation finale des conventions de financement qui entraînent pour l'Etat une incidence directe et précise ;
- de l'étude préalable des projets de conventions de financement.

A cet effet, elle :

- élabore le Programme Triennal d'Investissement Publics et la partie dépenses en capital de la loi de finances ;
- effectue le suivi de l'exécution physique et financière des projets et programmes d'investissements et établit le bilan annuel d'exécution des investissements publics ; assure la responsabilité de la mise en œuvre de la base de données informatique sur la sélection la programmation, la budgétisation et le suivi des projets en relation avec la Direction de la Planification nationale(DPN), la Direction de l'Investissement(DI), la Direction du Budget(DB) et les Ministères Techniques(MT) ;
- établit les requêtes pour les aides en nature ;
- programme l'utilisation des fonds de contrepartie générés par les aides en nature ;
- recherche en cas de besoin le financement de la formation des agents.

Elle a à sa tête un directeur secondé par un adjoint désigné par le Ministre de l'Economie et des Finances. Le Directeur, en plus des attributions ci-dessus, assure aussi des fonctions de représentation pour la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), la Banque Islamique de Développement (BID) et le Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA).

Si pour la BOAD et la BID, les dispositions ont été prises pour la représentation de la DCEF, il est autrement pour la FERA où c'est la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) qui assure depuis le mois d'octobre 2012 la fonction de représentation du département.

La Direction de la coopération Economique et Financière comprend :

- la Division de la Programmation et du Suivi des Projets et Programmes d'investissement ;
- la Division des Commissions mixtes ;
- le bureau de la formation ;
- le Bureau administratif et financier.

La DCEF dispose d'un effectif global de quarante (40) agents ainsi répartis :

Par statut :

- 27 agents fonctionnaires ;
- 13 agents contractuels payés sur la caisse d'avances Programmation des investissements publics (PIP).

Par niveau :

- 29 agents cadres ;  
11 agents d'appui.

Les publications de la DCEF sont les suivantes :

- Guide sur les sources de financement (périodicité, tri annuel) ;
- Programme Triennal d'investissement Public (PTIP) (annuel) ;
- Bilan d'exécution de l'investissement public (annuel).

## **2.1.2 Principes et procédures du Nouveau système de planification du Sénégal et du système de sélection des projets d'investissement public**

### **A) Principes et procédures du Nouveau Système de planification**

Le point de départ est le ministère technique qui, le plus souvent, a pris contact avec un bailleur de fonds. A la suite d'études de faisabilité légères, le projet est formulé suivant les orientations voulues par le bailleur de fonds et prenant en compte les préoccupations de la politique sectorielle du ministère technique.

- Le ministère technique soumet alors le document de projet au Ministère de l'Economie, des Finances (MEF) pour saisine du bailleur de fonds déjà identifié. Le document de projet, une fois arrivé au cabinet du MEF, est imputé à la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) pour suite à donner. Cette dernière envoie le projet à la Direction de la Planification (DP) pour une évaluation ex-ante. La DP procède à l'instruction du dossier de projet et transmet son rapport d'évaluation à la DCEF avec un avis. Ainsi, ces dossiers doivent faire l'objet d'une évaluation prouvant leur faisabilité économique, financière et technique.

#### **a) Evaluation économique des projets par la méthode des effets**

Le logiciel "évaluation" qui est en vigueur à la DP utilise la *méthode des effets*<sup>4</sup>.

L'objectif de la méthode des effets est d'évaluer la valeur ajoutée supplémentaire qu'obtient le pays grâce au projet. La méthode s'attache à faire ressortir les différents effets attendus du projet. Elle fait une distinction entre les effets primaires décomposés en effets directs et indirects et les effets secondaires qui sont les effets induits issus des revenus distribués à l'occasion du projet.

De manière générale, la méthode s'arrête sur l'analyse des effets primaires. La démarche consiste à calculer les effets directs dans une *première étape*, les effets indirects dans une *deuxième étape*, et dans une *troisième étape* mesurer les effets nets et à procéder à la sélection.

☉ Pour la *première étape*, le point de départ est l'utilisation du Tableau Entrées-Sorties

<sup>4</sup> Elle a été développée par les auteurs français M. Chervel et M. le Gall dans leur manuel d'évaluation économique des projets : la méthode des effets. Paris : Ministère de la Coopération. Collection (Methodologie ;n°10).1976

(TES) également appelé Tableau input output (TIO) qui présente de façon synthétique les comptes de production et d'exploitation des branches de l'économie et les équilibres ressources emplois des biens et services<sup>5</sup>. Le TES permet de déterminer la matrice des coefficients techniques. Sur cette base, sont calculées l'importation directe et la valeur ajoutée directe du projet. Cette dernière est ventilée selon la nomenclature du pays, au Sénégal, c'est généralement en impôts directs, en salaires directs, en résultat brut

⌚ d'exploitation. Ce sont des effets directs qui portent sur les activités constitutives du projet

⌚ La **deuxième étape** se rapporte au calcul des effets indirects qui sont des effets se produisant en amont du projet et dus aux consommations intermédiaires locales. Idéalement, il convient de disposer des informations précises sur les fournisseurs du projet et même sur les fournisseurs de ces derniers qui vont ensemble augmenter leur production (et donc leurs consommations intermédiaires importées, leurs consommations intermédiaires locales et leur valeur ajoutée locale) pour satisfaire la demande en consommation intermédiaire émanant du projet. Mais généralement, on ne dispose pas de ces comptes d'exploitation pour pouvoir effectuer cette remontée de chaînes de production. C'est pourquoi, on poursuit le raisonnement par l'intégration des effets indirects dans le TES à contenu d'importations sus-évoqué ayant permis de calculer les effets directs, à partir des comptes d'exploitation prévisionnels du projet.

Ces deux (2) étapes permettent de dégager la valeur ajoutée directe et la valeur ajoutée indirecte réparties en recettes de l'Etat (impôts directs et indirects), en emploi (salaires directs et indirects) et en résultat du projet. Ainsi, on voit le résultat direct (valeur ajoutée directe) de l'implantation du projet et le résultat indirect (valeur ajoutée indirecte, répartition des revenus tirés des consommations intermédiaires indirectes).

⌚ **La troisième étape** a trait aux effets nets et aux critères de sélection. Elle permet d'apprécier le résultat du projet dans une situation économique sans le projet. Le principal objet de la méthode est d'évaluer la *valeur ajoutée supplémentaire (VAS)* qui correspond au gain en devises dû au projet.

Sur la base de la VAS, les principaux critères de décision peuvent être calculés, notamment la Valeur Actuelle Nette (VAN) et le Taux de Rentabilité Interne (TRI).

<sup>5</sup> Le TES ou TIO a été mis au point qui l'a appliqué pour la par W. Leontief première fois en 1939 à l'économie américaine. Depuis, le TES est devenu extrêmement populaire dans les techniques de planification.

La VAN est donnée par la formule : 
$$VAN = \sum_{t=0}^n \frac{a_t - I_t}{(1+i)^t}$$
 avec  $a_t$  = gain en devises de

l'année  $t$

$I_t$  = investissements de l'année  $t$

$i$  = taux d'actualisation

$n+1$  = durée de vie du projet (années)

Si la VAN est positive, le projet est rentable.

Le TRI est tel que: 
$$\sum_{t=0}^n \frac{a_t - I_t}{(1+TRI)^t} = 0$$

Si le TRI est supérieur au taux d'actualisation  $i$ , le projet est rentable.

☞ **Une étape supplémentaire** consiste à réaliser des tests de sensibilité des résultats du projet à la variation de certaines données essentielles : taux de change, prix, coûts, etc.

#### **b) Evaluation économique des projets par la méthode des prix de référence**

L'autre méthode d'évaluation économique des projets qui n'est pas utilisée au Sénégal est la **méthode des prix de référence** qui a pour objet de mesurer la contribution du projet aux objectifs de croissance économique du PIB, d'emploi, de répartition des revenus et d'équilibre de la balance des paiements tels que définis par les pouvoirs publics<sup>8</sup>.

Les étapes de la méthode s'articulent autour de :

☒ **L'évaluation financière** où les comptes des flux financiers et la rentabilité financière (VAN, TRI, etc.) sont effectués à partir du système de prix du marché ;

☒ **L'évaluation économique** qui va corriger l'évaluation financière en mesurant les coûts et bénéfices économiques à partir de prix de référence.

#### **B) Le système de sélection des projets d'investissement**

La sélection est, dans un système de planification, un outil qui permet de procéder à un meilleur jugement pour enfin écarter les actions dont l'intérêt est moindre pour la population. A ce titre, elle doit faciliter la recherche des projets à forte valeur ajoutée, par l'utilisation des critères indispensables de calculs de rentabilité économique tels que la méthode des effets, l'évaluation des charges récurrentes, des analyses liées à la conformité aux politiques sectorielles et la prise en compte des engagements pris dans le cadre des programmes et politiques économiques.

Pour la sélection des projets d'investissements en vue de leur inscription dans le Programme Triennal glissant d'investissements publics (PTIP), un comité de sélection est créé d'abord par l'arrêté interministériel n° 7014 du 12 juin 1986 qui a été annulé et remplacé par un arrêté du Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan du 31 mars 1993 sous le numéro 003010.

Ce comité était présidé par le Directeur de cabinet du Ministre chargé du plan

Le secrétariat était assuré par la Direction de la Coopération Economique et Technique (DCET)

Les membres du comité étaient les suivants :

- le Directeur de la Planification (DP),
- le Directeur de la Coopération Economique et Technique (DCET) devenu Direction de la coopération Economique et Financière;
- le Directeur du Budget (DB) ;
- le Directeur de l'Aménagement du Territoire (DAT) ;
- le Directeur de l'Environnement ;
- le chef de la Division de la Planification Générale :
- le chef de la Division de la Planification Sectorielle et de l'Evaluation des projets
- le chef de la Division de la Programmation et du Suivi des Projets
- le représentant du Ministre initiateur du projet<sup>9</sup>

L'examen des projets s'effectue sur la base du rapport d'évaluation et de la fiche de synthèse, transmis par la Direction de la Planification au Secrétariat du Comité de sélection, au moins quinze jours avant la date de la réunion. La décision du comité, pour chaque projet, prend en considération sa rentabilité économique, ses effets sur la collectivité nationale et sur les finances publiques, sa compatibilité avec les objectifs macro-économiques fixés par le plan et les contraintes financières établis par les dernières perspectives triennales.

A la suite de ces deux arrêtés, il est créé, sous l'autorité du Premier Ministre, un comité interministériel de planification et de suivi des projets par l'arrêté n°000559 du 29.01. 2013 dont les missions sont entre autres :

- assurer le suivi de la formulation des requêtes de financement soumis aux partenaires technique et financiers ;
- se prononcer sur l'ordre de priorité des requêtes de financement avant leur soumission pour arbitrage au Chef de l'Etat ;
- tenir des réunions de suivi du niveau d'instruction des requêtes soumis aux partenaires techniques et financiers ;
- proposer des solutions pour lever tous les dysfonctionnements entravant le déroulement des projets financés sur ressources internes ;
- assurer le suivi permanent de la formulation des projets et programmes structurants que le Gouvernement envisage de mettre en œuvre dans les différents secteurs...

Ce comité, présidé par le Premier Ministre, comprend tous les membres du Gouvernement. Ses membres permanents sont :

- le représentant du Président de la République ;
- le Ministre de l'Economie et des Finances ;
- le Ministre des Infrastructures et des Transports ;
- le Ministre de l'Energie et des Mines ;
- le Ministre de l'Urbanisme et de l'habitat ;
- le Ministre de l'Hydraulique et de l'Assainissement ;
- le Ministre des Collectivités et de la Décentralisation.

Les autres ministres participent aux réunions, en fonction de l'ordre du jour fixé et à chaque fois que des requêtes et des projets concernent leurs départements sont soumis à l'examen du comité.

Pour la constitution de banque de projets adaptés, programmables et prêts à être exécutés, les autorités ont donc, de 1986 à 2013, manifesté leur intérêt pour la création de comités de sélection des projets

## **2.2 : Méthodologie**

Pour les besoins de l'étude, nous nous sommes rendus à la Direction de la Coopération Economique et Financière, à la Direction Générale du Plan et dans les ministères techniques suivants : Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Education Nationale, Ministère de la Santé et de l'Action Sociale, Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural.

Ces déplacements nous ont permis d'y rencontrer nos différents interlocuteurs pour les rôles qu'ils jouent dans les différentes étapes du processus de sélection des projets.

Il s'agit de :

- la DCEF pour son rôle dans la sélection des projets ;
- la DGP pour son rôle dans l'évaluation ex -ante ;
- des ministères techniques pour la formulation ;

L'objectif de la méthodologie est de permettre de recueillir des informations afin d'évaluer le système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal

Le recueil des informations passe par l'analyse documentaire, complétée par des entretiens des directeurs, des chefs de division et des agents impliqués dans le système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal.

Pour ce qui est de la recherche documentaire, nous avons procédé à la consultation de plusieurs documents relatifs à notre thème dans des centres documentaires et des directions tels que :

- la bibliothèque du Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG) ;
- la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) ;
- la Direction Générale du Plan (DGP) ;
- les ministères techniques (Ministères de l'Education Nationale, Ministère de la Santé et de l'Action Sociale, Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural ;

Il s'agit particulièrement de mémoires de fin d'études, d'ouvrages, de revues, de rapports, de guides

Cette étape est complétée par un travail de terrain qui a permis d'obtenir des entretiens libres et des entretiens semi-directifs avec les acteurs impliqués dans le processus de sélection des projets d'investissement public au niveau de la Direction de la Coopération Economique et Financière(DCEF) et de la Direction Général du Plan(DGP).

Pour les entretiens libres, nous avons opté pour une prise de notes au lieu de procéder à des enregistrements qui souvent suscitent des réticences de la part des interviewers.

Par la suite, nous nous sommes déplacés pour des entretiens semi-directifs.

Au cours de la collecte de données nous avons été confrontés à des difficultés relatives à l'indisponibilité de certains de nos informateurs du fait de leur charge de travail ou de leurs différents déplacements à l'étranger.

L'objectif visé par ces entretiens est d'effectuer, par des voix autorisées, un contrôle qui permet de vérifier et de valider des résultats obtenus antérieurement dans l'analyse documentaire et également dans les ministères techniques qui marquent le point de départ du système de la planification des investissements publics dont l'aboutissement est la sélection des projets pour leur inscription au Programme Triennal d'Investissement Public(PTIP).

### **2.2.1 Population et instrument de l'étude**

#### **A) Population de l'étude**

L'échantillon est composé de :

- Directeur de la Direction de la Coopération Economique et Financière
- Conseillers à la Direction de la Planification
- Responsables de cellule de planification
- Agents des directions

Le choix de l'échantillon, proposé dans le cadre de cette étude est motivé par le fait qu'il permet de prendre contact avec les principaux acteurs impliqués dans le processus du système de sélection des projets d'investissement public.

Cette prise de contact avec ces différents acteurs qui constituent les maillons de la chaîne permet de récolter des données et de les confronter pour mieux comprendre le rôle joué par chaque acteur dans le processus de sélection des projets.

Elle permet également de procéder à la démarche d'analyse de problème qui passe par des étapes successives qui consiste à :

- observer (énumérer et décrire) ;
- comparer, classer, distinguer, définir
- situer dans le temps et dans l'espace, discerner les points de vue, dégager les aspects, mettre en évidence les contradictions et faire des liens.

## **B) Instruments de l'étude**

Pour le recueil des informations, différents outils peuvent être utilisés il s'agit principalement de : l'observation, l'entretien individuel, le focus groupe, le questionnaire...

Pour cette étude, la technique de recueil de l'information qui nous semble la plus appropriée est l'entretien car il nous permet de rencontrer notre cible dans son cadre de travail afin d'obtenir d'elle des informations, des perceptions, sentiments, attitudes ou opinions sur notre thème.

Il existe 3 types d'entretiens :

- **L'entretien non-directif** : il repose sur une expression libre de l'enquêté à partir d'un thème proposé par l'enquêteur. L'enquêteur se contente alors de suivre et de noter la pensée, le discours de l'enquêté sans poser de questions.
- **L'entretien directif** : ce type d'entretien s'apparente sensiblement au questionnaire, à la différence que la transmission se fait verbalement plutôt que par écrit. Dans le cadre de cet entretien, l'enquêteur pose des questions selon un protocole strict, fixé à l'avance (il s'agit d'éviter que l'interviewé ne sorte des questions et du cadre préparé).
- **L'entretien semi-directif** : il porte sur un certain nombre de thèmes qui sont identifiés dans une grille d'entretien préparé par l'enquêteur. L'interviewer, s'il pose des questions selon un protocole prévu à l'avance parce qu'il cherche des informations précises, s'efforce de faciliter l'expression propre de l'individu, et cherche à éviter que l'interviewé ne se sente enfermé dans des questions.

Les deux types d'entretien sur lesquels nous avons précisément porté notre choix sont l'entretien non- directif ou libre et l'entretien semi-directif pour, d'une part, la liberté

Analyse du système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal  
d'expression accordée à l'interlocuteur et, d'autre part, la préparation d'un guide d'entretien.

Ce guide d'entretien c'est à dire un ensemble de directives spécifiées en support à l'entretien (interview) de recherche qualitatif ou semi-directif donne l'opportunité de rédiger les questions de manière à interroger l'interlocuteur sur chaque thème, en appliquant le principe FOCA :

- Quels sont les **Faits** ? (objectivité)
- Quelle est votre **Opinion** ? (subjectivité)
- Que faudrait-il **Changer** ? (suggestions)
- Quelles **Actions** avez-vous entreprises ? (attitudes face au changement)

### 2.2.2 Méthode d'administration et de traitement

Les entretiens se sont déroulés en deux étapes simultanées :

- Entretiens libres où l'interviewer s'exprime librement sur le système de sélection des projets d'investissement public. Ces entretiens permettent de recueillir et d'intégrer certaines informations pertinentes de l'étude
- Entretiens semi-directifs pour lesquels un guide d'entretien a permis de recueillir d'autres informations jugées nécessaires

## **DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION DES RESULTATS, ANALYSE, INTERPRETATION ET RECOMMANDATIONS**

Cette partie comporte deux chapitres :

- Présentation des résultats
- Analyse, interprétation et recommandations

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## **CHAPITRE I : PRESENTATION DES RESULTATS**

Ce chapitre est consacré à la présentation des résultats issus de l'analyse documentaire et des entretiens auprès des populations de l'étude constituées par les acteurs impliqués dans le processus de planification au niveau des ministères techniques, de la Direction de la Planification et de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF)..

### **Section 1 Présentation des résultats des principes et procédures du NSP**

Les principes et procédures de la planification des investissements publics mettent l'accent sur un processus dans lequel ses différents acteurs jouent un rôle qui abouti à la sélection des projets.

Les principaux acteurs impliqués dans ce processus sont : les ministères techniques, la Direction de la Planification et la Direction de la Coopération Economique et Financière.

#### **1.1 Les ministères techniques**

Depuis l'avènement du Nouveau Système de Planification (NSP), en 1987, les fonctions de formulation, de suivi et d'évaluation des politiques et projets / programmes ont été dévolues aux ministères techniques par souci d'efficacité.

Mais il faut signaler que parmi ces structures, rares sont celles qui parviennent à appliquer les principes et procédures du Nouveau Système de Planification. Les dysfonctionnements notés sont relatifs précisément à l'élaboration des dossiers de projets.

Confrontés à un manque de ressources humaines aussi bien en quantité qu'en qualité, les dossiers de projets soumis au Ministère de l'Economie et des Finances par les ministères techniques présentent des insuffisances notoires. Ils sont souvent incomplet ou de qualité médiocre.

Au niveau de la formulation des projets, les réformes et les formations entreprises par les autorités n'ont pas donné les résultats escomptés à savoir doter les ministères techniques la capacité de formulation des projets.

#### **1.2 La Direction de la Planification**

Selon les procédures de la planification des investissements publics, la Direction de la Planification reçoit de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) les dossiers de projets issus des ministères techniques pour suite à donner. Elle doit procéder à l'évaluation ex-ante de ces projets.

Au niveau de la Direction de la Planification, le respect des principes et procédures qui exigent l'évaluation ex-ante fait défaut. Cet état de fait relève de plusieurs facteurs parmi lesquels il convient de noter :

- le manque de personnel ;
- la surcharge de travail consécutif à l'état des dossiers de projet ;

- l'outil d'évaluation non opérationnel.

### **1.3 La Direction de la Coopération Economique et Financière**

Cette structure joue un rôle déterminant dans le système de planification qu'elle opérationnalise. Elle reçoit du cabinet du Ministère de l'Economie et des Finances les dossiers de projets des ministères techniques destinés au Programme Triennal d'Investissement Public. Les projets, constituant la matière et la substance du PTIP, leur sélection dans le cadre de ce programme est impérative. Ainsi, la DCEF, sans tenir compte du fait qu'ils ne sont pas évalués, procède quand même à leur sélection suivant une grille qu'elle a conçue.

## **Section 2 Le système de sélection des projets d'investissement public**

Il est question, dans cette section, de mettre l'accent les procédures de la sélection des projets et de la grille de sélection.

### **2.1 Respect des procédures en matière de sélection des projets**

Il est prévu que le Ministère de l'Economie et des Finances, à travers la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF), avant la recherche de financement, effectue un classement des projets et programmes qui ont satisfait aux critères d'évaluation ex-ante. Leur sélection s'opérera en fonction de leur degré de priorité.

Le respect de ces procédures en matière de sélection bute sur plusieurs problèmes. Ces problèmes rencontrés en amont sont relatifs principalement à la faible capacité de formulation de projets dans les ministères techniques. Souvent ils attendent le moment de la préparation du PTIP pour déposer les dossiers de projet. Ils sont également relatifs à l'absence d'évaluation au niveau de la Direction de la Planification.

Compte tenu du fait que les projets ne font plus l'objet d'évaluation ex-ante, et tenue par l'obligation de les sélectionner en vue du PTIP, la DCEF utilise une grille de notation qui lui permet de sélectionner les projets qu'elle reçoit.

Cet élément d'aide à la décision est basé sur une logique quantitative de scoring<sup>10</sup>. Son utilisation permet à la DCEF de veiller à la qualité de la programmation, conformément à sa mission.

Cette grille constitue également une réponse à l'incapacité dans laquelle se trouvent les ministères techniques et la DP à procéder à l'évaluation de tous les projets devant être inscrits au PTIP. Il se présente comme suit :

### **2.2 Présentation de la grille de sélection de la DCEF**

La grille de sélection de la DCEF se présente comme suit :

#### **a) Identification du Dossier de Projet**

Cette section regroupe des champs qui renseignent sur l'identité du dossier de Projet à traiter. En outre, elle permet de disposer de variables descriptives pouvant contribuer à l'élaboration d'une typologie des dossiers de projet, à la fin de chaque séquence temporelle à définir.

- **Numéro du Dossier de Projet**

Ce champ enregistre le numéro d'identification unique du Dossier de Projet.

- **Intitulé du projet ou programme**

Ce champ porte le nom officiel du projet ou programme pour lequel le Dossier est élaboré.

- **Coût prévisionnel du projet**

Ce champ enregistre le coût prévisionnel du projet, en Francs CFA. L'unité monétaire est automatiquement renseignée.

- **Sous-secteur SNDES**

Ce champ enregistre, à travers une liste déroulante, le sous-secteur ou domaine concerné par le Dossier de Projet. Ses modalités recoupent exactement le classificateur sectoriel de la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES).

- **Structure porteuse**

Ce champ permet de saisir le nom de la structure ou institution qui mettra en œuvre le projet ou programme.

- **Ministère responsable**

Ce champ enregistre le nom du ministère de tutelle de la structure porteuse du Dossier de Projet

- **Date d'enregistrement**

Ce champ porte la date d'enregistrement, à la DCEF, du courrier comportant le Dossier de Projet.

- **Agent traitant**

Ce champ enregistre l'identité de l'agent qui remplit la grille de notation du Dossier de Projet, au niveau de la DECF.

- **Bureau de l'agent**

Ce champ porte le nom du bureau de dépendance de l'agent traitant le Dossier de Projet, au niveau de la DCEF.

## **b) Constitution du dossier technique**

Cette section renseigne sur l'existence d'instruction des autorités, la disponibilité du dossier technique et la phase du projet ou programme pour lequel le Dossier de Projet est constitué

- **Existence d'instruction**

Ce champ indique, à partir de sa liste déroulante, si le Dossier de Projet découle d'une instruction, donnée par les hautes autorités.

- **Calendrier de démarrage**

Ce champ indique, à partir de sa liste déroulante, le délai de démarrage de l'objet du Dossier de Projet. Il s'agit de l'agenda fixé par les autorités.

- **Existence de dossier technique**

Ce champ indique, à partir de sa liste déroulante, si le Dossier de Projet est accompagné d'un dossier technique.

- **Nature de la phase du projet**

Ce champ indique, à partir de sa liste déroulante, si le projet ou programme est à la phase « affectibilité », « préfaisabilité », « identification » ou « indéterminée ». Cette dernière modalité est réservée aux Dossiers de Projet n'ayant pas fait mention de la phase.

**c) Notation de planification**

Cette section permet à l'agent traitant d'évaluer des éléments de la planification du Dossier de Projet.

- **Note de l'instruction**

Cette note est attribuée automatiquement, en fonction de l'existence d'instruction. Le tableau ci-dessous détaille les modalités relatives.

Instruction	NON	OUI			
	Dossier classique	Comité interministériel	Conseil des ministres	Premier ministre	Président
Notes	6	10	10	10	10

- **Note du calendrier de démarrage**

Cette note est attribuée automatiquement, fonction de la modalité de calendrier spécifiée par une instruction des autorités. Le tableau ci-dessous détaille les modalités relatives.

Agenda	0-6	7-11	12 mois et plus	Aucune mention
Notes	10	7	5	3

- **Note de la phase du projet**

Cette note est attribuée automatiquement, en fonction de la disponibilité du dossier technique du projet ou programme. Le dossier technique est une composante du Dossier de Projet. Quand il est disponible, la note est de 10 ; le cas échéant 5.

- **Note de la phase du projet**

Cette note est attribuée automatiquement, en fonction de la nature de la phase du projet ou programme. Le Dossier technique est une composante du dossier de Projet. Quand il est disponible, la note est de 10 ; le cas échéant 5.

Phases	Factibilité	Identification	Indéterminée	Préfactibilité
Notes	10	5	0	7

#### **d) Vérification de l'alignement avec la SNDES**

Cette section permet de contrôler l'alignement de l'objet du Dossier de Projet avec les orientations de la politique économique et sociale, consignées dans la SNDES qui est le document cadre de référence.

- **Axe stratégique correspondant**

L'axe stratégique est déterminé, automatiquement, en fonction du sous-secteur ou domaine du projet ou programme présenté par le Dossier de Projet.

- **Objectif stratégique correspondant**

Ce champ enregistre l'Objectif Stratégique (OS) de la SNDES pouvant être opérationnalisé par le projet ou programme. L'agent traitant effectue la recherche à partir de feuille contenant la nomenclature SNDES de l'axe correspondant et recopie exactement l'intitulé de l'objectif stratégique pertinent.

- **Ligne d'Action correspondante**

Ce champ permet de préciser, grâce à la liste déroulante, le niveau de priorité que la SNDES attribue à la ligne d'action correspondante. L'agent traitant effectue la recherche à partir de la feuille contenant la nomenclature SNDES de l'axe correspondant et recopie exactement du niveau de priorité de la ligne d'action pertinente.

#### **e) Notation de l'alignement avec la SNDES**

Cette section permet à l'agent traitant d'évaluer le degré de conformité de l'objet du Dossier de Projet avec le contenu de la SNDES.

##### **Cohérence avec l'Objectif Stratégique**

Ce champ enregistre l'évaluation, sur une échelle de 0 à 10, de la cohérence de l'objet du Dossier de Projet avec l'objectif stratégique correspondant de la SNDES.

- **Cohérence avec la Ligne d'Action – LA**

Ce champ enregistre l'évaluation, sur une échelle de 0 à 10, de la cohérence de l'objet du Dossier de Projet avec la ligne d'action correspondante de la SNDES

- **Equivalence de la priorité LA**

Cette valeur est déterminée, automatiquement, en fonction

**f) Score brut**

C'est la somme totale des notes. Ce champ est automatiquement renseigné, après la notation.

**g) Score pondéré**

C'est la somme totale des notes pondéré, ramenée sur une base de 100. Ce champ est automatiquement renseigné, après la notation. Ce score tient compte de' la pondération. Il représente un élément d'orientation du traitement que la DCEF réserve aux Dossiers de Projets reçus.

Le tableau ci-dessous présente la table de pondération utilisée. Le total des poids donne 100.

N°	Variables	Poids relatifs
1	Note de l'instruction	20
2	Note du calendrier de démarrage	20
3	Note du dossier technique	5
4	Note de la phase du projet	5
5	Cohérence avec l'Objectif Stratégique	20
6	Cohérence avec la Ligne d'Action – LA	15
7	Equivalence de la priorité LA	15

**h) Priorité DCEF**

Ce **champ donne, automatique**, un niveau de priorité reposant sur le score pondéré. Le tableau ci-dessous détaille les relatives

Score pondéré	85-100	70-84	50-69	00-49
Priorité DCEF	Très élevée	Elevée	Moyenne	Faible

A la fin de la notation, la DCEF apprécie, dans une seconde séquence, les modalités de financement. Si l'option est portée sur un financement externe, l'adéquation du Dossier de Projet au cadre de coopération visé va être évaluée

En plus de ces critères, il est retenu les décisions issues du Conseil des Ministres et des Conseils Interministériels

## **CHAPITRE II : ANALYSE, INTERPRETATION ET RECOMMANDATION**

Ce chapitre est consacré à l'analyse et l'interprétation des résultats issus de l'analyse documentaire et des entretiens auprès des populations à l'étude d'une part et aux recommandations d'autre part.

### **Section1 : Analyse et interprétation des résultats**

Il est question, dans cette section, d'analyser et d'interpréter les résultats obtenus au niveau des acteurs du système de planification. Ils concernent principalement les principes et procédures et le système de sélection.

#### **1.1 Analyse et interprétation des résultats des principes et procédures**

Le système de planification du Sénégal a connu plusieurs mutations. Des plans quadriennaux à l'avènement du Nouveau Système de Planification (NSP), plusieurs instruments de planification sont mis au point pour assurer l'efficacité et la qualité des services publics et renforcer la rentabilité des projets d'investissement public.

De l'identification de ces projets, en passant par leur évaluation ex-ante, jusqu'à leur sélection, chaque acteur joue un rôle considérable dans le système de planification des investissements publics.

L'appréciation de ces rôles, tels que définis dans le NSP permet de porter un jugement sur la qualité de la sélection des projets. Pour chaque acteur, c'est-à-dire les ministères techniques, la Direction de la Planification et la Direction de la Coopération Economique et Financière, le respect des principes et procédures est nécessaire pour une bonne prise en charge de ses tâches et responsabilités.

#### **A) Les ministères techniques**

L'amélioration de la capacité de formulation des ministères techniques est une exigence majeure à réaliser. Elle doit aboutir à la pérennisation cette fonction qui permettra d'élaborer le maximum de projets pour la constitution d'une banque de projets prêts à être utilisés dans le PTIP.

Il faut, à cet effet, dans l'exercice de leur fonction, leur doter de moyens matériels et humains afin de les aider à jouer pleinement leur rôle.

C'est dans cette optique que les autorités ont pris d'importantes mesures pour améliorer sensiblement le système de planification des projets d'investissement public.

C'est ainsi que l'implantation de la Gestion Axée sur les Résultats a été entreprise depuis une dizaine d'année. Ainsi, la GAR, dans son approche moderne, va permettre de se doter d'un important outil. Il s'agira, désormais, pour un projet de viser à améliorer les capacités d'une action à livrer des services publics en quantité et en qualité.

D'autres mesures pouvant être jugées de bénéfiques et allant dans le sens de l'amélioration du système de planification des projets ont été prises.

Parmi ces mesures, il est possible de noter les suivantes :

- l'amélioration du processus de planification et d'évaluation de l'investissement public par l'inscription de mesures de rationalisation dans les revues de l'Instrument de soutien à la Politique Economique (ISPE) du Fond Monétaire Internationale (FMI) ;
- la création de cellules de planification dans tous les ministères ;
- la formation d'une proportion significative de cadre en évaluation coûts- avantages même si peu d'entre eux ont eu l'occasion d'appliquer les méthodes et outils appris dans cette formation.

Sur la qualité des dossiers, il faut saluer les efforts des autorités pour aider les ministères techniques à élaborer des dossiers de projets et de programmes de qualité par le biais de la formation des cadres en évaluation avantages-coûts qui consiste à une technique qui permet de mesurer et de comparer les avantages et les coûts du projet évalués en les traduisant en termes monétaires actualisés, et de calculer les indicateurs de viabilité et de rentabilité .

C'est toujours dans ce cadre qu'un Guide de préparation des projets/programme a été élaborer et publié par la Direction Général du Plan (DGP), en mars 2011.

Ce guide qui vise à harmoniser les processus d'élaboration des projets et programmes et à améliorer la qualité des dossiers est complété par un Guide d'évaluation des projets/programmes suivant la méthode avantages-coûts.

Le constat est que malgré les efforts fournis pour l'amélioration du système de planification, les aspirations des autorités ne se sont pas traduites en résultats concrets dans la plupart des ministères techniques.

Il faut signaler que très peu de ces structures parviennent à appliquer convenablement les procédures du Nouveau Système de Planification (NSP).

Cet état de fait peut être imputable au manque de ressources humaines aussi bien en quantité qu'en qualité noté au niveau de ces entités.

En effet, peu de cadres ont subi une formation pouvant leur permettre de bien formuler des projets. A cela, il faut ajouter que ces structures sont très mal outillées pour le rôle qu'elles doivent jouer en matière de formulation.

Même si cette formulation des projets est une tâche qui revient aux ministères techniques dans le cadre du nouveau système de planification, il faut signaler qu'ils parviennent difficilement à l'accomplir. Cela peut s'expliquer par le fait que les ressources humaines sur lesquelles ils doivent s'appuyer leur font défaut.

Les autorités ont tenté de trouver des solutions à ce problème par le biais de la formation des agents de ces structures. Cette formation des agents, malgré son importance, n'a pas permis de combler les lacunes provoquées en partie par la dispersion des ressources provoquées par la création des agences dans les années 2000.

En effet, ces agences, avec les avantages financiers et le pouvoir de décision qu'elles offrent, sont devenues des lieux de convergences de cadres issus des ministères techniques qui ont, par ce fait, perdu certaines de leurs fonctions.

Le départ de ces cadres vers ces agences ou vers des organismes internationaux a laissé un vide qui n'est toujours pas comblé dans les structures affectées par ces déplacements.

La création des cellules de planification dans tous les ministères techniques n'a pas donné les résultats escomptés du fait d'un manque de personnel compétent pour jouer le rôle dévolu à ces structures.

Cependant, certains ministères comme celui de la santé ou de l'éducation où les questions de planification sont prises en charge par des directions, le problème se pose avec moins d'acuité.

Pour ce qui est des dossiers de projets l'amélioration de leur qualité est une préoccupation majeure. Elle s'est traduite par l'élaboration, par la Direction Générale du Plan, du Guide de préparation des projets/ programmes.

Malgré ces efforts, les ministères techniques continuent à envoyer au Ministère de l'Economie et des Finances des dossiers de projets incomplets ou de qualité médiocre qui posent des problèmes de délai et de surcharge de travail.

Ce dysfonctionnement est consécutif :

- au manque d'appropriation des outils mis à leur disposition ;
- au manque de respect des principes et procédures du système de planification.

Un autre aspect non moins important est à signaler. En effet il est déplorable de constater un manque de communication entre les ministères techniques et la Direction de la Planification.

La quasi-dépendance vis-à-vis des Partenaires Techniques et financiers (PTF) pour certains programmes est aussi à mettre en relief. Pour ces programmes, la multiplicité des intervenants au financement avec différentes approches en matière de procédures et de cycles de planification constitue un handicap à la réalisation des objectifs assignés aux ministères techniques.

## **B) La Direction de la Planification**

Selon les procédures de la planification des investissements publics, la Direction de la Planification reçoit de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) les dossiers de projets issus des ministères techniques pour suite à donner. Elle doit procéder à

l'évaluation ex-ante de ces projets qui constitue une étape très importante de l'ensemble du processus d'évaluation devant mener à une prise de décision d'acceptation du projet et à son intégration dans le PTIP ou à son rejet.

Dans le cadre du Guide de préparation des projets/programmes de la Direction Général du Plan (DGP) du Ministère de l'Economie et des Finances, il est prévu une contre évaluation de la Direction de la Planification Nationale (DPN). Cette contre évaluation vise à vérifier la conformité du projet aux objectifs de développement.

IL est aussi prévu, dans le cadre du Système National de Planification, que les évaluations ex-ante s'effectuent à deux niveaux : d'abord par le ministère technique et ensuite, par la Direction de la Planification Nationale.

En dépit de ces prévisions, il n'ya ni évaluation au niveau des ministères techniques ni contre évaluation de la Direction de la Planification Nationale eu égard au manque de personnel et d'outils d'évaluation et surtout de la mauvaise qualité des dossiers de projets.

L'évaluation ex-ante est le moyen qui permet de s'assurer que les projets du Programme Triennal d'Investissement Public(PTIP) contribuent à l'atteinte des objectifs nationaux et sectoriels et qu'ils satisfont les critères de rentabilité financière et économique, d'où son importance.

Elle permet également de s'assurer qu'ils satisfont les critères d'admissibilité préétablis tels que la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, l'équité, la viabilité, la rentabilité.

Compte tenu du caractère incontournable de l'évaluation ex-ante pour l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre du Programme Triennal des investissements Publics, les autorités se sont signalées par des avancés significatifs.

C'est dans cette optique qu'il convient mettre en exergue :

- ✓ l'élaboration du Guide d'évaluation des projets/programmes suivant la méthode coûts-avantages ;
- ✓ la formation des agents concernés sur son utilisation ;
- ✓ l'engagement pris en 2008 d'évaluer tous les projets dont les coûts sont supérieurs ou égaux à cinq cent million( 500 000000) dans les quatre ministères tests (Environnement, Agriculture, Education, Santé)
- ✓ l'engagement pris en 2009 d'évaluer tous les projets dont les coûts sont supérieurs ou égaux à deux cent cinquante million (250 000 000) dans l'ensemble des ministères techniques.

En dépit de ces efforts, force est de reconnaître qu'il existe encore un large fossé entre les engagements pris et la réalité sur le terrain.

Il se pose véritablement des problèmes de :

- suivi ;
- application des réformes ;
- maîtrise des outils d'évaluation ;
- rigueur dans la démarche ;
- départ des cadres ;
- moyens matériels et financiers

Il faut signaler que seuls les projets financés entièrement par les Partenaires Techniques et Financiers et ceux financés par l'état et les PTF font l'objet d'évaluation proprement dite<sup>12</sup>.

C'est ce qui ressort des résultats obtenus dans le cadre du Programme Triennal des Investissements Publics 2013-2015.

Le nombre des projets évalués s'élève à 194 sur un total de 776 ce qui ne représente que 25% des projets du programme.

Cette situation montre bien que l'évaluation des projets est de loin en deçà de ce qu'elle devrait être.

C'est le même constat pour le Programme Triennal des Investissements Publics 2012-2014 car sur les 720 projets, il n'y a que 174 qui ont fait l'objet d'évaluation. Ces projets, qui ne représentent que 24,16% du total, se répartissent comme suit : 48 projets financés par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et 126 financés par les PTF et l'Etat.

Quant aux projets financés par l'état seul, ils s'élèvent à 546 soit 75,83%

Le tableau suivant présente une comparaison du nombre de projets du Programme Triennal des Investissements Publics 2013-2015 et celui de 2012-2014. Il fait la répartition des projets selon leurs sources de financement.

Tableau : Comparaison nombre de projet PTIP2013-2015 versus PTIP 2012-2014

Financement des projets du PTIP	PTIP 2012-2014	PTIP 2013-2015
Projets financés par les PTF	48	69
Projets financés par les PTF et l'Etat	126	125
Projets financés par l'Etat	546	582
Total	720	776

Source : Direction de la Coopération Economique et Financière

La comparaison entre les deux PTIP permet de constater une augmentation du nombre de projets du PTIP 2013-2015 par rapport au PTIP 2012-2014 :

- 69 projets contre 48, soit un écart de 21 pour les projets financés par les PTF ;
- 582 projets contre 546, soit un écart de 36 pour les projets financés par l'Etat ;
- 194 projets contre 174, soit un écart de 20 pour les projets évalués.
- 776 projets contre 720, soit un écart de 56 projets pour le total des projets.

C'est seulement au niveau des projets financés par les PTF et l'Etat que l'on note une diminution d'un projet du PTIP 2013-2015 par rapport au PTIP 2012-2014.

Certes, le présent PTIP enregistre une augmentation de 56 projets mais c'est au niveau des projets évalués qu'il faut mettre l'accent. Cette augmentation de 20 projets n'est pas négligeable mais comparée au nombre de projets non évalués, elle devient insignifiante.

Ainsi, il est regrettable de constater que le plus grand nombre de projets c'est-à-dire 582 projets sont financés par l'Etat et par conséquent, tous ces projets, qui représentent 75% des

projets du PTIP 2013- 2015 ne sont pas évalués. Pour le PTIP 2012-2014, ils s'élèvent à 546 projets et représentent 75,83% des projets inscrits au Programme.

Compte tenu du nombre de projets qui ne sont pas évalués, force est de reconnaître que les engagements pris dans ce sens sont loin d'être respectés.

C'est surtout du côté de l'Etat en l'occurrence les acteurs impliqués dans le système de planification (ministères techniques et Direction de la Planification) que les efforts doivent se faire afin d'augmenter sensiblement le nombre de projets évalués pour le PTIP.

Dans les ministères techniques, il est difficile de relever ce défi du fait d'un manque de personnel notoire et d'outils d'évaluation.

Le même problème se pose à la Direction de la Planification, il s'y ajoute un autre lié à la mauvaise qualité des dossiers issus des ministères techniques.

Cette situation, avec la surcharge de travail qu'elle occasionne pour une structure déjà confrontée à un manque de personnel est loin de faciliter l'atteinte des objectifs fixés pour la réalisation de l'évaluation des projets.

Avec toutes ces difficultés, il n'est pas impossible d'aboutir à un travail de moindre qualité pour la sélection des projets.

Ce manque de personnel risque de s'accroître avec la création du Ministère du Plan car des fonctionnaires du Ministère de l'Economie et des Finances, où est logée la Direction Générale du Plan, émettent de fortes réserves quant à l'idée de le quitter, et de ce fait, de perdre certains de leurs avantages. Certes, la résurrection du Ministère du Plan a été saluée par les fonctionnaires de cette direction, désormais, rattachés à ce ministère mais la peur de perte financière par ces derniers constitue un obstacle de taille à sa bonne marche.

Il faut nécessairement surmonter cet obstacle pour relever le défi qui consiste à redonner à la planification sa véritable dimension.

Le changement dans l'attelage gouvernemental pose des problèmes. En effet, la séparation de certaines directions peut engendrer des discordes et des prises de positions qui ne vont pas toujours dans le sens de créer la sérénité dans l'action gouvernemental. En effet, le Ministère de l'Economie et des Finances se voit affaibli avec la perte de certains de ses services à savoir la Direction Générale du Plan (DGP), l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) et le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD) qui échappent naturellement à son contrôle tandis que le Ministère du Plan cherche à assoir sa suprématie sur des domaines qu'il juge lui revenir de droit.

Certains même de ses collaborateurs estiment d'ailleurs que la Direction Générale du Plan seule ne suffirait pas, et qu'il faudrait, pour plus de cohérence dans la politique, lui adjoindre

également l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE), ainsi que la Direction de la coopération économique et financière (DCEF).

Dans un autre registre, il faut signaler les divergences qui peuvent naitre de la volonté de chaque ministère de contrôler certains projets ou programmes.

Avec toutes ces difficultés, si les mesures idoines ne sont pas prises, la création de ce ministère risque de créer plus de problèmes qu'il n'en résout.

### **C) La Direction de la Coopération Economique et Financière**

La Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) joue un rôle déterminant dans le système de planification qu'elle opérationnalise.

Elle reçoit d'abord les dossiers de projets ensuite les envoie à la Direction de la planification pour évaluation avant de participer à leur sélection avec le comité mis en place pour cet effet et dont elle assure le secrétariat.

Concernant la sélection des projets pour leur inscription au Programme Triennal d'Investissement Public, il est nécessaire que les étapes de formulation et d'évaluation soient bien assurées, ce qui n'est pas le cas.

Les disfonctionnements notés au niveau de la formulation des projets dans les ministères techniques et de l'évaluation à la direction de la planification ne peuvent qu'impacter sur la qualité de la sélection des projets.

A cela, il faut ajouter également le caractère non opérationnel du comité de sélection qui doit s'appuyer sur le travail effectué en amont pour la sélection des projets.

### **1.2 Analyse des résultats du système de sélection des projets d'investissement public**

La sélection des projets d'investissement public dans le cadre du Programme Triennal d'Investissement Public doit être assurée par un comité de sélection.

Cette sélection des projets est l'aboutissement d'un long processus dont le point de départ est le ministère technique qui joue sa partition avant que la Direction de la Planification ne prenne le relais. Enfin, la Direction de la Coopération Economique et Financière qui assure le secrétariat du comité de sélection intervient en s'appuyant sur l'avis de la Direction de la Planification. Cet avis qui dit s'il faut faire le projet ou non fait suite à une évaluation ex-ante de la DP.

Théoriquement, c'est ça le processus mais la pratique est tout autre. Cependant beaucoup d'efforts ont été fournis dans le sens de l'amélioration du système de planification. Parmi ces efforts, il faut signaler la création de comités de sélection.

C'est ainsi que, de 1986 à 2013, par différents arrêté ministériels, des comités de sélections sont créés, mais malgré tous ces efforts, cet outil indispensable pour la sélection des projets n'a jamais véritablement été opérationnel

Les raisons de ces dysfonctionnements sont relatives à la lourdeur des comités de sélection, à la disponibilité des projets et à la qualité des dossiers de projet.

Concernant la lourdeur des comités de sélection, c'est au niveau de leur composition qu'il faut mettre l'accent.

Le comité de sélection de 1993 se présentait comme suit :

- le Directeur de la Planification (DP),
- le Directeur de la Coopération Economique et Technique (DCET) devenu Direction de la coopération Economique et Financière;
- le Directeur du Budget (DB) ;
- le Directeur de l'Aménagement du Territoire (DAT) ;
- le Directeur de l'Environnement ;
- le chef de la Division de la Planification Générale ;
- le chef de la Division de la Planification Sectorielle et de l'Evaluation des projets
- le chef de la Division de la Programmation et du Suivi des Projets
- le représentant du Ministre initiateur du projet

Comme il est possible de le constater, ce comité de 9 membres est composé essentiellement de directeurs car ils font plus de la moitié. Le problème est que c'est difficile de les réunir du fait des charges qui pèsent sur eux.

Si ce comité est composé de hauts cadres qui ont causé sa lourdeur, celui qui l'a remplacé présente également le même problème.

Les membres de ce comité sont les suivants :

- le représentant du Président de la République ;
- le Ministre de l'Economie et des Finances ;
- le Ministre des Infrastructures et des Transports ;
- le Ministre de l'Energie et des Mines ;
- le Ministre de l'Urbanisme et de l'habitat ;
- le Ministre de l'Hydraulique et de l'Assainissement ;
- le Ministre des Collectivités et de la Décentralisation.

Si le comité de 1993 était composé de directeurs, celui de 2013 est composé surtout de ministres. Le constat est que ce sont les plus hautes autorités qui prennent ainsi en charge les questions liées à la sélection des projets car parmi les membres, en plus des ministres, il y a la présidence. Ce comité est présidé par le Premier Ministre.

Comme l'autre comité, celui-ci se caractérise par la même lourdeur qui est consécutive à sa composition. Cette lourdeur s'est même accentuée car les ministres sont plus difficiles à réunir pour plusieurs facteurs :

- charges professionnelles ;
- charges politiques ;
- instabilité.

Pour ce qui de la disponibilité des projets, il faut signaler le fait que les dossiers de projets ne sont pas toujours disponibles pour qu'ils puissent être sélectionnés. En effet, les ministères techniques accusent un retard considérable et parfois même c'est au moment de la préparation du Programme Triennal d'investissement Public qu'ils amènent les dossiers de projet. Cet état de fait pose un problème pour définir la périodicité de la tenue des réunions du comité de sélection.

Etant donné que c'est pour sélectionner des projets que le comité se réunit, il faut donc nécessairement qu'il y ait des projets à sélectionner. Il se trouve que les ministères techniques ont du mal à élaborer suffisamment de projets dans les délais requis.

La sélection des projets est un maillon important de la chaîne mais les difficultés évoquées ci-dessus constituent une entrave à une bonne sélection devant permettre de ne retenir que les meilleurs projets c'est à dire ceux susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs visés dans le cadre du PTIP.

Cette sélection des projets ne doit se faire que si les critères de sélection sont rigoureusement appliqués car ils participent à l'objectif d'opérer le meilleur choix entre les projets en toute objectivité. Ils permettent également de pouvoir justifier ultérieurement les choix opérés.

Certains de ces critères ne peuvent être appliqués que si les projets sont évalués, ce qui permettra de s'assurer qu'ils :

- satisfont les critères de rentabilité financière et économique ;
- satisfont les critères d'admissibilité préétablis tel que la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'équité, la viabilité, la rentabilité.

Dans la logique de choix des projets, il est admis que pour être inscrit au programme des investissements, un projet devrait se conformer aux critères suivants.

- présentation du projet par une structure publique ou parapublique ;
- Rentabilité économique et financière prouvées et existence de possibilités de supporter les charges récurrentes engendrées par le projet ;
- Conformité avec les politiques sectorielles.

Leur inscription au Programme constitue donc un dysfonctionnement car, selon les principes et procédures de la planification des investissements publics, ils doivent faire l'objet d'évaluation pour prouver leur faisabilité économique, financière et technique.

Ce qu'il faut également signaler à ce niveau c'est la non application des critères de rentabilité.

En effet la décision d'investir doit se soumettre aux contraintes et satisfaire certains critères. Ces critères se définissent comme un principe auquel on se réfère pour permettre juger, de classer ou d'écarter. L'identification de ces critères de choix est fondamentale pour opérer un bon choix d'investissement car la première qualité qu'on demande à un investissement, c'est d'atteindre l'objectif pour lequel on le réalise.

Le critère de choix doit être unique, donc synthétique des multiples qualités que doit avoir un projet d'où la nécessité de choisir les critères de rentabilité.

Ces critères n'étant pas totalement respectés du fait que les projets ne sont pas évalués pour prouver leur rentabilité économique et financière, la Direction de la Coopération Economique et Financière(DCEF) utilise une grille de notation des dossiers de projets.

Elle s'applique aux dossiers de projets pour lesquels, trimestriellement, un bilan d'étape est tenu. Son rôle se limite à une aide à la prise de décision dans le cadre de la programmation des projets du PTIP.

Cette grille de notation comme son nom l'indique repose sur la notation de la planification composée des notes suivantes : note de l'instruction, note du calendrier de démarrage, note du dossier technique et note de la phase du projet. Les scores bruts ainsi obtenus sont pondérées pour donner la priorité de la DCEF avec les mentions suivantes : très élevé, élevé, moyenne, faible.

Les autres éléments sur lesquels repose la grille sont relatifs à l'identification du dossier de projet, la constitution du dossier technique, la vérification de l'alignement avec la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social(SNDES) et la notation de l'alignement avec la SNDES.

Les projets, sans être évalués, sont ainsi sélectionnés à partir des scores obtenus dans le cadre de cette grille contrairement aux principes et procédures du Nouveau Système de Planification. Cette sélection ne prend pas également en compte les mesures prises en 2008 et 2009 relatives à l'évaluation des projets à inscrire au PTIP.

## **Section 2 Recommandations**

Vu les différentes analyses portées sur cette étude, des recommandations pour les acteurs impliqués dans le système de planification des projets d'investissement public doivent être proposées pour l'amélioration du système de sélection des projets.

Pour chaque acteur des recommandations sont proposées par rapport au rôle qui lui revient dans le cadre du système de planification, compte tenu de l'influence que ce rôle peut avoir dans le processus qui doit aboutir à la sélection des projets en vue de leur inscription au Programme Triennal d'Investissement Public.

## 2.1 Recommandations sur la formulation des projets

La formulation des projets est une activité qui relève des ministères techniques. L'étude a montré que ces structures rencontrent d'énormes difficultés pour mener à bien cette activité. Compte tenu de la primauté de cet élément pour l'ensemble du système, il convient d'améliorer la capacité des ministères techniques dans ce domaine.

La création des cellules de planification dans tous les ministères techniques pour la prise en charge des questions relatives à l'amélioration de la planification de l'investissement est, en soi, salubre.

La mise à disposition d'outils tel que le Guide d'évaluation des projets /programmes suivant la méthode coûts- avantages aux acteurs impliqués dans le système de planification est une mesure qui est venue à son heure.

Egalement, la formation des agents pour la maîtrise de ces outils est une initiative à saluer. Cependant, pour la viabilité de tous ces efforts, il convient de prendre des dispositions qui vont dans le sens d'une amélioration significative de la capacité de formulation des ministères techniques en mettant principalement l'accent sur les ressources humaines et les cellules de planification.

Concernant les ressources humaines, pour qu'elles puissent jouer leur rôle, les ministères techniques doivent :

- ✓ veiller sur la qualité des ressources humaines par le biais d'un système de formation permanente pour permettre à leurs agents de bien maîtriser les techniques et méthodes de formulation des projets ;
- ✓ procéder périodiquement au renforcement de capacité des agents impliqués dans le système de planification ;
- ✓ veiller à la démultiplication de la formation ;
- ✓ Assurer le maintien cadres

Pour les cellules de planification qui ont été créées dans le cadre de l'obligation de procéder à l'évaluation des projets ou des programmes devant être inscrits au Programme Triennal des Investissements Publics, il convient de :

- ✓ renforcer les cellules de planification en membre et en moyen matériel ;
- ✓ ériger certaines en direction ;
- ✓ permettre une collaboration franche entre les différentes cellules de planification et la Direction de la Planification.

## **2.2 Recommandations sur le niveau d'évaluation des projets**

Etant donné qu'il est difficile voire impossible à l'état actuel des choses d'évaluer l'ensemble des projets devant être inscrit au Programme Triennal des Investissements Publics, il faut arriver à en évaluer un nombre assez important.

Pour cela, il s'avère nécessaire de mener des actions concrètes par rapport à :

Acteurs du processus

- veiller à l'application des réformes pour lesquelles d'importantes ressources humaines et financières ont été mobilisées ;
- mettre l'accent sur la formation d'un grand nombre de techniciens ;
- doter tous les acteurs de ressources humaines en quantité et en qualité ;
- Veiller à leur maintien ;

Outils d'évaluation

- mettre sur pied des méthodes pratiques afin de faciliter leur utilisation ;
- mettre à la disposition des agents concernés ces outils ;
- veiller à une large diffusion et à bonne maîtrise de ces outils

## **2.3 Recommandations sur la sélection des projets**

La sélection des projets, si elle repose sur des critères indispensables de calculs de rentabilité économique et financière, est un moyen qui permet de porter un jugement sur les projets pour enfin ne retenir que les meilleurs projets.

Les ressources budgétaires étant très limitées, il faut impérativement procéder à une sélection de projets susceptibles d'éviter leur gaspillage et en même temps contribuer au bien-être de la population.

A cet effet, il convient, de mettre l'accent sur les critères de sélection car toute évaluation d'un projet d'investissement ne peut se faire qu'en utilisant un certain nombre de critères.

Pour cette raison, la sélection des projets doit reposer sur des critères d'ordre financier et économique.

Sur le plan financier et économique, elle permet d'avoir d'une part un point de vue comparatif du projet en tant que centre de décision autonome et d'un point de vue comparatif du projet par rapport à la collectivité d'autre part.

Il est donc fondamental que la sélection des projets d'investissement tienne compte, pour son efficacité, des critères de rentabilité :

- financière
  - délai de récupération ;
  - rendement de l'unité monétaire investie(RUMI) ;
  - valeur actuelle nette(VAN) ;

- taux de rentabilité interne (TRI)
- économique.
  - méthode des effets ;
  - méthode des prix de référence.

Le succès escompté pour la sélection des projets doit passer nécessairement par une application stricte de ces critères. Dès lors, il convient de prendre les mesures nécessaires pour rendre le comité de sélection opérationnel. Pour cela, il est nécessaire de :

- le rendre souple en insistant sur le choix de ses membres ;
- veiller à la disponibilité des projets destinés à être sélectionnés.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## CONCLUSION

Au terme de cette étude dont l'objectif est l'analyse du système de sélection des projets d'investissement public dans le cadre du Nouveau Système de Planification du Sénégal, il est possible de constater que celui-ci présente plusieurs dysfonctionnements tout au long du processus devant conduire à la sélection des dits projets dans le PTIP.

Cette étude avait pour objectifs spécifiques :

- Présenter le système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal ;
- Diagnostiquer le système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal ;
- Identifier les dysfonctionnements et limites du système de sélection des projets d'investissement public ;
- Proposer des recommandations en vue de renforcer la rentabilité des investissements publics par une priorisation de ces derniers en fonction des stratégies nationale et sectorielles.

La démarche a consisté à utiliser des moyens méthodologiques et d'analyse qui ont permis d'obtenir des résultats et diagnostiquer le système de sélection des investissements publics au Sénégal pour enfin formuler des recommandations.

L'analyse des résultats obtenus a montré plusieurs manquements au niveau de la formulation des projets, de leur évaluation et de leur sélection.

Au sujet de la formulation, il convient de reconnaître que la capacité des ministères techniques dans ce domaine, malgré les réformes du système de planification, reste toujours faible du fait de l'inexistence de ressources humaines pour la mise en œuvre de ces réformes.

Aujourd'hui, force est de constater que les objectifs fixés par les autorités par rapport à l'évaluation des projets sont loin d'être atteints. En effet, seul un quart des projets du PTIP est évalué.

Concernant la sélection des projets, il est regrettable de constater que les projets sont sélectionnés sans aucun respect des principes et procédures du Nouveau Système de Planification : le comité de sélection des projets est inopérationnel et les critères de sélection ne sont pas appliqués.

Les dysfonctionnements constatés ont fait l'objet de recommandation en vue d'améliorer le système de sélection des projets d'investissement public au Sénégal qui passe nécessairement par la maîtrise, pour chaque, de ses tâches et responsabilités.

Comme toute œuvre humaine, cette étude reste perfectible et comporte des limites qui ne manqueront pas d'influer sur la qualité des résultats obtenus. En effet, au cours de ce travail, des bouleversements majeurs sont apparus.

D'abord, sur le plan institutionnel, il ya le Ministère du Plan qui, depuis sa création, en septembre 2013, tarde à prendre son envol pour faire face à ces prérogatives.

Les querelles de positionnement entre ce nouveau ministère et celui de l'économie et des finances doivent trouver un terme dans les meilleurs délais. Cela passe par une redéfinition claire des rôles au sein des deux structures.

Ensuite, il faut noter les fluctuations enregistrées au niveau des instruments de planification. Le Document de Politiques Economiques et Social (DPES) a été révisé pour devenir la Stratégie National de Développement Economique et Social (SNDES). Aujourd'hui l'unique document de référence demeure le Plan Sénégal Emergent (PSE).

L'avenir de la planification dépendra en partie de la résolution de tous ces problèmes. Ainsi les futures recherches permettront de dépasser cette étude qui intervient dans un contexte où la redéfinition de tous les éléments liés à la planification s'impose

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## Bibliographie

### Ouvrage :

- AFITEP, Dictionnaire de management de projet, AFNOR Edition 1996 ;
- Alain Marion : Analyse financière Conception et méthode, Dunod, Paris, 2004 ;
- Hervé Courtot : La gestion du risque dans les projets, Economica, 1998 ;
- Manuel Bridier et Serges Michailof : Guide pratique d'analyse de projets, Edition Economica, 1995 ;
- Nathalie Taverdet-Popiolek : Guide du choix d'investissement, Edition d'organisation, 2006, 404p

### Mémoires :

- Ba Mamadou Moustapha Ba : Analyse critique de la planification des investissements publics au Sénégal, 1999, 66p
- Ndiaye, Aboubacry Yonane, Problématique de l'évaluation de la mise en œuvre du processus de planification de l'investissement public dans le nouveau système de planification au Sénégal, Cesag 2008, 98p ;
- Sylla Manga Mory : Analyse du choix des critères de sélection et du processus de programmation des investissements publics en guinée « cas du secteur primaire » 2006,101p ;
- WaneMoctarAbdourahim : Analyse de la performance des projets exécutés par l'AGETIP et financés par la Banque Mondiale : cas du Programme Intégré de la Santé(PDIS), 2002,95p

### Documents de la Direction de la Coopération Economique et Financière :

- Programme Triennal d'Investissement Public 2013-2015 ;
- Programme Triennal d'investissement Public 2014-2016 ;
- Réunion sectorielle sur la DCEF.

### Documents de la Direction Générale du Plan :

- Guide de préparation des projets / programmes de la Direction général du plan, Mars 2011 ;
- Guide d'évaluation des projets/programmes suivant la méthode avantages-coûts, Mars 2013.

**Revues :**

- Echos finances, numéro 9, 66p ;
- Plan de suivi évaluation du PNDS2, 43p

Notes de cours :

Ibrahima Mboulé Fall, Planification stratégique ;

Boubacar Aw, Etude de faisabilité ;

Papa Félou Diallo, Gestion des projets dans les ONG : Diagnostic institutionnel organisationnel

CESAG - BIBLIOTHEQUE

## **ANNEXES**

- **Annexe1 : Processus d'élaboration, d'instruction, de programmation et d'exécution des projets et programmes à inscrire au PTIP**
- **Annexe2 : Processus d'évaluation ex-ante**

CESAG - BIBLIOTHEQUE

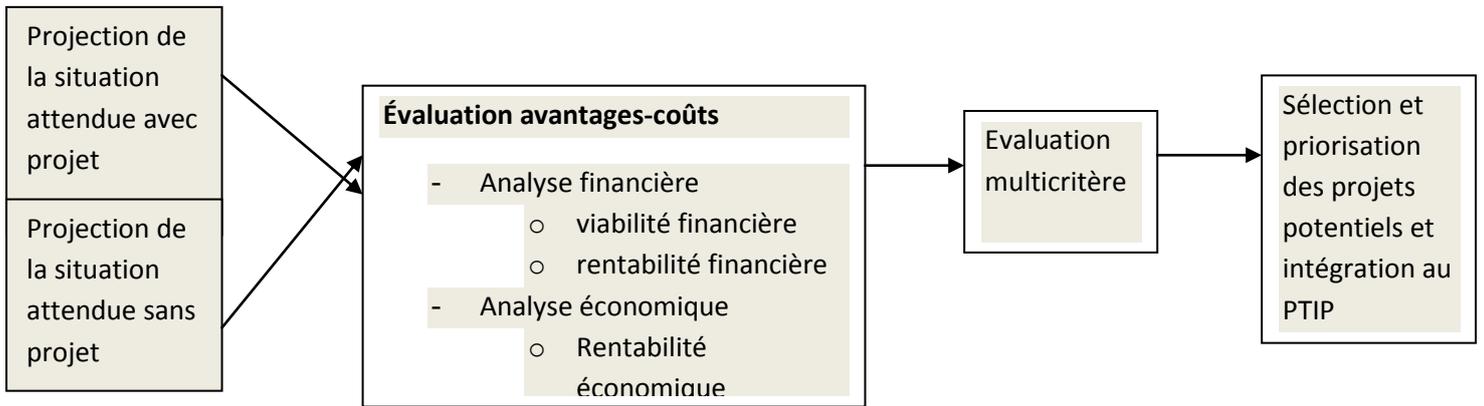
## **ANNEXE 1**

Processus d'élaboration, d'instruction, de programmation et d'exécution des projets et programmes à inscrire au PTIP

1. Identification-préparation-évaluation économique et financière de projet par chaque ministère technique ;
2. Contre évaluation économique et financière pour vérifier la conformité du projet aux objectifs de développement par la Direction de la Planification Nationale (DPN) ;
3. Sélection des projets par le Comité de Sélection des Projets présidé par le directeur de cabinet du Ministre en charge du Plan et dont le secrétariat est assuré par la Direction de la coopération Economique et Financière (DCEF) ;
4. Programmation et recherche de financement du projet par la DCEF ;
5. Signature des conventions de financement et ordonnancement des dépenses d'investissement par la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI), devenue Direction de l'investissement(DI) ;
6. Exécution sur le terrain du projet par les Ministères Techniques ou une structure créée à cet effet ;
7. Suivi de l'exécution par tous les partenaires impliqués sous la responsabilité de la DCEF
8. Evaluation ex-post réalisée par la Direction de la Planification Nationale (DPN) destinée à estimer l'impact réel des investissements et de mesurer les écarts entre les objectifs initiaux et les réalisations effectives.

Source : Guide de préparation des projets/programmes de la Direction générale du plan du ministère de l'économie et des Finances, Mars 2011.

Annexe 2 : Processus d'évaluation ex-ante



CESAG - BIBLIOTHEQUE

## Table des matières

<b>PRESENTATION GENERALE</b> .....	1
<b>INTRODUCTION</b> .....	2
1- Problématique.....	4
2- Objet de l'étude.....	6
3- Objectif de l'étude .....	6
3.1-Objectif général.....	6
3.2-Objectifs spécifiques.....	6
4-Intérêt de l'étude.....	7
5-Délimitation du champ de l'étude.....	7
6-Démarche de l'étude.....	7
7-Annonce du plan.....	8
<b>PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE, CONTEXTUEL ET METHODOLOGIQUE</b> .....	9
<b>Chapitre I : REVUE DE LA LITTERATURE</b> .....	9
<b>Section 1 : Généralité sur les concepts</b> .....	10
1.1- Plan, programme, projet.....	10
1.1.1- Définitions.....	10
1.1.2- Classification des projets.....	13
1.2- Investissement.....	16
1.2.1- Définition de l'investissement.....	16
1.2.2- Typologie et caractéristiques des investissements.....	18
<b>Section 2 : Planification et cycle de vie d'un projet</b> .....	18
2.1-Planification.....	18
2.1.1. Qu'est ce que la planification.....	18
2.1.2. Les types de planification.....	18

2.2-Cycle de vie d'un projet et méthodologie du cadre logique .....	21
2.2.1. Cycle de vie d'un projet.....	21
2.2.2 .Méthodologie du cadre logique.....	24
<b>Chapitre II : PRESENTATION DU CONTEXTE GENERAL DE L'INVESTISSEMENT, DU CONTEXTE DE L'ETUDE ET DE LA METHODOLOGIE.....</b>	<b>27</b>
<b>Section1 : Présentation du contexte de l'investissement.....</b>	<b>27</b>
1.1.Promotion de l'investissement.....	27
1.2.Les problèmes rencontrés en matière d'investissement.....	28
<b>Section 2 Contexte de l'étude et de la méthodologie.....</b>	<b>28</b>
2.1. Présentation de la Direction de la Coopération Economique et Financière.....	28
2.1.1 Attribution et organisation de la DCEF.....	28
2.1.2 Principes et procédures du Nouveau Système de Planification du Sénégal et du système de sélection des projets d'investissement public.....	30
2.2 Méthodologie.....	34
2.2.1 Population et instruments de l'étude.....	35
2.2.2 Méthode d'administration et de traitement.....	37
<b>Deuxième partie : PRESENTATION DES RESULTATS, ANALYSE, INTERPRETATIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>38</b>
<b>Chapitre I : PRESENTATION DES RESULTATS.....</b>	<b>39</b>
<b>Section 1 : Présentation des résultats des principes et procédures du NSP.....</b>	<b>39</b>
1.1 Les ministères techniques.....	39
1.2 La Direction de la Planification.....	39
1.3 La Direction de la Coopération Economique et Financière.....	40
<b>Section 2 Le système de sélection des investissements public.....</b>	<b>40</b>
2.1 Respect des procédures en matière de sélection des projets.....	40
2.2 Présentation de la grille de sélection de la DCEF.....	40

<b>Chapitre II : ANALYSE, INTERPRETATION ET RECOMMANDATIONS</b> .....	45
<b>Section 1 : Analyse et interprétation des résultats</b> .....	45
1.1 Analyse et interprétation des résultats des principes et procédures .....	45
1.2 Analyse des résultats du système de sélection des projets d'investissement public.....	52
<b>Section 2 : Recommandation</b> .....	55
2.1 Recommandation sur la formulation des projets.....	56
2.2 Recommandation sur le niveau d'évaluation ex-ante.....	57
2.3 Recommandation sur la sélection des projets.....	57
CONCLUSION.....	59
BIBLIOGRAPHIE.....	61
ANNEXES.....	63
TABLE DES MATIERES.....	66