



Ministère de la Planification, du Développement et  
de l'Aménagement du Territoire

Direction Générale de la Planification et du Développement  
(DGPD)



# Guide méthodologique d'élaboration des politiques publiques

Novembre 2014

# Sommaire

<b>Liste des acronymes et sigles</b> .....	3
<b>Liste des encadrés</b> .....	5
<b>Liste des tableaux</b> .....	5
<b>Liste des schémas</b> .....	6
<b>Liste des annexes</b> .....	6
<b>Avant-propos</b> .....	7
<b>Introduction</b> .....	9
<b>1. Objet du guide</b> .....	11
1.1. Un guide, pourquoi ?.....	11
1.2. Un guide, pour qui ?.....	12
1.3. Un guide à quelle fin ? .....	14
<b>2. Choix conceptuels du guide</b> .....	16
2.1. Politiques publiques selon le guide .....	16
2.2. Politique versus stratégie, domaine versus secteur .....	17
2.3. Articulations des politiques publiques avec les autres outils de gestion du développement.....	19
<b>3. Phase 1 : Préparation du processus</b> .....	24
3.1. Etape 1 : La mise sur agenda de la politique publique.....	24
3.2. Etape 2 : La décision d'élaborer une politique publique.....	25
3.3. Etape 3 : Le lancement du processus d'élaboration d'une PP .....	30
3.4. Etape 4 : La définition des modalités de concertation et de communication.....	32
<b>4. Phase 2 : Analyse diagnostique</b> .....	35
4.1. Etape 5 : La réalisation des activités préparatoires au diagnostic .....	35
4.2. Etape 6 : Etat des lieux du domaine .....	36
4.3. Etape 7 : Le diagnostic proprement dit .....	39
<b>5. Phase 3 : Choix stratégiques</b> .....	42
5.1. Etape 8 : Identification des référentiels de la PP.....	42
5.2. Etape 9 : La démarche stratégique .....	45
<b>6. Phase 4 : Programmation pluriannuelle</b> .....	50
6.1. Etape 10 : Elaboration de programmes représentatifs de PP .....	50
6.2. Etape 11 : Cadre d'action pluriannuel de la PP.....	57
<b>7. Phase 5 : Définition des modalités de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques</b> .....	65

7.1.	Etape 12 : Les modalités de mise en œuvre de la PP .....	65
7.2.	Etape 13 : Les modalités de suivi-évaluation d'une PP .....	72
<b>8.</b>	<b>Phase 6 : Rédaction et validation de la PP .....</b>	<b>87</b>
8.1.	Etape 14 : La mise au point du document de la PP .....	87
8.2.	Etape 15 : Validation de la PP .....	88
<b>Conclusion</b>	.....	<b>89</b>
<b>Annexes</b>	.....	<b>91</b>
<b>Références bibliographiques</b>	.....	<b>106</b>

## Liste des acronymes et sigles

ANE	: Acteurs Non-Etatiques
BEPP	: Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques
BOP	: Budget Opérationnel de Programme
CADERDT	: Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement des Capacités pour le Développement au Togo
CBMT	: Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDMT/BP	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme/Budget-Programme
CEDEAO	: Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
DAAF	: Direction des Affaires Administratives et Financières
DGAT	: Direction Générale de l'Aménagement du Territoire
DGPD	: Direction Générale de la Planification du Développement
DGSCN	: Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale
DIPD	: Dispositif Institutionnel de coordination, de suivi et de l'évaluation des Politiques de Développement
DLF	: Directive n°06/2009/CM portant Lois de Finances
DPBEP	: Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel
DPD	: Direction de la Planification du Développement
DPG	: Déclaration de Politique Générale
DPPD	: Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
DPSE	: Direction de la Planification et du Suivi-Evaluation
DRH	: Direction des Ressources Humaines
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSRP II	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté de 2ième génération
DSRP-C	: Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSRP-I	: Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EDST	: Enquête Démographique et de Santé du Togo
FFOM	: Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
INSEED	: Institut National de la Statistique, des Etudes Economiques et Démographiques
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
MDBAJEJ	: Ministère du Développement à la Base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes
MPDAT	: Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MPEPP	: Ministère de la Prospective et de l'Evaluation des Politiques Publiques
MICS	: Multiple Indicator Cluster Survey
NEPAD	: New Partnership for Africa's Development
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OSC/ONG	: Organisation de la Société Civile/Organisation Non Gouvernementale

PdA	:	Plan d'Action
PAG	:	Programme d'Action du Gouvernement
PAP	:	Projet Annuel de Performance
PIP	:	Programme d'Investissements Publics
PMA	:	Pays Moins Avancés
PNS	:	Politique Nationale de Santé
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
PP	:	Politique(s) Publique(s)
PPBSE	:	Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi et Evaluation
PPP	:	Partenariat Public-Privé
PPTE	:	Pays Pauvres Très Endettés
PTA	:	Plan de Travail Annuel
PTA <sub>BOP</sub>	:	Plan de Travail Annuel de BOP
PTA <sub>UO</sub>	:	Plan de Travail Annuel d'une unité opérationnelle
PTF	:	Partenaire Technique et Financier
QUIBB	:	Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-être
RAP	:	Rapport Annuel de Performance
R <sub>BOP</sub>	:	Responsable de budget opérationnel de programme
R <sub>PROG</sub>	:	Responsable de programme
R <sub>UO</sub>	:	Responsable d'unité opérationnelle
SCAPE	:	Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi
SEPO	:	Succès - Echecs - Potentialités - Obstacles
SMART	:	Significatif (ou Spécifique), Mesurable, Accepté (ou Acceptable ou encore Ambitieux), Réaliste (ou Réalisable), Temporel (ou Temporellement défini ou encore délimité dans le Temps)
SND	:	Stratégie Nationale de Développement
SNDLT	:	Stratégie Nationale de Développement à Long Terme
ST-DSRP	:	Secrétariat Technique du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
Swap	:	Sector Wide Approach
SWOT	:	Strenghts, Weaknesses, Opportunités, Threats
TdR	:	Termes de Référence
TOFE	:	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UO	:	Unités Opérationnelles

## Liste des encadrés

Encadré 1 : Qu'est-ce qu'une politique publique .....	16
Encadré 2: Article 53 de la LOLF relative au DPPD .....	21
Encadré 3 : le DPBEP et le DPPD.....	21
Encadré 4 : Quelques indications sur les actions de communication.....	33
Encadré 5: Référentiel d'une politique publique .....	42
Encadré 6 : Extrait de la constitution de la République togolaise .....	43
Encadré 7 : Exemple de principes directeurs dans les domaines de l'agriculture et de la santé au Togo .....	44
Encadré 8: Vision du domaine de l'eau au Togo .....	46
Encadré 9: Objectifs de la politique nationale de santé.....	47
Encadré 10 : Exemples d'objectifs de PP.....	48
Encadré 11 : Article 12 de la LOLF.....	50
Encadré 12 : Qu'est-ce qu'un programme ? .....	52
Encadré 13 : Article 8 de la directive n°08/2009/CM/2009 relatif à la classification par programme .....	57
Encadré 14 : Format de DPPD (sans le PAP).....	61
Encadré 15: Article 13 de la LOLF.....	67
Encadré 16: Évaluer une politique publique ou évaluer des actions publiques ? .....	82
Encadré 17 : Les principaux critères de jugement retenus dans l'évaluation des politiques publiques .....	83

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Matrice de cadre logique d'une PP.....	49
Tableau 2 : Le programme en tant que concept budgétaire .....	51
Tableau 3 : Matrice de cadre logique d'un programme .....	53
Tableau 4 : Matrice de cadre logique d'une action .....	54
Tableau 5 : Éléments de cadre logique d'une PP.....	55
Tableau 6 : Présentation des activités par action .....	58
Tableau 7: Présentation des actions d'un programme .....	58
Tableau 8 : Synthèse de l'étape d'élaboration d'un programme.....	59
Tableau 9 : Synthèse des informations sur les programmes .....	59
Tableau 10 : Poids relatifs des programmes sur une période de 5 ans.....	60
Tableau 11 : Ordre de priorité applicable aux activités (SCAPE au lieu de SND) .....	62

Tableau 12 : Présentation des activités d'un programme selon le niveau de priorité.....	62
Tableau 13 : Tableau représentatif du PdA pluriannuel .....	63
Tableau 14 : Matrice de répartition des services et projets entre les programmes .....	70
Tableau 15: Exemple de cartographie de programme .....	71
Tableau 16: Objectifs 1 & 2 de la PNS, les indicateurs associés et leurs valeurs cibles .....	75
Tableau 17 : Tableau illustratif de la démarche de formulation d'une PP .....	76
Tableau 18 : Présentation des indicateurs de performance.....	77

## **Liste des schémas**

Schéma 1 : Articulation des PP avec les orientations et priorités politiques .....	19
Schéma 2 : Structuration d'un ministère en PP et en programmes .....	20
Schéma 3 : Articulations des PP avec les stratégies ministérielle et sectorielle.....	20
Schéma 4 : Les produits de la chaîne PPBSE dans la perspective de la directive 06/2009 .....	23
Schéma 5 : Démarche stratégique d'une politique publique .....	46
Schéma 6 : Structuration d'une politique publique (partie stratégique) .....	48
Schéma 7 : Eléments constitutifs d'une PP .....	51
Schéma 8 : Articulation des cadres logiques de PP, de programmes et d'actions .....	56
Schéma 9 : Articulation politique publique et programme.....	64
Schéma 10 : Déclinaison opérationnelle des programmes.....	68
Schéma 11 : Le processus de production des services publics et les dimensions de la performance.....	72
Schéma 12: Deux représentations graphiques de l'arbre à problèmes et de l'analyse causale .....	94
Schéma 13 : Représentation graphique de l'arbre d'objectifs .....	95
Schéma 14 : Représentation graphique d'un arbre d'objectifs complexe ou diagramme des objectifs .....	96

## **Liste des annexes**

Annexe 1 : Exemple de documents de politiques publiques (harmoniser la police) ? .....	92
Annexe 2 : Quelques outils méthodologiques d'analyse diagnostique .....	94
Annexe 3: Approche du cadre logique .....	97
Annexe 4 : Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats .....	100

## Avant-propos

L'un des objectifs assignés à l'UEMOA est d'assurer la convergence des politiques macroéconomiques des États membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale. Poursuivant cet objectif, l'UEMOA a adopté en mars et juin 2009 de nouvelles directives visant à l'amélioration et la modernisation des instruments de gestion des finances publiques au sein des huit pays membres de la zone. Ces directives, au nombre de six, sont relatives au code de transparence<sup>1</sup> dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, aux lois de finances<sup>2</sup>, à la comptabilité publique<sup>3</sup>, à la nomenclature budgétaire de l'État<sup>4</sup>, au plan comptable de l'État<sup>5</sup> et au tableau des opérations financières de l'État (TOFE)<sup>6</sup>. Les dispositions de ces directives fixent au 1<sup>er</sup> janvier 2017 l'échéance d'application par les États-membres des directives susvisées.

Le Togo en tant que pays membre de l'UEMOA, a l'obligation de transposer ces directives communautaires dans sa législation. C'est ainsi qu'une nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) conforme à la directive n°06/2009/CM/UEMOA a été votée par l'Assemblée nationale et promulguée par le Président de la République le 27 juin 2014.

La LOLF crée ainsi les conditions légales pour traduire dans la pratique les innovations introduites la réforme de l'UEMOA. Du fait qu'elles portent à la fois sur la préparation, l'exécution et le contrôle budgétaire, ces innovations nécessitent une adaptation des outils de la chaîne Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Evaluation (PPBSE). C'est pourquoi le Ministère chargé de la planification a jugé utile de préparer le système national de planification à s'aligner la LOLF à adopter et appliquer les nouveaux concepts contenus dans les dispositions de cette loi.

Le présent guide méthodologique d'élaboration des politiques publiques s'inscrit dans cette optique. A travers ce guide, tout utilisateur trouvera des indications lui permettant de mieux comprendre l'économie de la réforme sous-jacente à la directive. Il y trouvera, en outre, des instructions utiles pour réaliser pleinement les tâches ou activités sous sa responsabilité dans la chaîne PPBSE et ce, en utilisant le moins de ressources possibles, qu'elles soient humaines, matérielles, financières ou informationnelles.

Toutefois, ce guide n'est pas une fin en soi. Le ministère chargé de la planification est conscient des défis que son application implique. C'est pourquoi, en attendant que les mesures réglementaires d'application de la LOLF soient mises en place, l'approche du ministère se veut à la fois proactive, didactique et progressive pour faciliter l'appropriation des concepts et des processus et permettre une exploitation aisée du document. L'édition du guide sera ainsi suivie d'une campagne de dissémination dans les différents services de l'administration publique et d'un plan de formation et d'accompagnement technique des ministères. Par ailleurs, le Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, entend travailler de concert avec le Ministère de

---

<sup>1</sup> Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

<sup>2</sup> Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

<sup>3</sup> Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

<sup>4</sup> Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA.

<sup>5</sup> Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA.

<sup>6</sup> Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat au sein de l'UEMOA.



l'Economie et des Finances, le Ministère de la Prospective et de l'Evaluation des Politiques Publiques, le Ministère de la Réforme de l'Etat et de la Modernisation de l'Administration ainsi qu'avec le Ministère de la Fonction Publique dans la conception d'un plan d'action intégré pour la mise en œuvre graduelle de la LOLF.

La rédaction de ce guide a été l'œuvre d'une équipe de cadres de la Direction Générale de la Planification et du Développement, conduite par un expert du PNUD sous la supervision du Directeur Général. Cette équipe a bénéficié des apports personnels et de l'expérience du Directeur de la Planification du Développement.

La rédaction du guide a été en outre, rendue possible grâce au projet d'appui à la gestion du développement et de l'aide, volet 1 du programme d'appui institutionnel à l'Etat togolais, phase 2 (PAI 2), financé par l'Union Européenne et exécuté par le PNUD, pour la période allant de 2013 à 2015.

## **Introduction**

En édictant la directive n°06/2009/CM du 26 juin 2009 portant lois de finances, l'UEMOA a ouvert un vaste chantier de réformes du système de gestion des finances publiques dans ses Etats membres. Ces réformes touchent à la fois au cadre législatif et réglementaire des finances publiques, ainsi qu'aux différentes étapes du cycle budgétaire que sont la préparation, l'exécution et le contrôle.

De nombreuses innovations ont été introduites par ces réformes à savoir : (i) le principe de sincérité budgétaire ; (ii) la présentation du budget par politique publique ; (iii) la démarche de performance ; (iv) la réforme de l'exécution budgétaire ; et (v) le renforcement des contrôles. Les ambitions des autorités de l'Union en engageant ces réformes sont de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, de réformer les modes de gestion, de renforcer la transparence et de développer la pluriannualité.

Le Togo est astreint comme les sept autres Etats de l'Union à transposer cette directive dans ses lois et règlements afin d'ancrer dans la pratique, les innovations introduites par la réforme. La principale étape dans cette transposition vient d'être franchie avec la mise en vigueur de la LOLF du 27 juin 2014. C'est dans cette perspective que le Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MPDAT) s'est engagé dans la rédaction d'un guide méthodologique d'élaboration des politiques publiques.

Les réformes objet de la directive font en effet, des politiques publiques et de leurs programmes représentatifs, les concepts clés autour desquels sont présentés les choix budgétaires. Les techniques, méthodes et outils préconisés tirent, en partie, leurs sources du guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles de novembre 2012 édité par le MPDAT. Le présent document n'est en réalité qu'une version révisée de ce précédent guide. Sa valeur ajoutée est son alignement sur la directive susvisée. Ce guide fournit aux utilisateurs des lignes directrices pour concevoir et dérouler, étape par étape, le processus d'élaboration de politiques publiques conformément à la lettre et à l'esprit de cette directive communautaire.

Le besoin d'alignement sur la directive 06/2009 (DLF) est la principale motivation de la révision du guide existant. Mais en plus, le présent guide offre l'opportunité au MPDAT de standardiser les approches, les contenus et les formats des documents de politiques élaborés dans le pays. Le guide a ainsi pour vocation à servir de document de référence et d'outil de renforcement des capacités des acteurs de la chaîne PPBSE. Par ailleurs, dans un contexte de DSRP où le pays est amené à élaborer de façon cyclique sa stratégie nationale de développement, le présent guide est une contribution méthodologique aux processus techniques qui y sont relatifs. La première partie du guide revient sur ces considérations en précisant l'objet du présent document.

L'application des dispositions de la directive implique l'introduction dans la pratique de nouveaux concepts ou l'adaptation de ceux-ci aux notions jusque-là en vigueur. Il s'agit là d'un défi à la fois conceptuel voire méthodologique qu'il convient de régler pour éviter les confusions et asseoir une compréhension commune des notions qui sont développées dans le guide. La deuxième partie du

document apporte un éclairage sur les concepts clés en lien avec les politiques publiques et présente les choix conceptuels du guide.

L'approche méthodologique du document considère l'élaboration d'une politique publique (PP) comme un processus en six (6) phases. Chacune des phases est décomposée à son tour en étapes représentatives d'un paquet d'activités/tâches à mener. Ainsi, la 3ème partie du guide aborde la préparation du processus. La 4ème partie est consacrée à l'analyse diagnostique du domaine objet de PP. La 5ème partie porte sur les choix stratégiques des PP. La 6ème partie traite de la programmation pluriannuelle. La 7ème partie est dédiée à la définition des modalités de mise en œuvre et de suivi-évaluation d'une PP. La 8ème partie fournit les indications nécessaires pour la rédaction du document de PP et sa validation.

## **1. Objet du guide**

Cette partie est articulée autour de trois sections consacrées aux réponses à la série de questions ci-après : (i) un guide, pourquoi ? (ii) un guide, pour qui ? (iii) un guide, à quelle fin ?

### **1.1. Un guide, pourquoi ?**

L'option d'un guide méthodologique se justifie par les raisons suivantes : (i) le regain d'intérêt pour la planification avec l'engagement du Togo dans les processus DSRP ; (ii) la nécessité de renforcer les outils de gestion du développement ; et surtout (iii) les impératifs d'alignement des documents programmatiques des ministères sur la stratégie nationale de développement et sur la LOLF du 27 juin 2014.

#### **1.1.1. Pour répondre au regain d'intérêt pour la planification**

L'agenda des OMD ouvert en 2000 et l'éligibilité du Togo à l'Initiative PPTTE en 2008, ont entraîné un regain d'intérêt pour la planification dans le pays. C'est ainsi que le Togo a adopté et mis en œuvre : (i) en 2007, la Stratégie Nationale de Développement basée sur les OMD couvrant la période 2006-2015 ; (ii) en 2008, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire (DSRP-I) ; (iii) en 2009, le Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP-C). (iv) le 29 août 2013, la Stratégie de Croissance Accélérée et de Promotion de l'Emploi (SCAPE) qui fait office de DSRP de 2<sup>ème</sup> génération, a été adoptée pour une période de cinq (05) ans

Parallèlement à toutes ces initiatives et pour accroître l'efficacité des processus DSRP, le pays a démarré un vaste chantier de reconstruction de sa chaîne de Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi et Evaluation (PPBSE). Dans le même temps, un Dispositif Institutionnel de coordination et de suivi-évaluation des Politiques de Développement (DIPD) a été mis en place pour le pilotage de l'ensemble des actions dans le cadre des DSRP. L'élaboration et la mise à disposition du guide de formulation des politiques publiques participent de cette dynamique et contribuent à renforcer le cadre programmatique des ministères.

#### **1.1.2. Pour le renforcement des outils de gestion du développement**

La reconstruction de la chaîne PPBSE et le fonctionnement du DIPD nécessitent des actions soutenues de renforcement des capacités nationales de gestion du développement. Le volet 1 du Programme d'Appui Institutionnel à l'Etat togolais (phase 2), financé par l'UE et exécuté par le PNUD, est à inscrire dans cette perspective. L'objectif global visé par ce volet pour la période 2013-2015, est de renforcer les capacités de planification, de suivi -évaluation et de gestion de l'aide, de l'administration publique pour favoriser l'atteinte des OMD.

Le guide est un des produits attendus de ce volet. A travers ce guide, les cadres intervenant sur la chaîne PPBSE disposent d'un outil de référence pour l'élaboration selon les dispositions de la LOLF, des politiques publiques et la programmation, dans leurs ministères respectifs. Le ministère chargé de la planification avec ce guide, se dote d'un support pour l'accompagnement technique des ministères conformément à sa fonction de coordination. Le ministère de la prospective et de l'évaluation des

politiques publiques, dispose avec ce guide des indications utiles pour concevoir et mettre en œuvre ses programmes d'évaluation.

### **1.1.3. Pour la cohérence des politiques publiques**

Le guide servira dans un premier temps à réajuster les politiques publiques et les stratégies sectorielles en tenant compte des orientations de la SCAPE et, dans un second temps, il servira à la formulation des politiques et stratégies dans les ministères qui n'en disposent pas. Le guide<sup>7</sup> se justifie, en outre, par la nécessité pour le Togo de se conformer à la LOLF qui fait de la politique publique, le concept fondamental de la formulation des programmes des ministères.

## **1.2. Un guide, pour qui ?**

Ce guide est destiné à tous les services de l'administration publique centrale, régionale et locale en charge de la conception et de la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes publics. Il est également destiné aux autres institutions de l'Etat (Assemblée nationale et Cour des Comptes notamment), aux organismes publics (entreprises/sociétés d'Etat, offices et établissements publics), aux collectivités territoriales et aux acteurs non étatiques (ANE) en l'occurrence les PTF, les OSC et le secteur privé. De façon spécifique, l'intérêt de ce guide pour chacune de ces cibles se présente respectivement comme suit :

### **1.2.1. Pour l'administration publique**

Il s'agit en l'occurrence des services compétents de : (i) la Présidence de la République ; (ii) la Primature ; (iii) le ministère chargé de la planification et du développement ; (iv) le ministère de l'économie et des finances ; (v) le ministère chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques ; et (vi) les autres ministères.

#### **1.2.1.1. La Présidence de la République**

La Présidence de la République (PR) doit veiller à l'alignement des politiques publiques (PP) sur la vision politique portée par le Chef de l'Etat et contenue dans son projet de société. Le guide assigne à chaque document de PP de s'aligner sur les grandes orientations politiques définies par les plus hautes autorités. Les services de la PR disposent à travers le guide, d'éléments pour apprécier le degré de prise en compte des priorités politiques dans le document de PP.

#### **1.2.1.2. La Primature**

La Primature assure la conformité des politiques publiques avec le programme d'action du gouvernement (PAG) tel que contenu dans la déclaration de politique générale et les missions dévolues au département initiateur du document de PP. Le guide fournit à cet effet un cadre normatif qui permet d'accomplir cette tâche. Le guide assigne par ailleurs, à tout document de PP de définir un cadre d'évaluation ou de mesure des résultats qui sera aussi utile pour la Primature pour renforcer le dispositif de suivi des actions gouvernementales autour des lettres de mission.

---

<sup>7</sup> Dans la suite du document, le guide désignera le guide méthodologique d'élaboration des politiques publiques

### **1.2.1.3. Le ministère chargé de la planification et du développement**

Le ministère chargé de la planification et du développement a besoin du guide pour : (i) veiller à la cohérence des PP avec la stratégie nationale de développement et les stratégies sectorielles; (ii) apporter son accompagnement technique aux ministères dans l'élaboration de leur PP ; (iii) contrôler si les documents de PP respectent les normes et standards définis dans le guide; et (iv) garantir la cohérence des PIP avec la PP.

### **1.2.1.4. Le ministère de l'économie et des finances**

Le ministère de l'économie et des finances (MEF) a besoin du présent guide pour s'assurer de la prise en compte des réformes économiques et financières dans la formulation des politiques publiques et du respect des contraintes macroéconomiques et budgétaires dans la programmation. Le guide fournit, en outre, à ce département des éléments nécessaires pour apprécier la traduction des PP dans les choix budgétaires ainsi que des indications pour la prise en charge des besoins financiers nécessaires à la mise en œuvre de ces PP.

### **1.2.1.5. Le ministère chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques**

Le ministère chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques dispose avec le guide d'un input pour définir les normes, concevoir et réaliser les programmes d'évaluation des PP. Le guide est en outre un support pour ce ministère pour tester la cohérence des PP avec la vision de développement à long terme du pays.

### **1.2.1.6. Les autres ministères**

Les autres ministères sont les maîtres d'ouvrage de tous les travaux d'élaboration des PP dans leurs domaines respectifs de compétence. Le guide est utile à ce titre pour leur indiquer les différentes phases à suivre dans le processus d'élaboration des PP ainsi que le format que doit respecter le document de PP. De façon spécifique, le guide est destiné aux cadres des services en charge des politiques, stratégies et programmes des directions de la planification et du suivi-évaluation au sein des départements ministériels.

### **1.2.1.7. Pour les autres institutions de l'Etat, organismes publics et collectivités territoriales**

Les autres institutions de la République se serviront du guide pour apprécier la manière dont l'exécutif traduit le programme d'action du gouvernement dans les PP, et comment il assure le pilotage de l'action publique aux différents échelons de l'Etat. En particulier :

- l'Assemblée nationale dispose à travers le guide d'un support pour la compréhension des PP qui sous-tendent les choix budgétaires du Gouvernement ;
- la Cour des Comptes se servira du guide pour renforcer le dispositif de contrôle externe et la reddition des comptes ;
- les organismes publics dont le statut permet d'élaborer des PP ont le même intérêt vis-à-vis du guide que les autres ministères ;

- les collectivités territoriales que sont les régions, les préfectures et les communes trouveront dans le guide, les indications nécessaires à l'élaboration des PP de leur niveau conformément aux compétences qui leur sont transférées par les lois sur la décentralisation/déconcentration.

### **1.2.2. Pour les acteurs non étatiques**

Il s'agit du secteur privé, des organisations de la société civile, des partenaires techniques et financiers ; ainsi que des instituts et centres de recherche.

Les ANE disposent avec le guide d'une grille de lecture des politiques publiques. Le guide permet aux ANE de comprendre la démarche de conception et de mise en œuvre des interventions publiques. Il leur est également utile pour assurer une participation active et de qualité au processus de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des PP.

En particulier les PTF ont besoin du guide pour mieux aligner leur appui sur les PP, harmoniser leurs modalités d'aide et exercer la responsabilité mutuelle. Les centres de recherche et universités y trouveront des indications méthodologiques utiles pour cerner le concept de PP et analyser l'action publique sous ses différentes approches (juridique, sociologique, économique et gestionnaire).

Au-delà de ces structures, le guide est aussi destiné aux chercheurs, aux consultants, aux journalistes, étudiants, désireux de comprendre comment les autorités publiques apportent des réponses aux problèmes de société à travers les PP et comment celles-ci sont élaborées et traduites en actions concrètes sur le terrain.

## **1.3. Un guide à quelle fin ?**

Le guide a pour vocation de systématiser la formulation des politiques publiques, d'uniformiser des documents de PP et de fixer les concepts.

### **1.3.1. Pour systématiser la formulation des PP**

Les politiques publiques sont importantes en ce qu'elles orientent l'action publique dans toutes ses dimensions normatives, stratégiques et opérationnelles. En tant que telles, elles sont en amont de toutes interventions publiques (législation, réglementation ou dépenses publiques). Le guide intègre ce caractère structurant des PP en faisant de leur formulation, des prérequis pour tout exercice de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation, des ministères, autres institutions de l'Etat, organismes publics et collectivités territoriales. La finalité à terme est d'ancrer l'élaboration des PP dans la gestion publique quotidienne.

### **1.3.2. Pour uniformiser les documents de PP**

Un diagnostic récent de la chaîne PPBSE a révélé que les documents de PP des différents ministères qui en disposent se caractérisent par une hétérogénéité tant de leur contenu que de leur format. Il a été constaté par ailleurs qu'il y a autant de démarches méthodologiques que de politiques formulées. Cette diversité de situation fragilise la chaîne PPBSE et l'efficacité de l'action publique. L'objectif du guide est d'harmoniser le processus d'élaboration des PP, d'uniformiser leur contenu et leur format ainsi que les méthodes et procédures utilisées.

### **1.3.3. Pour fixer les concepts**

Une revue sommaire des documents de politique existants révèle également un usage inapproprié des concepts de gestion du développement. Le guide apporte un éclairage sur un nombre de concepts-clés en même temps qu'il en fixe le mode d'emploi. Le guide contient un glossaire où tous les concepts usuels ont été définis. La finalité est de permettre aux utilisateurs du présent guide d'avoir la même compréhension des différents concepts et d'y recourir à bon escient.



## 2. Choix conceptuels du guide

Comme mentionné plus haut, les concepts usuels du guide ont fait l'objet d'un glossaire. Ces concepts ont un sens commun qui ne souffre pas d'ambiguïtés, mais il y en a d'autres dont l'usage est variable selon l'angle ou le domaine d'analyse. Pour ces concepts, le guide a dû opérer des choix entre plusieurs acceptions. Ces concepts figurent à titre pédagogique, dans la présente partie et non dans le glossaire.

Cette partie s'assigne donc un triple objectif : (i) définir les PP au sens du présent guide ; (ii) présenter les choix conceptuels du guide relativement à la politique *versus* stratégie et domaine *versus* secteur ; et (iii) situer les PP par rapport aux autres outils de gestion du développement.

### 2.1. Politiques publiques selon le guide

Le guide conçoit la politique publique comme : (i) une réponse des autorités publiques à un problème de société ; (ii) un cadre général de pilotage de l'action publique ; et (iii) un concept d'actualité.

#### Encadré 1 : Qu'est-ce qu'une politique publique

D'après Pierre MULLER, l'existence d'une politique publique est fondée (i) par un ensemble de mesures concrètes ; (ii) par des décisions de nature plus ou moins autoritaire ; (iii) par un « cadre général d'action » distinguant en principe, une politique publique de simples mesures isolées ; (iv) par des « publics », individus, groupes ou organisations, dont certains sont passifs alors que d'autres s'organisent pour influencer sur l'élaboration ou la mise en œuvre des programmes publics, et enfin (v) par des buts ou des objectifs à atteindre.

Source : Pierre MULLER – Politiques publiques, PUF, 1990 – cité par Cédric POLERE dans « La prospective : questions actuelles – Volume 2 – Janvier 2012

#### 2.1.1. Politique publique comme réponse des autorités publiques à un problème de société

Au sens du présent guide, une politique publique (PP) est dans une première acception, une réponse apportée par les autorités publiques (centrales, régionales ou locales) à un problème de société. Cette réponse consiste en des actions/interventions publiques à travers la législation, la réglementation, la fiscalité, les transferts et les dépenses publiques pour satisfaire à une demande de la collectivité dans un domaine précis.

#### 2.1.2. Politique publique comme cadre général de pilotage de l'action publique

Dans une deuxième acception, le guide conçoit une PP comme un cadre général pour le pilotage de l'action publique. Ce cadre est général parce qu'il est lui-même bâti autour de cinq (5) cadres fonctionnels : (i) un cadre référentiel; (ii) un cadre stratégique; (iii) un cadre d'actions; (iv) un cadre de mise en œuvre et (v) un cadre de suivi-évaluation.

#### 2.1.3. Politique publique au sens du guide et définition du didacticiel de la directive n°06/2009

Le choix conceptuel de la PP opéré ci-dessus par le guide, est parfaitement en cohérence avec la définition contenue dans le didacticiel de la directive n°06/2009/CM/UEMOA selon laquelle « une

politique publique est un ensemble d'actions conduites par les institutions et les administrations publiques, ou par le biais de financements publics, afin de faire évoluer une situation donnée, [...] »<sup>8</sup>.

Dans la suite, les PP sont supposées être définies et pilotées à l'échelle d'un ministère. Cette option n'exclut pas l'application des indications méthodologiques du guide aux institutions constitutionnelles, aux organismes publics et aux collectivités territoriales.

De la même façon, les méthodes, techniques et démarches préconisées ici sont transposables aisément à l'approche par secteur dès lors que le contour de ce dernier est clairement défini.

#### **2.1.4. Politique publique comme concept d'actualité**

Deux événements font de la PP un concept d'actualité. Il y a d'abord la perspective dans laquelle s'inscrivent les directives de l'UEMOA. Il y a ensuite la création récente d'un ministère chargé de l'évaluation des politiques publiques.

##### **2.1.4.1. La perspective de la directive n°06/2009/CM/UEMOA**

L'une des innovations majeures du cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA, objet des directives de 2009, est l'introduction de la politique publique comme le concept clé de la formulation des programmes mais aussi comme la pierre angulaire de la gestion des finances publiques dans l'espace UEMOA.

##### **2.1.4.2. La création du ministère de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques**

L'autre événement qui fait l'actualité du concept de politique publique est la création en 2013, d'un ministère chargé de l'évaluation des politiques publiques. L'efficacité des actions de ce ministère requiert la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques, elles-mêmes conditionnées par l'existence d'un cadre méthodologique. Il ne peut y avoir d'évaluation que s'il y a des politiques publiques.

## **2.2. Politique *versus* stratégie, domaine *versus* secteur**

Cette section présente les choix conceptuels du guide entre politique *versus* stratégie et secteur *versus* domaine.

### **2.2.1. Politique *versus* stratégie**

Les termes de politique et de stratégie sont souvent utilisés de façon interchangeable. Le guide fait une distinction claire entre politique et stratégie. La politique est une idée, une intention destinée à être mise en œuvre. La stratégie est l'ensemble des voies utilisées pour atteindre les objectifs que vise la politique. Il en résulte que ces deux concepts ne sont pas substituables l'un à l'autre. La stratégie est subordonnée à la politique. Elle est aussi au service de cette dernière. Et il ne peut y avoir de stratégie réussie sans que soit définie au préalable, une politique véritable. La politique s'impose à la stratégie en lui fixant des buts à atteindre, des contraintes à lever et des critères à respecter. Au plan pratique, il en résulte qu'il peut exister à l'échelle d'un ministère ou d'un secteur aussi bien des politiques que des

---

<sup>8</sup> Guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26/06/2009, portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

stratégies. Par contre, si les PP peuvent être multiples, la stratégie doit être unique à l'échelle d'un ministère.

### **2.2.2. Secteur *versus* domaine**

Selon le guide, un domaine est un champ de compétences d'un ministère tel que défini par les décrets organisant les départements ministériels. Le secteur est considéré dans le présent guide, comme une agrégation de domaines de compétences d'un ou de plusieurs ministères. Contrairement aux domaines, les secteurs sont souvent des entités institutionnelles *ad hoc*. Il n'y a pas de textes réglementaires régissant les secteurs au plan national. De même qu'il n'existe pas encore de classification sectorielle dans les nomenclatures officielles. Toutefois la directive n°08/2009/CM du 26 juin de l'UEMOA offre la possibilité aux pays d'adapter la nomenclature budgétaire de l'Etat aux réalités spécifiques nationales en y insérant d'autres niveaux de classification.

Au sens du présent guide, les PP sont définies et mises en œuvre dans des domaines de compétences ministérielles. Ce faisant, le guide s'aligne sur la directive portant loi de finances (DLF) transposée dans la LOLF du 27 juin 2014, qui exclut toute considération de secteur dans le processus budgétaire. Il en découle les conséquences ci-après : (i) les programmes représentatifs des PP sont ministériels. Il n'y a pas de programmes interministériels au sens du présent guide; (ii) le document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), qui est la nouvelle appellation du cadre de dépenses à moyen terme, est aussi ministériel et non sectoriel.

Cependant, ce recentrage LOLF sur les ministères ne doit pas occulter la place qu'occupe aujourd'hui le concept de secteur dans la gestion du développement. Il est à souligner en particulier, que la planification stratégique autour des DSRP ainsi que la coordination de l'aide reposent l'une et l'autre sur une approche par secteur.

Pour donner au guide sa portée pratique, une articulation entre les processus budgétaires centrés sur les PP d'une part, et les processus de la planification stratégique basés sur les secteurs d'autre part, est donc nécessaire. Le guide recommande d'opérer cette articulation en adoptant une nomenclature sectorielle propre aux spécificités nationales.

### **2.2.3. Politique publique *versus* stratégie ministérielle**

Pour se conformer à la LOLF, le guide assigne aux ministères d'élaborer : (i) des PP relativement à leurs domaines de compétence et (ii) une et une seule stratégie ministérielle. L'horizon temporel des PP est de 10 ans et celui de leurs programmes représentatifs, de 5 ans. L'horizon des stratégies ministérielles est variable en fonction des changements gouvernementaux lesquels pourraient nécessiter des inflexions des stratégies en cours. L'élaboration des stratégies ministérielles est indispensable pour la mise au point du DPPD. Ces stratégies doivent être suffisamment souples pour permettre des ajustements à la marge.

## 2.3. Articulations des politiques publiques avec les autres outils de gestion du développement

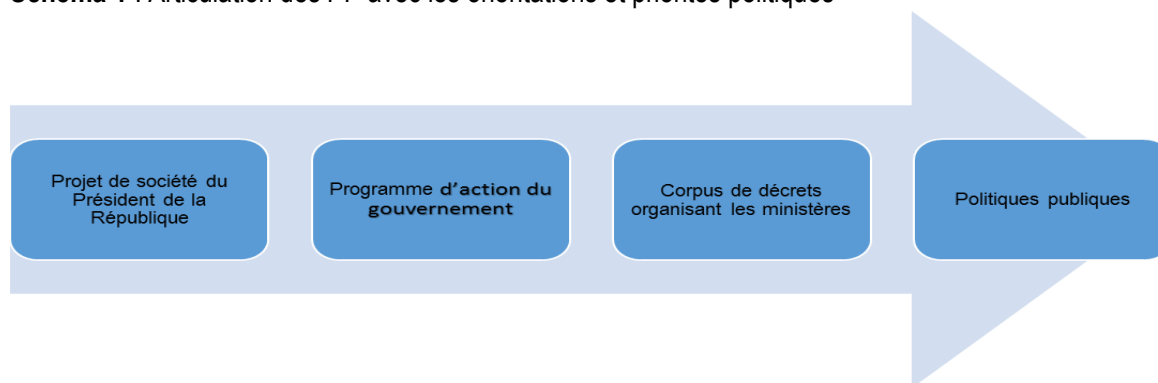
Au sens du guide, les politiques publiques sont explicites. Elles doivent par conséquent se traduire dans des documents dédiés au même titre aussi que le document de stratégie nationale de développement (aujourd'hui la SCAPE). Pour des questions de cohérence, il importe donc de situer le document de PP par rapport : (i) aux documents ou supports indiquant les orientations et les priorités politiques ; (ii) aux documents de stratégies ministérielles, sectorielles ou thématiques et (iii) aux produits de la PPBSE à l'échelle du ministère considéré.

### 2.3.1. Articulations des PP avec les orientations et priorités politiques

Le guide considère que les orientations politiques sont contenues dans le projet de société du Président de la République ; et (ii) les priorités politiques sont définies dans le Programme d'action gouvernementale (PAG) et traduites dans des textes réglementaires.

Suivant cette logique, les PP se situent en aval du projet de société du Chef de l'Etat et du programme d'action du gouvernement (cf. schéma 1 ci-dessous). Elles tiennent leur raison d'être : (i) du décret fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels ; (ii) du décret relatif aux attributions des ministres d'Etat et ministres ; (iii) du décret portant organisation des départements ministériels ; et (iv) du décret fixant la composition du gouvernement. C'est ce corpus de textes réglementaires qui délimitent les domaines<sup>9</sup> de compétences des ministères et donc l'ancrage institutionnel des politiques publiques.

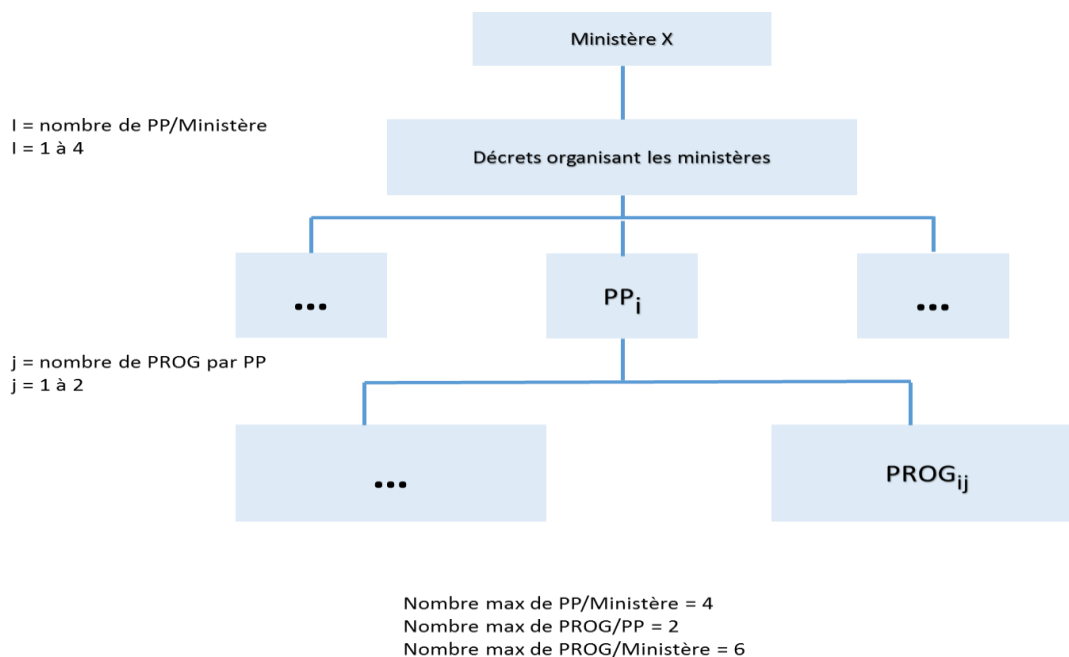
**Schéma 1** : Articulation des PP avec les orientations et priorités politiques



Le corollaire de cette approche, est qu'il faut au moins, autant de politiques publiques que de domaines de compétence au sein d'un département ministériel. Le guide recommande (cf. schéma 2 ci-dessous), d'arrêter : (i) à au plus 4, le nombre de politiques publiques par ministère ; (ii) à 2 maximum, le nombre le programme par PP ; et (iii) à au plus 6, le nombre total de programmes au niveau d'un ministère.

<sup>9</sup> Il est à noter que les textes en vigueur au moment de la rédaction du présent guide ne définissent pas explicitement la/les missions des départements ministériels

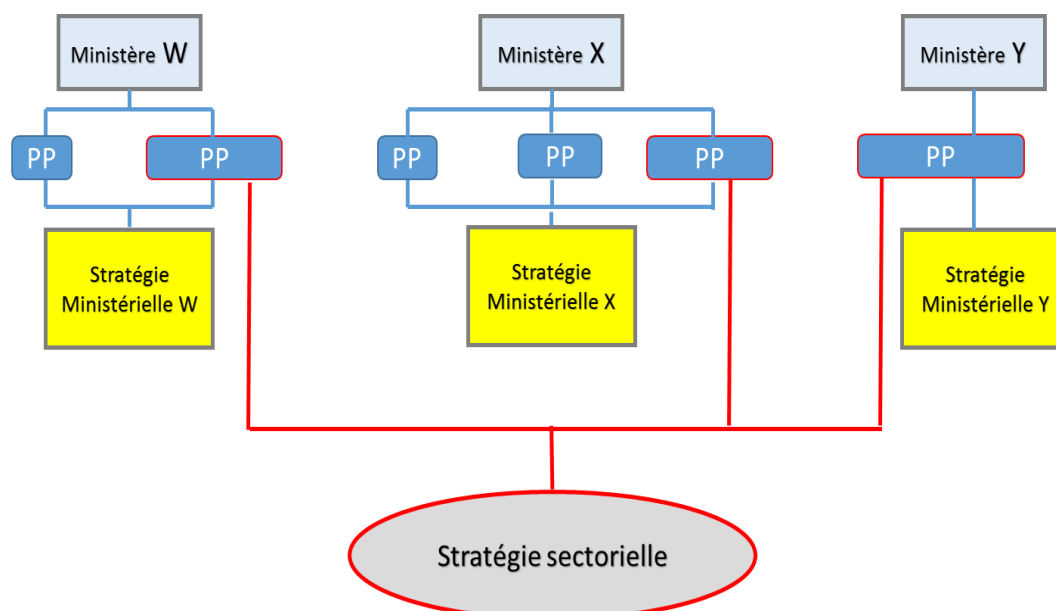
## Schéma 2 : Structuration d'un ministère en PP et en programmes



### 2.3.2. Articulation des politiques publiques avec les stratégies de développement

Toute PP comporte une théorie de changement<sup>10</sup> qui délimite son cadre stratégique en termes d'orientations et d'axes d'intervention. En conséquence, une stratégie ministérielle doit être une synthèse cohérente des cadres stratégiques des PP du département considéré. Au niveau d'un secteur entendu comme une agrégation de domaines de compétences ministérielles, la stratégie sectorielle doit résulter des PP dans les domaines considérés (cf. schéma 3, infra).

### Schéma 3 : Articulations des PP avec les stratégies ministérielle et sectorielle



<sup>10</sup> La théorie du changement indique la voie à suivre pour se rendre du point A au point B (c.-à-d. ce qu'il faut pour atteindre les buts). Elle décrit les types d'interventions qui aboutiront aux résultats escomptés.

### **2.3.3. Articulation des politiques publiques avec la chaîne PPBSE au niveau ministériel**

La LOLF du 27 juin 2014 a introduit de nouveaux produits dans la chaîne PPBSE. C'est ainsi qu'à l'échelle d'un ministère, il y a non seulement (i) les politiques publiques et leurs programmes représentatifs, mais aussi : (ii) le document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) ; (iii) le projet annuel de performance ; et (iv) le rapport annuel de performance.

#### **2.3.3.1. Les PP comme produits de la phase de planification**

En tant que cadre général de pilotage de l'action publique tel que défini supra, les PP suivant leurs propres processus techniques, résultent en une combinaison logique d'orientations stratégiques, d'axes d'interventions et d'objectifs socio-économiques assortis d'indicateurs. Une telle combinaison situe les PP en amont de la chaîne programmatique (plan d'actions, DPPD, PAP et RAP), et donc à la phase « planification » de la PPBSE. Les PP doivent être définies sur le long terme (10 ans) et leurs programmes représentatifs sur le moyen terme (5 ans).

##### **Encadré 2: Article 53 de la LOLF relative au DPPD**

Les programmes s'inscrivent dans des documents de programmation pluriannuelle des dépenses par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la LOLF. Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses prévoient, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis.

Source : LOLF du 27 juin 2014

#### **2.3.3.2. Le DPPD comme produit de la phase de programmation**

Le DPPD sert à la préparation des budgets ministériels. Il présente pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis (cf. encadré 1, ci-dessus). Les DPPD sont des documents annexes au projet de loi de finances, tout comme le Document de Programmation Budgétaire Économique et Pluriannuelle (DPBEP).

##### **Encadré 3 : le DPBEP et le DPPD**

Le document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) sont les deux documents qui consacrent l'introduction par la LOLF de la pluriannualité en phase de programmation budgétaire (cf. articles 52 & 53). La pluriannualité ne remet pas en cause le principe d'annualité de la loi de finances, elle vise plutôt à intégrer l'action de l'Etat dans un cadre de moyen terme et de prendre en compte, dès la formulation du budget, les impacts financiers des décisions publiques annuelles sur les exercices suivants. Le DPBEP et le DPPD viennent officialiser la pratique respectivement du CBMT (cadre budgétaire à moyen terme) et du CDMT (cadre de dépenses à moyen terme) dans nombre de pays de l'espace UEMOA.

Le DPBEP est l'instrument de programmation pluriannuelle glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses. Le DPBEP couvre une période minimale de trois ans, la première année correspondant à l'exercice visé par le projet de loi de finances. Le DPBEP se compose de deux parties : une partie décrivant les perspectives de recettes et une partie consacrée aux dépenses budgétaires. Le DPBEP est structuré sur la base de la nomenclature économique (nature de dépenses) et administrative (dépenses présentées par ministères), mais ne présente pas d'informations sur les programmes ni sur la performance attendue.

Le DPBEP a ainsi une vocation de cadrage global. Il constitue un modèle de CBMT ou de CDMT global, avec la spécificité que son périmètre est plus large que celui des seuls ministères et institutions habituellement retenus. Contrairement au

CBMT/CDMT global qui se limite aux administrations centrales et déconcentrées, le DPBEP comprend le secteur public au sens large, y compris les organismes publics, les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif, les entreprises publiques et les organismes de protection sociale.

Source : LOLF du 27/06/2014 & Guide didactique de la directive n°06/2009 du 26/06/2009

Le DPPD est cadré par le DPBEP (cf. encadré 2 ci-dessus) et contient de ce fait, les contraintes macro-budgétaires qui y sont identifiées. Le DPPD est, en quelque sorte, la traduction financière de la politique ministérielle et de ses priorités sur une période triennale. Il contient les crédits alloués aux départements ministériels ainsi que leur répartition par programme. Le DPPD doit également faire apparaître la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État.

Les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) se basent sur une classification programmatique et comprennent des informations précises sur la performance à côté de l'évaluation des coûts. La définition retenue par la Directive consacre le choix du périmètre ministériel pour le champ du document de programmation pluriannuelle. Le DPPD constitue ainsi une forme de CDMT ministériel ou de budget-programme ministériel.

### **2.3.3.3. De la nécessité d'un plan d'action ministériel à la phase de programmation**

Techniquement, le passage des PP au DPPD n'est pas automatique. Le guide recommande de disposer avant l'élaboration d'un DPPD, d'un plan d'action ministériel sur un horizon de moyen terme (5 ans). Le plan d'action (PdA) permet d'affiner la structuration des PP en programmes sans tenir compte a priori des contraintes macro-budgétaires.

### **2.3.3.4. Le Projet Annuel de Performance(PAP) comme produit de la phase de budgétisation**

D'après les dispositions de l'article 46 de la LOLF du 27/06/2014, le PAP doit être élaboré pour chaque programme et doit contenir les éléments suivants :

- la présentation de chacune des actions et de chacun des projets prévus par le programme, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés par des indicateurs de performance ;
- la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure ;
- l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;
- la répartition prévisionnelle par catégorie d'emploi rémunéré par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante.

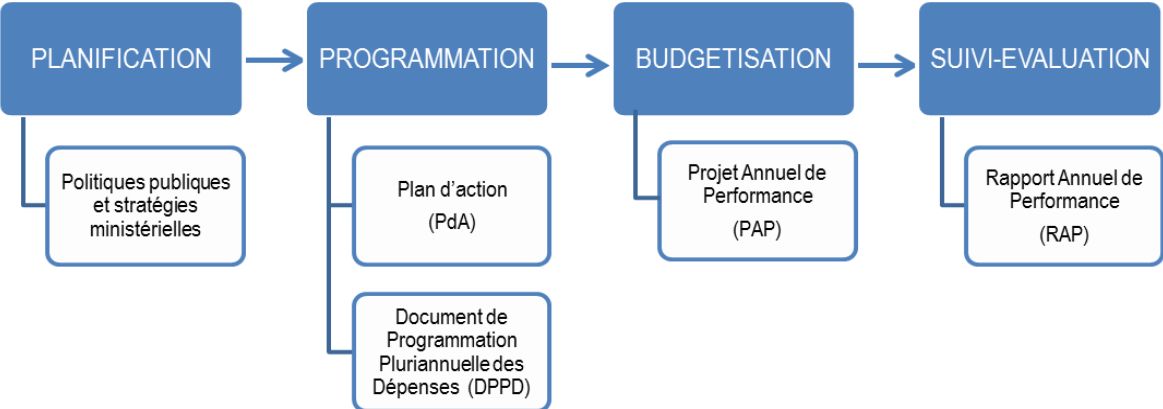
Ainsi définis, les PAP consolidés à l'échelle d'un ministère constituent le support de la performance attachée aux programmes dudit ministère. Ils peuvent ainsi être incorporés au DPPD.

### **2.3.3.5. Le Rapport Annuel de Performance (RAP) comme produit de la phase de suivi-évaluation**

Conformément aux dispositions de la loi organique (LOLF du 27/06/2014), les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les projets annuels de performances (PAP) au moment de l'examen du projet de loi de finances. Ils présentent et expliquent les réalisations effectives concernant l'ensemble des moyens regroupés au sein d'un programme et alloués à une politique publique et permettent ainsi d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques.

L'articulation des PP avec la chaîne PPBSE est résumée dans le schéma 4 ci-dessous.

**Schéma 4** : Les produits de la chaîne PPBSE dans la perspective de la directive 06/2009





### **3. Phase 1 : Préparation du processus**

L'objet de cette phase consiste à fournir aux utilisateurs du guide des indications méthodologiques sur comment décider et lancer un processus d'élaboration de politique publique. Cette phase est organisée en quatre (4) étapes : (i) la mise sur agenda du problème, objet de PP ; (ii) la décision d'élaborer une PP ; (iii) le lancement du processus ; (iv) la définition des modalités de concertation et de communication.

Les acteurs intervenant dans cette phase sont : la Primature, le ministère chargé de la planification et le ministère en charge du domaine objet de PP, à travers ses services compétents que sont : (i) le cabinet du ministre ; (ii) le secrétariat général; (iii) la direction de la planification et du suivi-évaluation; (iv) les directions techniques; (v) le cadre institutionnel de pilotage du processus à mettre en place ; (vi) les consultants et autres personnes-ressources.

Les produits de cette phase sont : (i) une note conceptuelle et ses annexes ; (ii) des actes réglementaires ; (iii) des rapports d'études/évaluations ; (iv) un dispositif de concertation et un (v) plan de communication.

#### **3.1. Etape 1 : La mise sur agenda de la politique publique**

La mise sur agenda correspond au moment où les autorités publiques prennent un problème, un thème en considération et l'inscrivent à court, moyen ou long terme comme l'une des actions qu'elles auront à mener. C'est l'étape première de toute politique publique. Elle en est la condition. Il importe de mentionner qu'il y a problème quand des acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être.

Cette étape implique les activités suivantes :

##### **3.1.1. Revue des conditions**

Le problème à résoudre est-il nouveau ? Ou s'agit-il d'un problème existant ? S'il s'agit d'un problème nouveau, il est indiqué de démontrer son importance et par conséquent, l'intérêt de sa prise en charge par les responsables publics. Cette appréciation doit être faite sous les trois angles ci-après : (i) la portée du problème c'est-à-dire le nombre de personnes concernées ; (ii) l'intensité c'est-à-dire l'importance de l'impact du problème et (iii) la durée : depuis quand se pose le problème ?

S'il s'agit d'un problème existant, deux cas de figure se présentent : soit le problème a un tuteur ministériel soit il n'en a pas. Dans le cas où il n'a pas de tuteur, il est recommandé d'examiner s'il a fait l'objet d'un traitement ou non. Si oui, ce traitement est-il approprié ? Ou doit-il être remis en question ? Autrement dit, dans cette situation, le problème existe, mais il n'est pris en charge par aucun ministère et le traitement qui en est fait est inadéquat. Ce cas de figure appelle des actions pour sa mise sur agenda.

Le cas de figure où le problème existant a un tuteur ministériel est le plus fréquent. Ce cas est conforme à la réalité puisque dans la pratique, la plupart des problèmes qui font objet de PP relèvent des domaines de compétences des ministères. La mise sur agenda devient dans ces conditions, sans objet.

En tout état de cause, le guide recommande de consulter l'agenda politique pour apprécier la priorité attachée par le gouvernement à la résolution du problème. Il faut alors dans ces conditions se baser sur : (i) les référentiels politiques (projets de société du Président de la République et la déclaration de politique générale du Premier Ministre) ; (ii) les référentiels stratégiques tels que les documents de stratégie nationale de développement et (iii) les référentiels légaux, juridiques et réglementaires. Il est recommandé de porter une attention particulière aux attributions du ministère concerné : c'est-à-dire ce qui l'autorise à engager un processus d'élaboration de PP.

### **3.1.2. Identification des tenants**

Il s'agit d'identifier les acteurs intéressés par le problème à résoudre et le rôle respectif qu'ils peuvent jouer dans sa mise sur agenda. L'attention doit être portée sur les acteurs suivants : les citoyens, les associations et groupes d'intérêts ; le monde universitaire ; les médias ; le gouvernement. Il faut noter que tous ces acteurs ont des intérêts différents et leurs moyens d'action ne sont pas les mêmes.

Les citoyens peuvent pousser à la mise sur agenda par la manifestation, la pétition, la menace de sanction électorale. Les associations et groupes d'intérêts vont défendre leurs intérêts auprès des responsables à travers leurs réseaux d'influence et le poids qu'ils représentent. Le monde universitaire, par le biais des centres de recherches, des groupes de réflexion, d'études en tout domaine, peut influencer les décisions des responsables publics. Les médias ont un rôle considérable dans la mise sur agenda. Ils peuvent, par leur intérêt pour une cause et le relais qu'ils lui apportent, rendre ou non, un problème public. Ils participent énormément à la sensibilisation de l'opinion publique. Les gouvernements par leur volonté d'agir ou pas, ils sont évidemment un acteur primordial.

### **3.1.3. Choix des modalités de mise sur agenda.**

La littérature sur les PP distingue cinq modalités de mise sur agenda : (i) la mobilisation, c'est la mise sur agenda par l'action de groupes organisés (syndicats, associations,...) ; (ii) l'offre politique, c'est la mise sur agenda grâce à l'action des partis politiques, à l'occasion d'une élection par exemple ; (iii) la médiatisation, c'est la mise sur agenda par la pression médiatique ; (iv) l'anticipation, c'est la mise sur agenda par volontarisme politique ; (v) l'action corporatiste, c'est la mise sur agenda ayant pour origine des revendications catégorielles. Le guide recommande de procéder au choix de la modalité (ou des modalités) de mise sur agenda en tenant compte du contexte socio-politique propre au pays.

## **3.2. Etape 2 : La décision d'élaborer une politique publique**

Elle se déroule en trois (3) temps : (i) la prise d'initiative ; (ii) la préparation de la décision ; et (iii) la prise de décision.

### **3.2.1. Prise d'initiative**

L'initiative d'élaborer une PP est soit spontanée, soit suscitée. L'initiative spontanée est celle qui est prise au niveau d'un ministère<sup>11</sup> sans injonction ou instruction d'une institution tierce. Elle est l'expression de la volonté d'un ministre de se doter d'un cadre général pour le pilotage de l'action publique dans un de ses domaines de compétences. C'est ce type d'initiative que le guide recommande afin que l'élaboration des PP ou leur actualisation soit systématisée au Togo et ancrée dans le fonctionnement des ministères et autres organismes publics.

L'élaboration d'une PP peut être une initiative suscitée par le Premier Ministre, ou par le ministère chargé de la planification. C'est ce deuxième cas de figure qui est plus fréquent dans la pratique. A l'occasion de l'élaboration des stratégies sectorielles, de la stratégie nationale de développement ou des programmes d'investissements, le ministère chargé de la planification a souvent besoin de cadres programmatiques à jour dans les ministères. Il adresse dans ce cas, une lettre circulaire à tous les ministères pour actualiser soit leur PP, soit leur stratégie, soit leurs programmes.

Une fois l'initiative prise par le ministre, elle doit faire l'objet d'une communication interne soit à l'occasion d'une réunion du comité ministériel ou sur instruction du ministre au secrétaire général selon les voies accoutumées. La finalité est de porter l'information à l'attention de tous les acteurs du ministère et de susciter leur adhésion. Par la suite, il est de la responsabilité du secrétaire général de coordonner le reste du processus. Les DPSE jouent sous la supervision des secrétaires généraux, un rôle clé dans cet exercice en ce qu'il est de leur responsabilité de préparer tous les supports techniques et financiers nécessaires pour éclairer la décision du ministre. Quel que soit le cadre institutionnel à mettre en place, les DPSE ou tous les autres services en charge de la planification dans les ministères sont les maîtres d'œuvre du travail d'élaboration des PP. Les DPSE ont la faculté de recourir aux services de consultants ou de personnes-ressources pour les accompagner dans le déroulement du processus.

### **3.2.2. Préparation de la décision**

Cette étape requiert : (i) la préparation des supports techniques et financiers d'aide à la décision que sont la note conceptuelle et ses annexes et (ii) la disponibilité du financement pour conduire l'exercice de bout en bout. La DPSE initie toutes les tâches relatives à cette étape dont les outputs/extrants sont introduits par le circuit hiérarchique auprès du ministre pour la prise de décision.

#### **3.2.2.1. Les supports d'aide à la décision**

La préparation des supports techniques et financiers consistent en : (i) l'élaboration d'une note conceptuelle et ses annexes à savoir : (i) un budget détaillé ; (ii) une feuille de route ; (iii) un cadre institutionnel de pilotage ; (iv) des termes de référence relatifs aux études de base, aux évaluations et à la communication.

---

<sup>11</sup> A partir de cette étape et tout le long du développement qui suit, le guide fait référence uniquement aux ministères comme les maîtres d'ouvrage de l'élaboration des PP. Il est toutefois entendu que les indications méthodologiques fournies sont applicables à tous les autres organismes publics habilités à élaborer des PP.

### *a) La note conceptuelle*

A titre indicatif, le contenu de la note conceptuelle doit comporter les points ci-après :

- la problématique à résoudre dans le domaine, objet de PP ;
- la justification de l'exercice : (par exemple, démontrer la nécessité d'interventions publiques dans le domaine comme solutions à la problématique posée);
- le/les objectifs de l'exercice : (par exemple, définir une PP explicite dans le domaine pour renforcer le cadre programmatique du ministère) ;
- les résultats attendus : un document de PP selon le format du présent guide ;
- l'identification (sur la base des informations disponibles) des parties prenantes et la démarche devant sous-tendre leur implication. En fonction du temps alloué à l'exercice et des financements disponibles, cette démarche peut être centralisée, participative ou mixte ;
- le cadre institutionnel de pilotage de l'exercice articulé autour d'un comité représentatif des parties prenantes du domaine, et d'un noyau technique avec indication de leur mandat respectif ;
- l'approche méthodologique incluant : les revues documentaires, la collecte et l'analyse des données statistiques, la réalisation d'études et d'évaluations, l'élaboration d'un plan de communication ;
- le coût global de l'exercice et son schéma de financement ;
- la durée indicative de l'exercice.

Il est à noter que la version de la note conceptuelle produite par la DPSE est considérée comme préliminaire (c'est-à-dire un draft) jusqu'à son adoption par le comité de pilotage du processus.

### *b) Le budget détaillé*

Le budget détaillé du processus d'élaboration d'une PP doit comporter en dépenses, les coûts relatifs : (i) aux prestations de consultants pour les études/évaluations ; (ii) aux processus participatifs (concertations, sensibilisations, recueils d'aspirations, vulgarisation,...); (iii) à la communication ; (iv) aux ateliers techniques ; (v) à l'appui au fonctionnement du cadre institutionnel ; (vi) à l'impression et à la diffusion du document de PP ; Et en recettes, le budget doit indiquer le financement nécessaire pour couvrir ces dépenses. Il est indiqué, qu'au moins l'appui au fonctionnement du cadre soit entièrement couvert par les ressources du budget national. Ce qui signifie pour le ministère d'inscrire déjà en année « n-1 », ces ressources dans ses propositions budgétaires, pour qu'elles soient rendues disponibles en année « n ».

### *c) La feuille de route*

La feuille de route doit être articulée autour des phases du processus et leur déclinaison en étapes et activités. Elle doit être conçue de sorte à guider le déroulement du processus et fournir un aperçu général des activités. Celles-ci doivent être ordonnancées et programmées dans le temps. La feuille de route doit également indiquer les échéances pour les produits d'étapes ainsi que le calendrier des ateliers et des processus participatifs. Elle doit en outre, intégrer le temps nécessaire à la prise d'actes réglementaires (décrets, arrêtés, notes de service), la recherche et la mobilisation du financement, la mise en place et le fonctionnement du cadre institutionnel de pilotage, à la réalisation des études/évaluations. La feuille de route doit par ailleurs, comporter des indications sur les moyens de réalisation des différentes activités qui y sont inscrites ainsi que les points de contrôle.

*d) Les parties prenantes*

Les parties prenantes à l'exercice d'élaboration de politiques publiques sont : (i) les responsables (de niveau politique et de niveau technique) compétents du ministère en charge du domaine ; (ii) les ministères chargés respectivement de la planification, des finances, de la prospective et de l'évaluation des PP; (iii) les représentants du secteur privé et de la société civile intervenant dans le domaine ; (iv) les collectivités territoriales; (v) les usagers, les consommateurs ou les bénéficiaires des services publics fournis dans le domaine ; (vi) les syndicats de travailleurs du domaine. Une fois les parties prenantes identifiées, il faut ensuite décider de la manière de les impliquer dans le processus.

*e) Le cadre institutionnel de pilotage*

Le cadre institutionnel de pilotage est constitué : (i) d'un comité de pilotage, (ii) d'un noyau technique dénommé secrétariat technique, et (iii) des dispositions réglementaires qui fixent leur composition et attributions respectives.

Le comité de pilotage doit être représentatif des parties prenantes et sa composition doit être légère dans le sens d'un fonctionnement efficace.

Le guide fixe la composition du comité de pilotage à 20 membres maximum, répartis comme suit :

- Président : le secrétaire général du ministère concerné ;
- Vice-Président : un membre du cabinet du ministre concerné.
- Rapporteur : le directeur chargé de la planification et du suivi-évaluation du ministère concerné;

Membres :

- les directeurs techniques du ministère ;
- deux (02) représentants du ministère chargé de la planification;
- un (01) représentant du ministère chargé de l'évaluation des politiques publiques ;
- un (01) représentant du ministère chargé des finances ;
- un (01) représentant (niveau ministériel) du comité sectoriel auquel appartient le ministère concerné ;
- des représentants des collectivités territoriales (cf. union des communes du Togo)
- des représentants des organismes rattachés ou sous tutelle ;
- des représentants du secteur privé intervenant dans le domaine ;
- des représentants de la société civile intervenant dans le secteur y compris les universités et les centres de recherche ;
- des représentants des partenaires techniques et financiers (PTF) intervenant dans le secteur ;

Le Comité de pilotage a pour mandat :

- l'adoption de la note conceptuelle
- la mise en œuvre et le suivi de la feuille de route du processus sur la base du calendrier des activités ;
- l'adoption des modalités de participation/d'implication des parties prenantes
- l'examen et la validation des termes de référence pour la réalisation des études/évaluations et l'élaboration d'un plan de communication ;

- le suivi technique du déroulement des études et de l'élaboration du plan de communication;
- la supervision de l'organisation des ateliers de restitution et de validation.

Le guide arrête comme suit, la composition du secrétariat technique du comité de pilotage à (sept) 07 membres maximum :

Secrétaire technique : le directeur chargé de la planification et du suivi-évaluation

Membres :

- les deux représentants du ministère chargé de la planification;
- le représentant du ministère chargé de l'évaluation des politiques publiques ;
- le représentant du comité sectoriel auquel appartient le ministère concerné ;
- un représentant des PTF
- les consultants/experts et des personnes ressources en appui au processus

Le secrétariat technique a pour mandat :

- la préparation de l'agenda des sessions du comité de pilotage
- la préparation des projets de termes de référence à soumettre à validation du comité de pilotage ;
- le cadrage méthodologique des interventions des consultants/experts en appui au processus
- la préparation des notes de commentaires et d'observations sur les rapports d'étapes des consultants et experts.

### **3.2.2.2. La disponibilité du financement**

La décision d'élaborer une PP est subordonnée à la disponibilité du financement. Il s'agit d'une condition sine qua non pour un ministère de conduire à bien, et jusqu'à son terme, le processus d'élaboration de PP. Trois sources potentielles de financement existent : les projets transversaux d'appui institutionnel existant, les partenaires techniques et financiers (PTF) et le budget national.

Pour les projets, le ministère désireux de s'engager dans un processus d'élaboration de PP, s'adresse au ministère chargé des finances ou au ministère de la planification pour explorer les possibilités de financement qu'offrent ces projets d'appui institutionnel. Ces sources de financement sont ponctuelles et ce caractère éphémère ne permet pas de les considérer comme un financement pérenne pour l'élaboration des PP.

Au niveau des PTF, le besoin de disposer de cadre programmatique dans un ministère pour aligner leurs appuis, les amène à allouer des ressources pour l'élaboration de documents de politiques, stratégies ou plans d'actions. Le ministère chargé du domaine, objet de PP doit prospecter auprès de ses bailleurs de fonds les opportunités d'appui en cette matière. L'existence d'un cadre partenarial est un atout pour les ministères qui en disposent pour mettre en place un pot commun de financement pour appuyer les processus d'élaboration des documents programmatiques.

Sur le budget national, une ligne dédiée au financement des études est ouverte depuis la gestion 2013. Elle est également utilisable pour élaborer les documents de politiques, de stratégies et de plans d'actions dans les ministères. Les procédures d'utilisation de cette ligne sont définies par les ministères chargés des finances, de la planification et celui de la prospective et de l'évaluation. En tout état de

cause, le guide table sur le maintien de cette ligne dans le budget national pour garantir un financement durable des études ainsi que l'élaboration de documents de planification.

Il est à noter que la recherche et la mobilisation de financement pour l'élaboration de PP sont des actions devant être judicieusement planifiées. Si le processus est envisagé de démarrer en année « n », le guide prescrit que ces actions soient déjà réalisées en année « n-1 » au plus tard. Il en est ainsi particulièrement pour les fonds devant provenir du budget national.

### **3.2.3. Prise de décision**

Avec la préparation du draft de la note conceptuelle et de ses annexes ainsi que la disponibilité du financement, les principaux préalables pour une prise de décision éclairée sont réunis. Le guide indique comme suit le cheminement devant conduire à la décision. La DPSE (direction de la planification et du suivi évaluation) soumet à l'appréciation du secrétaire général les supports techniques et financiers d'aide à la décision préparés à son niveau. Le secrétaire général organise une séance de présentation des supports avec la participation des membres du cabinet ainsi que des directeurs techniques du département. La DPSE expose le contenu des supports et recueille en retour les observations des participants à la réunion. La DPSE sous la supervision du secrétaire général, finalise les supports et sur cette base, prépare à l'attention du ministre : (i) un résumé de la version préliminaire de la note conceptuelle ; (ii) une proposition de note de service, (iii) un projet d'arrêté relatif au cadre institutionnel de pilotage ; (iv) le budget de l'exercice et son schéma de financement ; et (v) le calendrier des prochaines étapes.

Le ministre, se fondant sur ces éléments d'appréciation, prend la décision d'engager son département dans un processus d'élaboration d'une PP dans un domaine précis. Cette décision est concrétisée par : (i) une note de service à l'attention du secrétaire général et des directeurs techniques, qui formalise la décision ; assigne les responsabilités ; fixe les échéances clés ; (ii) un arrêté qui crée, organise et définit le fonctionnement du comité de pilotage et de son secrétariat technique ; (iv) un arrêté (interministériel) de désignation des membres des deux organes du cadre de pilotage et (iv) un compte rendu au Premier Ministre ou au Président de la République à titre d'information.

## **3.3. Etape 3 : Le lancement du processus d'élaboration d'une PP**

Cette étape est mise en œuvre en quatre temps : (i) la réunion de lancement ; (ii) la mise en place du cadre institutionnel ; (iii) la mise en place de l'expertise ; et (iii) l'atelier de lancement.

### **3.3.1. Réunion de lancement**

La réunion de lancement a pour but de porter à la connaissance des différentes parties prenantes, la décision du ministère d'entreprendre un exercice d'élaboration de PP. Cette réunion est co-présidée par le ministre en charge du domaine, objet de PP et le ministre chargé de la planification. Les participants au titre des parties prenantes sont : (i) les chefs de service à différents niveaux du ministère ; (ii) les membres désignés du comité de pilotage ; et (iii) les partenaires techniques et financiers en appui au ministère. L'agenda de la réunion comportera deux points : la présentation de la feuille de route du processus et l'allocution de lancement du ministre. Il est indiqué d'assurer la couverture médiatique de

cet événement mais aussi, de prévoir un communiqué de presse. Cette activité est à confier au chargé de communication du ministère ou à défaut au consultant recruté pour le plan de communication et ceci de façon ad hoc.

### **3.3.2. Mise en place du cadre institutionnel**

Après le lancement solennel du processus, le secrétaire général du ministère convoque une réunion du comité de pilotage. L'objet de cette réunion est d'installer officiellement cette instance et de tenir sa première session. Pour l'installation officielle, il doit être procédé à la lecture de l'arrêté portant création, organisation et fonctionnement du comité de pilotage suivie de la lecture de l'arrêté de désignation de ses membres. La première session du comité de pilotage est consacrée à : (i) l'adoption de la note conceptuelle et (ii) la validation des termes de référence des études/évaluations et pour la communication. Il est à rappeler que les supports de cette réunion sont préparés par le secrétariat technique qui a en outre, la tâche de présenter le draft de la note conceptuelle.

### **3.3.3. Mise en place de l'expertise**

L'élaboration de la PP peut être faite par des experts internes ou des consultants.

#### **3.3.3.1. Expertise interne**

Le secrétariat technique du comité de pilotage qui dispose en son sein des experts internes ou des personnes ressources dans d'autres administrations publiques, peut prendre en charge le diagnostic et la rédaction du document. Ces experts sont identifiés suivant leurs compétences et sollicités par voie administrative.

Au cas où l'expertise interne n'est pas suffisante, le ministère concerné pourra recruter des consultants.

#### **3.3.3.2. Le recrutement des consultants**

Sur la base des études et évaluations identifiées pour être réalisées, la DPSE élabore les termes de référence (TdR) des consultants à recruter. De la même façon, des TdR pour l'appui en communication sont élaborés. Ces TdR sont examinés par le secrétariat technique et soumis à la validation du comité de pilotage. Une fois validés, ces TdR sont pris en charge par les structures en charge de la passation des marchés au sein du ministère pour organiser la sélection des consultants. Ceux-ci sont recrutés selon les procédures applicables à l'exercice et mis à la disposition du comité de pilotage. Il est recommandé de lancer les procédures de passation de marchés assez tôt afin de s'assurer de la disponibilité à bonne date des consultants.

### **3.3.4. Atelier de lancement**

L'objet de cet atelier est de procéder à un cadrage méthodologique de l'exercice. La finalité est de permettre l'appropriation de la démarche devant conduire au document de PP. Les cibles de l'atelier sont : le comité de pilotage élargie à des personnes-ressources en provenance du ministère chargé de la planification, du ministère chargé de la prospective et de l'évaluation des PP, du ministère chargé des finances ainsi que d'autres ministères. Il est entendu que les consultants recrutés pour appuyer le comité de pilotage soient également visés. Le secrétariat technique du comité de pilotage est chargé de l'animation de cet atelier. A ce titre, il est chargé de préparer les communications à discuter lors de



l'atelier. Il est recommandé que les communications à l'atelier de lancement portent sur les thématiques ci-après : (i) l'importance des PP ; (ii) l'articulation des PP avec les autres outils de gestion du développement ; (iii) les différentes phases de la démarche méthodologique adoptée pour l'exercice ; (iv) les modalités de participation des parties prenantes et (v) l'architecture du document de PP. Le secrétariat technique élabore ces différentes communications en se basant sur les directives du présent guide. Il est attendu de cet atelier une démarche méthodologique commune et partagée par les différentes parties prenantes.

### **3.4. Etape 4 : La définition des modalités de concertation et de communication**

Cette étape indique les activités à réaliser pour : (i) définir les modalités de concertation ; et (ii) préparer le plan de communication qui accompagnera le déroulement de la feuille de route.

#### **3.4.1. La concertation**

La définition et la mise en œuvre des politiques publiques requièrent une approche participative pour leur pleine réussite. Il s'agit d'une exigence démocratique qui confère à l'action publique une plus grande lisibilité ainsi que de la légitimité. La concertation permet l'appropriation des politiques par les populations. La prise en compte des savoirs, des interrogations et des attentes des citoyens, améliore la pertinence de la politique publique et en garantit l'efficacité.

##### **3.4.1.1. Un processus transversal**

La concertation est donc un élément important pour un exercice de PP et plus particulièrement de sa phase préparatoire. En ce qu'elle doit être permanente le long du processus, la concertation doit être considérée comme une activité transversale à toutes les phases et être définie en amont. A cet effet, le guide fournit des repères pour son organisation.

Outre l'étape de lancement déjà évoquée supra, la concertation est requise lors : (i) de l'examen des conclusions d'études ou d'évaluations ; (ii) de la position du diagnostic ; (iii) des choix stratégiques et des priorités d'actions ; (iv) de l'identification des mesures de mise en œuvre et (v) de la validation du document de PP.

##### **3.4.1.2. Modalités de concertation à la phase de diagnostic**

Le guide préconise une concertation large sur toutes les questions en lien avec l'examen des conclusions d'études ou d'évaluations et l'analyse diagnostique. L'objectif de ce type de concertation est de créer le consensus sur la situation de départ dans le domaine. Toutes les parties prenantes identifiées (administration publique, PTF, collectivités territoriales, secteur privé, société civile y compris les syndicats, les associations d'usagers ou de consommateurs, ...) sont concernées. Cette concertation offre l'occasion d'(e) : (i) informer et discuter sur le bilan de mise en œuvre des politiques et programmes passés et (ii) créer les conditions d'une prise de conscience de la problématique du domaine, et s'accorder sur ses enjeux.

### 3.4.1.3. Modalités de concertation à la phase des choix stratégiques

Sur les choix stratégiques et les priorités d'actions ainsi que sur la mise en œuvre, le guide fait l'option d'une concertation limitée orientée vers les parties prenantes ci-après : (i) les services compétents du ministère concerné, des ministères centraux (plan, finances, prospective) ; (ii) les différents partenaires techniques ; et (iii) les consultants et autres personnes-ressources. Cette concertation est plus technique et a pour objet de : (i) présenter les choix stratégiques ; (ii) débattre de leur justification, de leur pertinence et de leur réalisme et (iii) recueillir les avis et recommandations pour assurer la cohérence et la faisabilité technique de la politique.

### 3.4.1.4. Modalités de concertation à la phase de validation

Pour la validation du draft de document de PP, les concertations à organiser sont ouvertes à toutes les parties prenantes. Ces concertations doivent être conçues de sorte à être le prolongement des précédentes. Dans cette logique, elles doivent être l'occasion pour les participants de passer en revue les différentes articulations de la PP et de statuer sur leur adéquation aux enjeux mis en relief dans le diagnostic. C'est l'occasion pour les parties prenantes de faire des propositions pour infléchir et améliorer les options proposées dans le projet de document de PP.

Le guide considère les processus participatifs comme des étapes d'enrichissement de la PP en cours d'élaboration. Cependant cette option ne signifie pas la substitution des différentes concertations au fonctionnement normal du cadre de pilotage en place, lequel doit être le principal artisan du processus.

### 3.4.2. Modalités de communication

Le processus d'élaboration d'une PP doit être soutenu par un plan de communication. La réalisation de ce plan nécessite le recours à un professionnel dont les prestations sont budgétisées et dont le financement est aussi disponible. Le guide préconise d'orienter ce plan sur la communication institutionnelle et de l'articuler autour des modalités ci-après : (i) la communication institutionnelle ; (ii) la communication événementielle ; (iii) les relations avec la presse. Le guide fournit ci-dessous (cf. encadré 3), des indications sur chacune de ces actions, pour aider les ministères engagés dans le processus d'élaboration de PP à concevoir leur plan de communication.

#### Encadré 4 : Quelques indications sur les actions de communication

La communication institutionnelle. A travers les supports de communication appropriés la communication institutionnelle met en exergue l'institution et la PP. Elle doit en particulier informer sur les grandes étapes du processus et sur la valeur ajoutée qu'apporte le document de PP au public cible.

La communication événementielle. La communication événementielle consiste à organiser un événement ou à profiter d'un événement existant pour faire de la communication institutionnelle. L'option peut être faite sur les journées « portes ouvertes », les visites guidées, les journées et autres manifestations internationales. Un dossier de presse sur le domaine objet de PP, mettant en relief la situation actuelle, le bilan des activités réalisées, les défis relevés, les progrès accomplis et les perspectives doit être systématiquement réalisés à l'occasion de chaque événement. Outre les outils traditionnels de communication, la communication événementielle doit s'appuyer sur les moyens modernes pour atteindre les populations cibles en milieu urbain, semi-urbain et rural.

Les relations avec la presse. Le guide recommande en fonction du budget disponible, d'établir les relations avec la presse autour des outils ci-après : communiqué de presse, dossier de presse, conférence de presse, interview, publi-reportage.

*Le communiqué de presse* est un instrument pratique et discret qui délivre rapidement une information fiable et permet de joindre simultanément un grand nombre de supports médiatiques. Il est recommandé pour rendre compte des conclusions des concertations et des ateliers organisés dans le cadre du processus.

*Le dossier de presse* met à la disposition des médias un ensemble complet de documents relatifs à un événement ou à un thème. Il fournit aux journalistes tous les éléments nécessaires à la réalisation de leurs articles ou émissions. Il est recommandé en particulier au début du processus lors du lancement et à la fin du processus, lors de la validation du document de PP.

*La conférence de presse* est un canal pour transmettre à une occasion donnée et en temps réel, un ensemble d'informations aux journalistes rassemblés dans un même lieu. Elle est indiquée pour le lancement du processus mais également pour la présentation des actions retenues au titre de la PP.

*L'interview* est un vecteur d'information précieux car il est plus riche que le communiqué de presse, plus malléable que le dossier de presse et moins lourd que la conférence de presse. Mais elle requiert une bonne préparation.

*Le publi-reportage* est une technique à mi-chemin entre l'article dans sa forme et la publicité dans le fond. Le commanditaire (un ministère par exemple) maîtrise totalement le message qu'il délivre, c'est lui qui le façonne comme il le souhaite. Il peut être conçu comme une enquête, un reportage, un témoignage, une interview, un débat, etc. Le recours au publi-reportage est particulièrement intéressant si l'information est complexe comme c'est le cas pour les PP. Dans une telle situation, les articles ou émissions classiques ne sont pas suffisants, le publi-reportage permet alors de fournir une information complète et de la livrer de manière didactique.

*Les émissions interactives* permettent une appréciation de l'opinion publique sur la PP et l'orientation de la communication institutionnelle vis-à-vis des populations cibles.

## **4. Phase 2 : Analyse diagnostique**

Le diagnostic constitue une phase essentielle du processus d'élaboration des politiques publiques. Cette phase se déroule en trois (3) étapes : (i) la réalisation des activités préparatoires au diagnostic ; (ii) l'état des lieux du domaine objet de PP ; et (iii) le diagnostic proprement dit.

### **4.1. Etape 5 : La réalisation des activités préparatoires au diagnostic**

Cette étape comprend trois activités : (i) la collecte d'informations ; (ii) la revue documentaire ; et (iii) la conduite des études ou évaluations.

#### **4.1.1. La collecte d'informations**

La disponibilité d'informations de qualité est déterminante dans un processus d'élaboration de PP. L'analyse de la situation dans le domaine a besoin de s'appuyer sur des données objectives pour faire ressortir les enjeux auxquels la PP doit répondre. Les choix stratégiques doivent reposer sur des informations factuelles pour bien orienter les actions. Le guide fait de la collecte d'informations une activité cruciale devant être réalisée avant le diagnostic proprement dit du domaine. La démarche prescrite est la suivante : (i) faire un état des besoins d'informations ou de données ; (ii) identifier les sources d'informations et (iii) collecter les données.

##### **4.1.1.1. Identification des besoins d'informations et de données**

Les besoins portent sur : (i) des données agrégées du domaine, par rapport au PIB, aux dépenses publiques, à l'aide extérieure ;... (ii) des statistiques sociales du domaine en particulier, celles relatives à l'emploi, à la pauvreté et aux inégalités, désagrégées si possible, selon le niveau administratif (national, régional et local) ; (iii) des indicateurs de bien-être tels que les indicateurs d'accès aux biens et aux services, les indicateurs d'actifs ou de ressources ; (iv) des chiffres sur l'exécution budgétaire au sein du ministère.

##### **4.1.1.2. Identification des sources d'informations**

La principale source d'informations pour la collecte de ces données est la DGSCN/INSEED (Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale futur Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et Démographiques), s'agissant : (i) des données macroéconomiques (production, revenu/consommation, prix, commerce extérieur, etc.); (ii) des données d'enquêtes : enquêtes auprès des ménages (EDST, QUIBB, MICS), enquêtes agricoles, enquêtes auprès des entreprises, enquêtes participatives.

Une autre source d'informations est le ministère de l'économie et des finances, s'agissant des agrégats et des données d'exécution budgétaires. Le ministère chargé de la planification et les ministères sectoriels sont aussi des sources importantes de données et d'informations : (i) le ministère de la planification pour les données d'exécution du PIP; et (ii) les ministères concernés s'agissant des statistiques courantes de leurs domaines. En plus de ces sources, il faut ajouter les agences de coopération, les universités et les centres de recherche, les organisations de la société civile, qui détiennent souvent une masse importante de données dans plusieurs domaines d'activités.

#### **4.1.1.3. La collecte des données**

Le guide recommande une collaboration étroite entre le ministère engagé dans l'élaboration d'une PP et la DGSCN/INSEED pour définir les modalités pratiques de collecte et de traitement des données non disponibles. Cette recommandation est conforme à l'esprit et à la lettre de la loi statistique, et aux réformes institutionnelles en cours au niveau de la DGSCN/INSEED. En fonction des besoins exprimés, il serait indiqué que les deux institutions travaillent conjointement à l'élaboration d'un plan de production de données. Ce plan peut comporter des enquêtes quantitatives légères ou des enquêtes qualitatives de perceptions.

#### **4.1.2. Revue documentaire**

La collecte des données et des informations chiffrées doit être complétée par une revue des documents existants dans le domaine ou sur des sujets qui lui sont connexes. L'accent doit être porté en particulier sur : (i) les discours et autres déclarations des autorités à différents niveaux (président de la république, premier ministre, ministre en charge du domaine), jugés pertinents pour l'exercice ; (ii) les traités, conventions ou accords signés au plan international, les décisions et autres directives communautaires, ainsi que les engagements souscrits par le pays en rapport avec le domaine objet de PP ; (iii) les textes légaux, juridiques et réglementaires en vigueur au plan national et qui encadrent le domaine; (iv) le document de la Stratégie Nationale de Développement (SND) ; (v) les documents sur les stratégies transversales (genre, environnement, décentralisation/déconcentration, changement climatique, droits de l'homme...) ; (vi) les politiques, programmes et projets passés ou en cours dans le domaine ; (vii) les cadres de coopération avec les PTF et les autres acteurs.

#### **4.1.3. Conduite des études ou évaluations**

La collecte d'informations et la revue documentaire peuvent nécessiter des études complémentaires ou des évaluations d'interventions-types. Il est attendu des études : soit qu'elles apportent des informations additionnelles ou actualisées, soit qu'elles permettent d'approfondir les analyses sur des aspects spécifiques. Pour les évaluations, il est indiqué de procéder dans un premier temps, à l'identification des interventions sur lesquelles, elles doivent porter. Il s'agit soit des politiques en cours, soit des programmes ou projets passés. Le guide préconise de réaliser ces différentes investigations à ce stade du processus, étant entendu que leurs conclusions et recommandations seront exploitées pour l'étape relative à l'état des lieux et au diagnostic.

### **4.2. Etape 6 : Etat des lieux du domaine**

La raison d'être d'un ministère, comme toutes les autres entités de l'administration publique, est de produire des biens publics ou de fournir des services collectifs afin d'améliorer les conditions de vie et le bien-être des populations. C'est en cela que le guide recommande une approche économique pour réaliser l'état des lieux du domaine. Cette approche qui repose sur la logique de l'offre et de la demande, présente l'avantage d'inscrire le domaine dans un environnement plus large pour analyser sa chaîne de valeur.

Cinq activités sont à mener à cette étape : (i) la délimitation du domaine ; (ii) la présentation des aspects économiques et financiers du domaine ; (iii) la description de l'offre ; (iv) la description de la demande ; (v) la description des facteurs externes qui influencent le domaine.

#### **4.2.1. Délimitation du domaine**

Il s'agit ici de bien circonscrire le domaine devant faire l'objet de PP. La délimitation du domaine est un préalable indispensable à la formulation de la PP. Elle doit s'appuyer sur le corpus de règles et de normes qui régit et encadre le domaine. Le guide préconise en particulier de se référer aux lois, décrets et autres textes réglementaires qui organisent l'administration publique et qui fixent les attributions et le fonctionnement des départements ministériels. Il importe de s'assurer que le domaine objet de PP s'inscrit dans la mission d'un ministère bien spécifié. C'est la condition *sine qua non* pour garantir une bonne prise en charge de la PP à élaborer.

Il est vrai que dans la pratique, des chevauchements s'observent dans les périmètres d'interventions des ministères. Dans ce cas, il est indiqué d'identifier tous ces ministères et surtout les champs d'action qu'ils partagent avec le ministère initiateur du processus. En tout état de cause, cette situation doit être prise en compte dans les modalités de mise en œuvre de la PP en termes de partage des rôles et responsabilités entre les ministères concernés, mais également en termes des liens fonctionnels à établir ou à renforcer. En outre, le comité sectoriel du DIPD, auquel appartient le ministère en charge du domaine, doit être mentionné. Il importe aussi d'identifier les acteurs non étatiques y compris les PTF qui interviennent dans le domaine.

#### **4.2.2. Présentation des aspects économiques et financiers du domaine**

Le travail à faire consiste à mettre en évidence les principaux indicateurs économiques et financiers disponibles caractérisant le domaine, à savoir : les budgets publics de fonctionnement et d'investissement, les investissements privés, la contribution au PIB ; pour les activités à caractère commercial, le poids des financements bancaires, les impacts économiques du domaine; la dimension économique et financière du domaine, son positionnement par rapport aux autres domaines nationaux et par rapport aux grands indicateurs agrégés. La collecte de données et d'informations réalisées dans la phase préparatoire sont d'une grande utilité à ce niveau.

#### **4.2.3. Description de l'offre**

L'offre représente les principales actions menées dans le domaine pour fournir des biens et des services publics ainsi que les agents économiques (secteur public, secteur privé et société civile) impliqués. Il est donc question ici : (i) d'identifier les acteurs majeurs qui mènent des actions de développement dans le domaine, que ce soit au niveau de la conception des politiques que de leur mise en œuvre ; et de (ii) les présenter suivant certaines variables jugées importantes (répartition spatiale, domaine spécifique et volume d'intervention, etc.).

Il est recommandé de recourir autant que possible, à des indicateurs appropriés pour caractériser le domaine. Les indicateurs sont particulièrement utiles pour comprendre et suivre le domaine. Ils doivent par conséquent être choisis de sorte à couvrir toute la démarche de production des biens et services

caractérisant le domaine jusqu'aux destinataires finaux. S'agissant de la description des agents économiques, le guide préconise de traiter les aspects ci-après: (i) les rôles ; (ii) l'accès à l'information ; (iii) les structures des incitations ; (iv) les ressources humaines et financières ; (v) les capacités de gestion ; et plus particulièrement ; (vi) les capacités d'adaptation aux changements.

#### **4.2.4. Description de la demande**

La demande c'est l'ensemble des besoins exprimés et des attentes des populations relativement au domaine. Ce sont aussi les cibles ou bénéficiaires des actions de développement conduites dans le domaine ou les utilisateurs des produits de ces actions.

Il s'agit ici de : (i) caractériser les cibles/bénéficiaires/utilisateurs : qui sont-ils ? Les critères à retenir doivent être pertinents et tenir compte du genre (hommes et femmes) et des couches les plus vulnérables; (ii) présenter leur situation du point de vue de l'accès et de l'utilisation des produits et services du domaine, ainsi que du point de vue de la satisfaction de leurs besoins. Le guide recommande à ce niveau, de se baser sur les indicateurs (si disponibles) de production finale de biens et services, d'effets et d'impacts des politiques et actions de développement menées.

La description doit être à la fois globale et détaillée. Elle doit permettre de dessiner les tendances communes ainsi que les spécificités. Le temps, l'espace ainsi que d'autres variables pertinentes doivent être prises en compte dans cette description. Ces différents éléments d'appréciation sont utiles car elles permettent de mieux orienter les stratégies et les actions.

#### **4.2.5. Description des facteurs externes**

Il s'agit ici de présenter les facteurs externes au domaine qui ont une influence positive ou négative pour son évolution passée ou actuelle. La démarche préconisée consiste à : (i) inventorier ces facteurs ; et (ii) comprendre leur dynamique interne.

Pour l'inventaire des facteurs externes, l'attention doit être portée sur l'environnement national d'une part et l'environnement sous-régional et international d'autre part. Il faut pour cela considérer les facteurs suivants : (i) l'évolution démographique, le cadre macroéconomique, le contexte politique, les réformes structurelles et institutionnelles s'agissant de l'environnement national ; (ii) l'intégration sous-régionale (UEMOA, CEDEAO notamment) et les processus d'harmonisation y relatifs, s'agissant de l'environnement sous-régional et (iii) les engagements internationaux, la conjoncture économique mondiale y compris les prix des matières premières, le cadre partenarial et les modalités de l'aide publique au développement ...

Pour comprendre la dynamique interne de ces différents facteurs, il faut procéder à leur classification en fonction des tendances observées. Le guide opère de ce point de vue une classification susceptible de modification en fonction du contexte.

Sont ainsi considérés comme tendances lourdes<sup>12</sup>, les facteurs dont les effets sont de nature à durer encore cinq à dix années. Les facteurs ayant surgi dans les deux dernières années dont l'impact actuel est susceptible de s'estomper à tout moment ou soit au bout d'un ou deux ans, sont à traiter comme des tendances émergentes. Par contre, ceux dont l'ancienneté est de plus de deux ans et dont les effets seraient observables sur plus de trois ans, sont à considérer comme des tendances porteuses d'avenir.

### **4.3. Etape 7 : Le diagnostic proprement dit**

Le guide préconise de réaliser le diagnostic sous les différents aspects suivants : (i) une analyse microéconomique du domaine ; (ii) une évaluation des politiques, programmes et projets passés ; (iii) un diagnostic participatif et (iv) un diagnostic institutionnel. Cette étape doit déboucher sur la détermination des enjeux pour le futur dans le domaine.

#### **4.3.1. Analyse microéconomique du domaine**

Il est indiqué à ce stade de procéder à une analyse microéconomique sommaire du domaine dans le sens d'identifier les dysfonctionnements du marché (problèmes d'efficacité) et les préoccupations d'équité (problèmes de redistribution) que la PP aura à traiter. La finalité est d'identifier l'agent économique le mieux à même de produire le bien ou de fournir le service de façon optimale.

L'analyse consiste à fournir des éléments de réponse aux questions suivantes : Le bien ou le service qu'offre la PP pourrait-il être assuré par le secteur privé ? Si oui, le secteur privé assurerait-il le niveau et la distribution souhaités des services ? Si la réponse est non, le secteur public pourrait-il améliorer les résultats du secteur privé au moyen de la réglementation, de la taxation ou de subventions aux consommateurs ou aux producteurs ? Si la fourniture du service doit être faite par le secteur public, à quel échelon de l'Etat (central, régional, local), pourrait-elle être optimale (principe de subsidiarité) ?

Ce sont les réponses à cette série de question qui permettent de justifier le rôle de l'Etat dans le domaine par rapport aux autres acteurs. L'analyse pour répondre aux problèmes d'efficacité et de redistribution, doit en outre intégrer les éléments ci-après : les contraintes d'offre ; les facteurs qui influencent la demande ; la couverture prévue des pauvres; l'impact sur la pauvreté ; les problèmes de distribution et les externalités.

#### **4.3.2. Evaluation des politiques, programmes et projets passés**

L'objectif de cet exercice est de tirer des enseignements des interventions publiques passées dans le domaine, avec comme finalité, de capitaliser les bonnes pratiques et d'éviter des écueils à l'avenir. Les évaluations des politiques, programmes et projets mis en œuvre dans le domaine, sont de ce point de vue, utiles pour mieux profiler la PP à élaborer. Le guide recommande de concevoir ces évaluations de sorte qu'elles renseignent sur la performance des interventions publiques selon les critères d'efficacité

---

<sup>12</sup> Mouvement affectant, sur une longue période, un phénomène dont l'infléchissement est très lent dans la période étudiée. On peut citer l'exemple des mouvements démographiques (exode rural, urbanisation). La tendance lourde comporte souvent des éléments d'inertie mais qui peuvent parfois faire l'objet d'inflexion.



socio-économique, de qualité de service et d'efficacité. Ces évaluations doivent en outre renseigner sur les capacités des acteurs.

#### **4.3.3. Analyse des effets potentiels des facteurs de l'environnement externe**

L'état des lieux ci-dessus, a permis d'identifier et de décrire les tendances significatives de l'environnement externe, susceptibles d'agir sur l'évolution future du domaine. Ces tendances ont été qualifiées d'émergentes, porteuses d'avenir ou de tendances lourdes. Il s'agit ici de déterminer si la tendance pourrait avoir une influence négative (menace) ou positive (opportunité) sur l'évolution du domaine, et dans l'un ou l'autre cas, préciser les impacts potentiels sur les variables clés du domaine.

#### **4.3.4. Diagnostic participatif de la situation**

A ce stade-ci du processus, le guide recommande d'élargir l'analyse diagnostique à toutes les parties prenantes. Des ateliers de planification doivent être organisés pour réaliser un diagnostic participatif regroupant les différents acteurs majeurs et bénéficiaires du domaine. Les objectifs assignés à ces ateliers sont : (i) partager l'état des lieux du domaine notamment : (a) les réalisations en termes d'offres de biens et services, (b) les appréciations des bénéficiaires (effectivité des offres, qualité, degré de satisfaction, etc.) qui permettent d'avoir une évaluation participative des interventions passées ; (ii) identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces ; (iii) relever les problèmes actuels et analyser leurs causes, ainsi que leurs effets.

Le guide préconise deux outils pour réaliser ce diagnostic participatif: la matrice FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces) et l'arbre à problèmes (voir respectivement les annexes). La matrice FFOM est utile pour appréhender facilement des problèmes complexes. L'arbre à problèmes est utilisé pour analyser un problème. Il montre à quelles causes il faut s'attaquer pour résoudre un problème donné. La métaphore «pour tuer l'arbre, la meilleure façon est de tuer ses racines » revêt tout son sens dans cet exercice. La finalité est d'identifier de manière participative l'ensemble des problèmes auxquels fait face chaque partie prenante ou catégorie de parties prenantes.

#### **4.3.5. Diagnostic institutionnel**

Le diagnostic institutionnel permet d'analyser si l'organisation institutionnelle en place dans le ministère concerné est la meilleure pour atteindre les objectifs poursuivis dans le domaine. Sont évaluées les méthodes de travail, l'assignation des rôles et des responsabilités, et l'adéquation des ressources humaines en fonction des tâches et des compétences. Ce diagnostic doit faire émerger les dysfonctionnements et les rigidités qui empêchent l'efficacité et le dynamisme du système. Il est l'étape nécessaire pour mesurer les capacités de l'administration à mener sa mission dans le domaine.

#### **4.3.6. Détermination des enjeux**

Les produits de l'état des lieux et du diagnostic doivent être consolidés en une synthèse analytique cohérente mettant en exergue les préoccupations des bénéficiaires ainsi que celles des acteurs. Il s'agit à ce stade d'établir un ordre de priorité pour ces préoccupations. Les critères à prendre en compte sont l'urgence, l'acuité, la localisation géographique de l'objet de PP. Les interrelations entre les défis de la

PP peuvent induire aussi un ordre naturel dans leur résolution. L'exercice de priorisation consiste à déterminer si la préoccupation a une priorité haute, moyenne ou basse.

A la suite, le travail à faire consiste à déterminer les enjeux significatifs pour l'avenir. Les enjeux représentent l'ensemble des éléments constituant des opportunités et des préoccupations majeures. Ils sont le lien entre l'analyse de la situation des bénéficiaires, les opportunités et les éventuels choix stratégiques.

## 5. Phase 3 : Choix stratégiques

Cette phase a pour objet de déterminer les choix stratégiques qui vont orienter les actions sous-jacentes à la PP. Ces choix stratégiques ne sont pas faits ex nihilo. Ils découlent du diagnostic, mais ils doivent également tenir compte d'un certain nombre de référentiels.

Le guide recommande pour dérouler cette phase de considérer les activités suivantes : (i) l'identification des référentiels de la PP ; et (ii) la démarche stratégique proprement dite.

### Encadré 5: Référentiel d'une politique publique

Pour définir les objectifs d'une politique, il faut avoir une certaine représentation des problèmes qu'elle affronte, de leurs conséquences, « des marges de manœuvre » et des solutions. Cette construction est définie comme le référentiel de la politique. « A chaque fois le référentiel d'une politique est constitué d'une ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant les critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel ». Quatre niveaux de perception sont distingués au sein de ces processus : les valeurs ou représentations fondamentales, les normes ou principes d'action, les relations causales et enfin les images qui « font sens » aux trois niveaux précédents et, à ce titre, constituent un élément central du référentiel.

Source : Pierre MULLER – Politiques publiques, PUF, 1990 – cité par Cédric POLERE dans « La prospective : questions actuelles – Volume 2 – Janvier 2012

### 5.1. Etape 8 : Identification des référentiels de la PP

Le guide entend par référentiels, les repères devant guider les choix stratégiques et partant, orienter les actions de la PP. Ces référentiels sont politiques, légaux/juridiques/règlementaires, stratégiques et normatifs y compris tous les engagements souscrits par le pays aux plans sous-régional, régional et international.

#### 5.1.1. Référentiels politiques

Une PP doit s'inscrire dans la vision politique du développement portée par les plus hautes autorités nationales. Il est donc indiqué de consulter l'agenda politique pour y trouver des lignes directrices pour bien formuler la PP.

Le guide recommande de s'appuyer pour ce faire sur : (i) le projet de société du Président de la République qui fixe les orientations politiques pour son mandat ; (ii) le programme d'action du gouvernement (PAG) qui définit les priorités gouvernementales. En fonction des missions qui leur sont dévolues, les ministères sont ainsi appelés à formuler leurs politiques publiques de sorte à décliner en actions concrètes les orientations et priorités politiques.

Au Togo, la constitution fait obligation au premier ministre, de faire devant l'assemblée nationale une déclaration de politique générale, avant son entrée en fonction. C'est à travers cette déclaration, qu'il présente le PAG, qui prend lui-même sa source du projet de société du Chef de l'Etat. Le PAG a vocation de décliner en actions concrètes, la vision et les orientations politiques de ce projet de société. Se fondant sur le projet de société du Chef de l'Etat, le PAG arrête les priorités et les domaines d'actions y attachés.

## 5.1.2. Référentiels légaux, juridiques et réglementaires

Il s'agit de rechercher toutes les dispositions constitutionnelles, légales, juridiques et réglementaires qui encadrent les actions de développement dans le pays et dans le domaine objet de PP en particulier. Dans le cadre du présent exercice, l'accent doit être porté en premier lieu sur : (i) les prescriptions de la constitution ; (ii) les lois ou décrets régissant l'action publique en particulier, les missions de l'Etat et de ses démembrements ainsi que les compétences des collectivités locales ; ou (iii) les lois qui encadrent le domaine objet de PP.

### 5.1.2.1. Les dispositions constitutionnelles

Plusieurs domaines d'action publique sont l'objet de dispositions spécifiques de la constitution. Par exemple, toute politique publique dans les domaines de la protection sociale, de la santé, de l'éducation, de la jeunesse, doit s'aligner respectivement sur les articles 31 à 37 de la constitution<sup>13</sup> (cf. encadré ci-dessous).

#### Encadré 6 : Extrait de la constitution de la République togolaise

- Art. 31 - L'Etat a l'obligation d'assurer la protection du mariage et de la famille.  
Les parents ont le devoir de pourvoir à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants. Ils sont soutenus dans cette tâche par l'Etat.  
Les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, ont droit à la même protection familiale et sociale.
- Art. 32 - La nationalité togolaise est attribuée de droit aux enfants nés de père ou de mère togolais.  
Les autres cas d'attribution de la nationalité sont réglés par la loi.
- Art. 33 - L'Etat prend ou fait prendre en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées des mesures susceptibles de les mettre à l'abri des injustices sociales.
- Art. 34 - L'Etat reconnaît aux citoyens le droit à la santé. Il œuvre à le promouvoir.
- Art. 35 - L'Etat reconnaît le droit à l'éducation des enfants et crée les conditions favorables à cette fin.  
L'école est obligatoire pour les enfants des deux sexes jusqu'à l'âge de 15 ans.  
L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public.
- Art. 36 - L'Etat protège la jeunesse contre toute forme d'exploitation ou de manipulation.
- Art. 37 - L'Etat reconnaît à chaque citoyen le droit au travail et s'efforce de créer les conditions de jouissance effective de ce droit.  
Il assure à chaque citoyen l'égalité de chance face à l'emploi et garantit à chaque travailleur une rémunération juste et équitable.  
Nul ne peut être lésé dans son travail en raison de son sexe, de ses origines, de ses croyances ou de ses opinions.

Source : Loi n°2002-029 – <http://www.legitogo.gouv.tg>

### 5.1.2.2. Les dispositions légales

Dans la même logique, les PP doivent s'inscrire dans la perspective de l'avènement des collectivités territoriales. Les PP doivent dans ce cadre, être conçues dans le respect de : (i) la loi<sup>14</sup> portant organisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo. ; (ii) la loi<sup>15</sup> relative à la décentralisation et aux libertés locales.

<sup>13</sup> Constitution du 14/10/92

<sup>14</sup> Cf. n°2007-001 du 08/01/2007 qui définit les subdivisions (régions, préfecture et sous-préfectures) ainsi que les unités administratives (canton, village et quartier de ville) en même temps qu'elle régit la déconcentration des administrations de l'Etat)

<sup>15</sup> Cf. n°2007-011 du 13/03/2007 qui définit les trois niveaux de décentralisation de l'administration que sont les régions, les préfectures et les communes dénommées collectivités territoriales. Elle régit les rapports de ces collectivités avec l'Etat, fixe leurs domaines de compétence, organise leur fonctionnement administratif et financier. Elle crée le Fonds d'Appui aux Collectivités Territoriales (FACT).

Par exemple, en matière d'eau, toute politique, stratégie et programme ou projet doit s'insérer dans les dispositions de la loi n° 2010-004 du 14 juin 2010 portant code de l'eau. C'est cette loi qui détermine les principes et règles fondamentaux applicables à la répartition, à l'utilisation, à la protection et à la gestion de la ressource en eau. Cette loi constitue l'assise juridique nationale permettant la mise en œuvre et le développement d'une véritable politique d'accès équitable à l'eau et de mise en valeur des ressources en eau au Togo.

### **5.1.2.3. Les dispositions réglementaires**

Les mesures de mise en œuvre des PP dans un domaine de compétence ministérielle doivent être définies en conformité avec : (i) le décret fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels ; (ii) le décret relatif aux attributions des ministres d'Etat et ministres; et (iii) le décret portant organisation des départements ministériels.

De la même façon, les PP sont définies dans un ministère. L'arrêté portant organisation du département ministériel doit être le premier des référentiels à prendre en compte dans la formulation de la PP.

### **5.1.3. Référentiels normatifs**

Le guide entend par référentiels normatifs : (i) les principes (valeurs ou normes), qui fondent l'action publique en général ou le domaine objet de PP en particulier ; (ii) les engagements internationaux et la mission du ministère initiateur de la PP.

#### **5.1.3.1. Les principes**

Les principes sont des règles de base, des choix politiques a priori, des engagements forts. Les principes directeurs regroupent l'ensemble des valeurs à considérer dans la conduite de l'action publique dans le domaine. Ils constituent aussi des éléments qui doivent guider la formulation de la PP et sa mise en œuvre dans la mesure où ils pourront être la référence au moment de la prise d'une décision difficile.

#### **Encadré 7 : Exemple de principes directeurs dans les domaines de l'agriculture et de la santé au Togo**

Les principes directeurs de la politique agricole au Togo (Cf. note de politique agricole – 2006) sont les suivants: (i) approche participative; (ii) responsabilisation des acteurs à la base; (iii) partenariat et synergie dans la mise en œuvre des actions.

La politique nationale de santé (validée en septembre 2011) repose sur les principes suivants : (i) l'efficacité; (ii) la couverture universelle en santé ; (iii) la participation et appropriation communautaire ; (iv) la gestion axée sur les résultats et la bonne gouvernance ; (v) la complémentarité ; (vi) le partenariat ; (vii) la continuité et la qualité de soins; (viii) l'accès universel aux médicaments génériques ; (ix) l'évaluation des stratégies de soins.

Source : Note de politique agricole (2006), et politique nationale de santé (2011)

#### **5.1.3.2. Les engagements internationaux**

Les engagements souscrits par le Togo au plan sous-régional, régional et international doivent être reflétés dans les PP. Il en est ainsi : (i) des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ; (ii) de la déclaration de Paris et son corollaire, le plan d'action d'Accra ; (iii) du programme d'action d'Istanbul en faveur des PMA (pays moins avancés) ; (iv) des initiatives régionales comme le NEPAD et la Vision 2063 de l'Union Africaine ; (v) des programmes d'intégration économique sous-régionale (CEDEAO & UEMOA) ; (vi) des programmes de coopération avec les PTF ; et (vii) de tous autres engagements pris dans le domaine objet de PP.

### **5.1.3.3. La mission du département ministériel**

Les PP sont élaborées dans des domaines de compétences des ministères en lien avec leur mission telle que définie au niveau gouvernemental (décret présidentiel fixant les attributions du ministère, etc.). En se référant à la mission du ministère, l'objectif visé est de faire valoir la légitimité des choix stratégiques à opérer. En d'autres termes, c'est exposer en quoi le ministère est habilité à formuler cette PP. La mission du ministère doit renseigner sur : (i) ses champs d'intervention; (ii) les buts et objectifs poursuivis et (iii) le public cible pour lesquels, produits et services sont destinés. Comme déjà mentionné *supra*, les missions des ministères ne sont pas explicitement définies dans les textes disponibles au moment de la rédaction du présent guide.

### **5.1.4. Référentiels stratégiques**

Ces référentiels sont utiles en ce qu'ils constituent l'ancrage des choix stratégiques à opérer dans le domaine objet de PP. Il s'agit dans la pratique de recenser les grandes orientations à moyen et long terme déjà adoptées par les autorités publiques pour la nation en général, et le domaine en particulier. La finalité est de s'assurer que les choix stratégiques à opérer pour le domaine sont conformes et en cohérence avec l'ensemble de ces orientations.

Le guide recommande pour ce travail, de recourir aux sources ci-après : (i) la vision du développement du pays (Vision Togo 2030); (ii) les schémas d'aménagement du territoire (niveau nationale, régional ou local) ; (iii) la SND ou le plan de développement à moyen terme; (iv) la stratégie du secteur auquel appartient le ministère ; (v) le programme de réformes structurelles et institutionnelles ; (vi) les politiques/stratégies transversales (genre, environnement, changement climatique...).

Ces différents référentiels doivent être judicieusement exploités. La finalité est que toutes les orientations, les actions envisagées, les résultats poursuivis et les indicateurs se rapportant au domaine et contenus dans ces référentiels puissent être identifiés et répertoriés en vue de leur prise en compte dans la formulation des choix stratégiques de la PP à formuler.

## **5.2. Etape 9 : La démarche stratégique**

La démarche stratégique est le cheminement logique devant conduire aux choix stratégiques. Au sens du présent guide, elle comprend les séquences ci-après : (i) la vision du domaine ; (ii) les orientations stratégiques ; (iii) les axes d'interventions ; et (iii) les objectifs. Les produits de ces différentes séquences constituent le cadre stratégique de la PP.

Pour rester conforme à la logique qui sous-tend cette démarche, il est nécessaire d'avoir présent à l'esprit, les enjeux significatifs pour l'avenir du domaine. Les enjeux représentent l'ensemble des éléments constituant des opportunités et des préoccupations majeures. Comme cela a été indiqué dans la phase relative à l'état des lieux et au diagnostic, ils sont le lien entre l'analyse des problèmes des bénéficiaires, les opportunités et les choix stratégiques.

### **5.2.1. Vision du domaine**

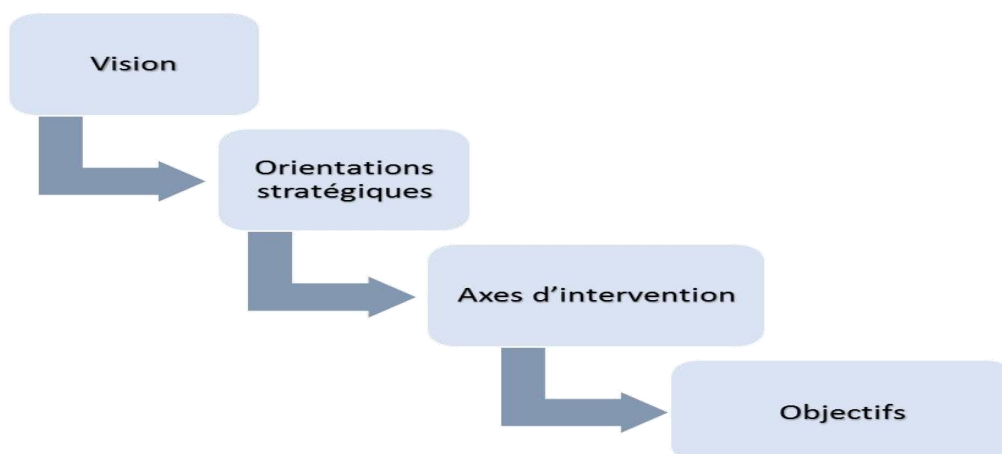
La vision est utile pour déterminer la direction dans laquelle les parties prenantes veulent voir évoluer le domaine dans le futur. En d'autres termes, c'est une représentation de ce que chacune d'elles souhaite

voir se réaliser pour le domaine. Elle fournit à la PP un éclairage qui guide la planification et la programmation des actions à court et moyen terme. La présentation de la vision permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix.

Pour développer la vision, il est important de partir des problèmes clés à résoudre pour dessiner la situation idéale dans laquelle le domaine se trouverait si ces problèmes étaient résolus. Les référentiels normatifs et stratégiques doivent être pris en compte dans la définition de la vision du domaine.

La formulation de la PP peut ne pas forcément nécessiter de construire une vision nouvelle pour le domaine si cette vision est définie explicitement dans la Vision Togo 2030.

**Schéma 5 : Démarche stratégique d'une politique publique**



La vision du domaine doit traduire en outre l'engagement des responsables politiques auprès des populations. La construction de la vision doit en conséquence résulter du processus participatif et se faire en deux (2) temps.

Dans une première étape, le dialogue avec les acteurs du domaine au niveau étatique et au niveau des entités territoriales décentralisées doit permettre la formulation d'une vision partagée par tous ceux qui doivent concourir à sa matérialisation. Dans une seconde étape, un dialogue avec les usagers, les bénéficiaires et les partenaires du secteur, toujours à l'étape de concertation, est à organiser pour faire émerger le consensus sur le futur projeté du secteur.

**Encadré 8: Vision du domaine de l'eau au Togo**

A l'horizon 2025 les ressources en eau du Togo seront mobilisées, exploitées et gérées en garantissant, à tous les fils et filles, l'équité et la paix sociales, la durabilité environnementale et l'efficacité économique. Les besoins essentiels seront assurés pour l'alimentation des populations, le développement de l'agriculture, de l'industrie, du tourisme et des loisirs, la préservation des écosystèmes et dans le respect des engagements internationaux, régionaux et sous régionaux.

Source : Politique Nationale de l'eau, août 2010, Ministère de l'eau, de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise, République Togolaise.

La vision doit être ambitieuse, réalisable et positive. Sa formulation doit être brève et en quelques mots simples, sous la forme d'un slogan fédérateur. La vision du domaine couvre un horizon de moyen et long terme.

## 5.2.2. Orientations stratégiques

Les orientations stratégiques indiquent la trajectoire recherchée pour réaliser la vision du domaine. Elles doivent dériver des enjeux et établir les grandes intentions du ministère. Pour ce faire, elles doivent être définies en fonction des référentiels politiques et stratégiques du pays. L'orientation stratégique doit être présentée de manière synthétique et être énoncée en termes clairs. Elle doit être introduite par un seul verbe d'action, véhiculant une seule idée. La concision ajoute beaucoup à la clarté du message. Il est recommandé d'avoir au maximum pour une PP deux ou trois orientations stratégiques. Chaque orientation stratégique peut être déclinée en axes d'intervention.

## 5.2.3. Axes d'intervention

Les axes d'intervention de la PP situent chaque orientation dans un champ d'action spécifique. Ils indiquent l'angle choisi par le ministère pour déployer les objectifs spécifiques qui permettront d'alimenter l'orientation choisie. La formulation de l'axe d'intervention commence par un nom et ne contient pas de verbes. Le guide recommande d'avoir au moins un axe d'intervention par orientation stratégique et quatre axes maximum pour une PP. Le choix et la justification des orientations stratégiques et axes d'intervention sont indispensables à la détermination et à la compréhension des objectifs.

## 5.2.4. Objectifs de politique publique

Les objectifs de PP sont en général de deux (2) ordres : (i) l'objectif global ; et (ii) les objectifs spécifiques.

L'objectif global est défini indépendamment de la logique interne de la PP. L'objectif global de la PP est un objectif stratégique du ministère. Il traduit la contribution du département à des objectifs de développement de niveau supérieur. Il est commun à toutes les politiques à l'intérieur du ministère ou peut être le même pour tous les ministères. Il dérive des priorités politiques du gouvernement et doit être recherché dans la déclaration de politique générale du premier ministre, dans les lettres de mission des ministres ou dans la stratégie du ministère (si elle existe).

Les objectifs spécifiques sont les objectifs poursuivis par la PP proprement dite. Ils constituent la véritable justification de cette politique. Le guide recommande d'attacher à leur détermination une grande importance. Les objectifs spécifiques de politique publique sont par nature des objectifs socio-économiques et sont considérés comme tels dans la typologie des objectifs adoptés dans le présent document.

### Encadré 9: Objectifs de la politique nationale de santé

- 1) Réduire la mortalité maternelle et néonatale et renforcer la planification familiale
- 2) Réduire la mortalité chez les enfants de moins de 5 ans
- 3) Combattre le VIH/sida, le paludisme, la tuberculose et les autres maladies
- 4) Promouvoir la santé dans un environnement favorable à la santé
- 5) Améliorer l'organisation, la gestion et les prestations des services de santé

Source : République togolaise – Politique Nationale de Santé – 29/09/11

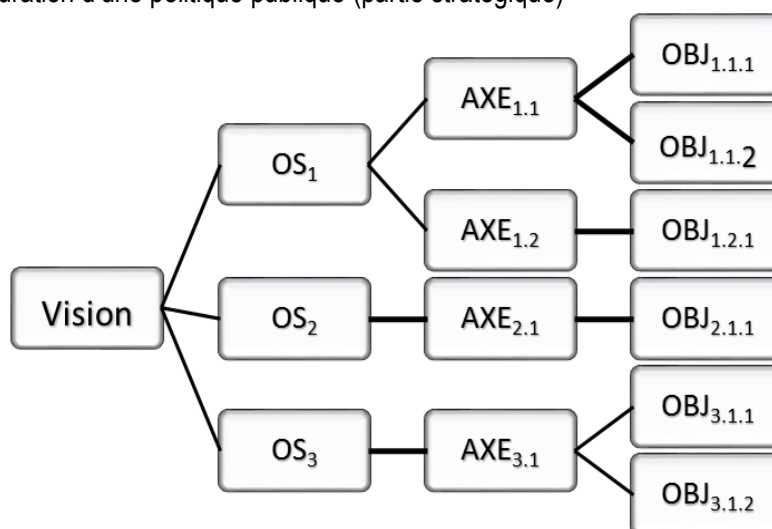
Les objectifs spécifiques de PP sont en lien direct avec les orientations et les axes d'intervention. Ils indiquent les changements précis et mesurables que la PP dans le domaine est sensée produire.



Introduits par un verbe d'action, les objectifs expriment une finalité et doivent, idéalement, contenir les éléments suivants : (i) le changement précis souhaité (utiliser un seul verbe d'action); et (ii) le groupe cible. Les objectifs sont définis pour chaque axe d'intervention. En définitive, les orientations se déclinent en axes d'intervention, et chaque axe peut comporter un ou plusieurs objectifs. Le guide suggère de limiter le nombre d'objectifs spécifiques de la PP à six pour faciliter la programmation. Dans la suite le terme d'objectifs de politique publique sous-entend les objectifs spécifiques de politique publique.

Le schéma ci-dessous montre l'articulation entre la vision, les orientations stratégiques, les axes et les objectifs spécifiques d'une PP. Cette illustration repose sur les hypothèses ci-après : (i) 3 orientations stratégiques ; (ii) 4 axes d'intervention ; et (iii) 6 objectifs pour une PP.

**Schéma 6** : Structuration d'une politique publique (partie stratégique)



OS = Orientation stratégique    OBJ = Objectif    AXE = Axe d'intervention

#### Encadré 10 : Exemples d'objectifs de PP

##### Politique nationale de l'eau

L'objectif général de la politique nationale de l'eau est de contribuer à la lutte contre la pauvreté et au développement durable en apportant des solutions appropriées aux problèmes liés à l'eau, afin que celle-ci ne devienne un facteur limitant du développement socioéconomique.

Source : Ministère de l'eau, de l'assainissement et de l'hydraulique villageoise, République Togolaise, Politique Nationale de l'eau, août 2010.

##### Politique nationale des sports

L'objectif global visé est de doter le département d'une réelle politique des sports qui participe à la réduction de la pauvreté et contribue à : (i) l'amélioration de la santé individuelle ; (ii) la consolidation de la citoyenneté et de l'unité nationale ; (iii) la culture de la paix ; (iv) le renforcement de la coopération avec les autres nations ; (v) l'émergence d'un sport de haut niveau et du sport business.

Source : Ministère des sports et des loisirs (2010) - Politique nationale des Sports (PNS), Décembre 2010.

Du point de vue des outils, le guide préconise de recourir à l'arbre à problèmes/objectifs ainsi qu'à la matrice des FFOM pour déterminer les objectifs spécifiques de PP. L'arbre à problèmes met en évidence le problème central, ses causes (immédiates, sous-jacentes et fondamentales) et ses effets (immédiats et ultimes). Par la suite, la transposition de l'arbre à problèmes permet d'obtenir l'arbre à objectifs (cf. Annexe). La matrice des FFOM quant à elle, reste utile pour déterminer les enjeux, arrêter

les orientations stratégiques et les axes d'intervention. Ces deux outils offrent tout leur potentiel d'analyse lorsqu'ils sont déployés dans un cadre participatif avec l'implication de toutes les parties prenantes conformément aux modalités de concertation arrêtées au début du processus.

**Tableau 1 : Matrice de cadre logique d'une PP**

<b>Ministère X</b>			
<b>Politique publique dans le domaine Y</b>			
<b>Paramètres</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Moyens de vérification</b>	<b>Hypothèses &amp; risques</b>
<b>Objectif global de politique publique</b> ( <i>contribution du Ministère à des objectifs de développement de niveau supérieur</i> )	Indicateurs d'impacts et cibles ministérielles		
<b>Objectifs spécifiques de politique publique</b> ( <i>objectifs socio-économiques</i> )	Indicateurs d'effets et cibles de politique publique		
<b>Liste des programmes</b> Programme 1 Programme 2	Document de Programmation Pluriannuelle de Dépenses (DPPD)		

## **6. Phase 4 : Programmation pluriannuelle**

L'étape précédente a conduit à la définition des objectifs de PP en se basant sur des orientations stratégiques elles-mêmes déclinées en axes d'intervention. Cette phase-ci est consacrée à la programmation pluriannuelle des actions. Elle se déroule en deux grandes étapes : (i) l'élaboration des programmes représentatifs de la PP et (ii) la préparation du cadre d'action pluriannuel.

### **6.1. Etape 10 : Elaboration de programmes représentatifs de PP**

Cette étape s'articule autour deux points ci-après : (i) les concepts de programme ; et (ii) ses éléments constitutifs que sont : les actions ; les activités ; les moyens ; et la classification programmatique des dépenses.

#### **6.1.1. Concepts de programme**

Le guide conçoit le programme à la fois comme un concept de planification et un concept budgétaire.

##### **6.1.1.1. Un concept de planification**

Comme concept de planification, le programme est un sous-produit du processus de formulation d'une PP. Plus précisément, un programme est un (ou plusieurs) objectif (s) de politique publique auquel sont associés les moyens nécessaires à sa (leur) réalisation. L'objectif du programme se concrétise en résultats mesurés par des indicateurs à des fins de suivi et d'évaluation. Pour parvenir à ces résultats, le programme est articulé en actions.

##### **6.1.1.2. Un concept budgétaire**

Le concept budgétaire du programme est défini à l'article 12 de la LOLF (cf. encadré ci-dessous). Le programme est la nouvelle méthode de présentation et de vote des crédits. Il constitue l'enveloppe de spécialisation des crédits. Chaque programme relève d'un seul ministère et est confié à un responsable de programme.

#### **Encadré 11 : Article 12 de la LOLF**

Les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents ministères et institutions constitutionnelles. A l'intérieur des ministères, ces crédits sont décomposés en programmes, sous réserve des dispositions de l'article 14 de la présente Directive. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. A ces programmes sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernés. Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère. Les crédits de chaque programme sont décomposés selon leur nature en crédits de : (I) personnel ; (II) biens et services ; (III) investissement ; (IV) transferts. Les crédits de personnel sont assortis, par ministère, de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat. Les crédits sont spécialisés par programme.

Source : LOLF du 27 juin 2014

Au sein des programmes, les crédits sont présentés par action ainsi que par nature de dépense (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau 2** : Le programme en tant que concept budgétaire

Ministère X	Intitulé du programme : ...				
Crédits de paiement par action	Nature des dépenses				
	Personnel	Biens & services	Transferts courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital
Action n°1...					
Action n°2...					
Action n°3...					

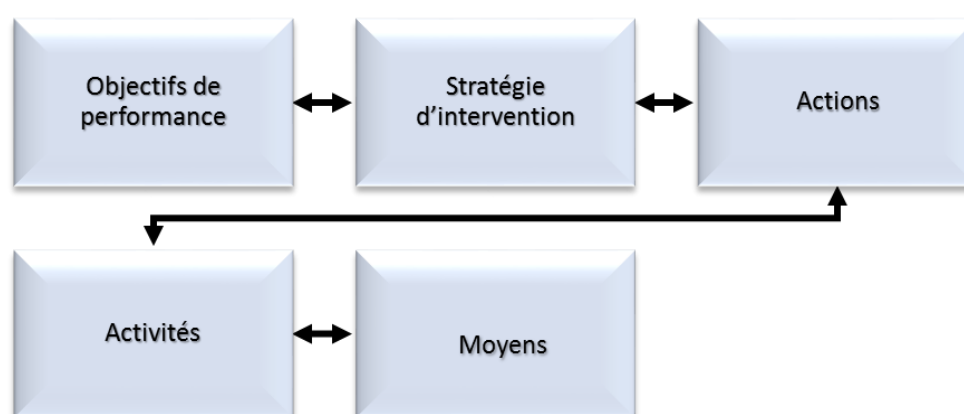
Source : Guide didactique de la directive n°06/2009 du 26/06/2009

### 6.1.1.3. Eléments constitutifs d'un programme représentatif de PP

En lien avec les choix conceptuels opérés ci-dessus, un programme est la traduction d'un ou plusieurs objectifs de PP en actions regroupant des activités et/ou des projets, accompagnées de moyens humains, organisationnels et financiers.

Les programmes doivent être identifiés de sorte à couvrir tous les objectifs de PP. A chaque programme, est associé un ou des objectifs de politique publique. Réciproquement, plusieurs programmes peuvent concourir à un même objectif de PP. Le guide recommande au maximum 2 programmes par PP et un total de 6 programmes par ministère. Il est à souligner que toute politique publique ne donne pas forcément lieu à la formulation d'un programme spécifique à cette politique.

### Schéma 7 : Eléments constitutifs d'une PP



Deux types de programmes peuvent être distingués: les programmes opérationnels et les programmes d'appui (encore appelés programmes d'administration générale ou programme «politique et gestion»). Les programmes opérationnels visent la production d'un bien ou d'un service spécifique en vue de la satisfaction d'un besoin spécifique des usagers et des populations dans un domaine déterminé. Les programmes d'appui génèrent des services au bénéfice des programmes opérationnels. Ils garantissent la permanence de services sans lesquels la mise en œuvre des programmes opérationnels pourrait être compromise. Il s'agit notamment des programmes d'appui institutionnel au bénéfice des structures chargées de la définition de la politique de l'Etat et de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières. La définition des programmes d'appui doit chercher à atteindre les objectifs d'efficience à destination des contribuables.

### Encadré 12 : Qu'est-ce qu'un programme ?

Les approches budgétaires orientées vers la recherche de la performance (ou axées sur les résultats) s'appuient le plus souvent sur une structuration du budget en programmes. Ainsi, la directive n°06/2009/CM/UEMOA préconise de spécialiser les crédits par programme [...].

Un programme regroupe des activités ayant des finalités communes quelle que soit leur nature économique et leur source de financement. L'ensemble des programmes constitue un recouvrement complet du budget de tous les ministères [...]. Cette approche pour définir le programme diffère de celle adoptée dans la gestion des projets et des aides extérieures selon laquelle un programme est un ensemble d'opérations bien définies, sans que l'ensemble du budget d'un ministère soit nécessairement structuré en programmes. [...]

Pour éviter tout chevauchement de compétences dans la gestion et pour responsabiliser les ministères, la directive n°06/2009/CM/UEMOA précise que les programmes sont établis par ministère [...]. En revanche, au sein d'un ministère la structure programmatique ne recouvre pas nécessairement la structure administrative. Le degré de déconnexion entre la structure administrative d'un ministère et sa structure programmatique dépend de la manière dont le ministère est organisé.

[...] La conduite d'une politique publique nécessite une claire identification de responsabilités de gestion. La constitution de programme ne doit donc pas faire oublier l'organisation administrative et les services chargés de mettre en œuvre les politiques publiques.

Source : Guide didactique de la directive n°06/2009 du 26/06/2009

NB : Les activités concourent à des actions qui peuvent contenir des projets sectoriels.

#### 6.1.2. Objectifs d'un programme représentatif de PP

Tout comme la PP, les objectifs de programme sont de deux sortes : (i) les objectifs globaux ; et (ii) les objectifs spécifiques. Les objectifs globaux de programme correspondent à des objectifs spécifiques de PP. La mise en œuvre du programme doit contribuer à l'atteinte de ces objectifs globaux au même titre que d'autres programmes représentatifs de la PP de rattachement.

Les objectifs spécifiques de programme sont endogènes audit programme. Ils doivent être définis à l'aune des dimensions de la performance à savoir : (i) l'efficacité socio-économique ; (ii) la qualité du service ; et (iii) l'efficacité de la gestion (cf. section consacrée aux modalités de suivi de la performance). Les objectifs d'efficacité socio-économique expriment les bénéfices attendus du programme pour le citoyen et la collectivité. Les objectifs de qualité de service énoncent la qualité de service rendu à l'utilisateur pour un montant donné de moyens (ex. : « Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables » pour le programme « Justice judiciaire »). Les objectifs d'efficacité de la gestion permettent de rendre compte aux contribuables de la qualité de la gestion des moyens employés. Ils rapportent les produits obtenus aux ressources consommées. C'est suivant cette logique que le guide traite les objectifs spécifiques d'un programme comme des objectifs de performance.

#### 6.1.3. Stratégie d'intervention d'un programme représentatif de PP

Dans la planification du programme, le passage des objectifs spécifiques aux actions ne doit pas se faire de façon automatique. Le choix des actions à mener doit être justifié par une stratégie d'intervention propre au programme considéré. La stratégie d'intervention présente comment les actions seront organisées pour parvenir aux changements souhaités. Elle consiste en des réflexions en amont pouvant porter sur une évaluation approfondie de la politique mise en œuvre et le cadre institutionnel des programmes. Elle repose en outre sur une concertation poussée avec les services opérationnels sur les modes alternatifs d'action et d'organisation. Au total la stratégie d'intervention est utile pour encadrer, identifier et caractériser les actions contenues dans un programme.

**Tableau 3 : Matrice de cadre logique d'un programme**

Politique publique dans le domaine Y			
Programme Z			
Paramètres	Indicateurs	Moyens de vérification	Hypothèses & risques
<b>Objectif global de programme</b> (correspondant à un objectif ou à plusieurs objectifs spécifiques de politique publiques )	Indicateurs d'impacts et cibles de politique publique		
<b>Objectifs spécifiques de programme</b> (objectifs de performance) Pour le citoyen Pour le contribuable Pour l'usager	Indicateurs d'effets et cibles de programme : Indicateurs d'efficacité socio-économique Indicateurs d'efficience de la gestion Indicateurs de qualité de services		
<b>Liste des actions</b> Action 1 ... Action n	Crédits budgétaires estimés en autorisations d'engagement, crédits de paiements et en plafonds d'emplois		

#### 6.1.4. Actions d'un programme

Tout comme le programme, l'action est à la fois un concept de planification et un concept budgétaire.

##### 6.1.4.1. L'action en tant que concept de planification

En tant que concept de planification, l'action est le premier niveau de déclinaison d'un programme. Elle regroupe l'ensemble des activités et des moyens mis en œuvre pour parvenir à un résultat attendu. Les actions sont de grands ensembles homogènes et complémentaires d'un programme. Leur mise en œuvre doit concourir à la réalisation des résultats du programme auquel elles sont rattachées. Elles permettent de coordonner les activités qui relèvent du même objectif spécifique. Les actions doivent répondre à deux critères : (i) atteindre l'objectif spécifique; et (ii) résoudre le problème identifié.

##### 6.1.4.2. L'action en tant que concept budgétaire

En tant que concept budgétaire, l'action est la composante d'un programme entendu au sens de l'article 12 de la LOLF. Plus exactement, l'action<sup>16</sup> apporte des précisions sur la destination prévue des crédits. Elle peut ainsi rassembler des crédits visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires, ou un mode particulier d'intervention de l'administration. Dans un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative. Elle fait l'objet d'une restitution précise en exécution budgétaire. Si une action recouvre une finalité identifiée, elle peut être assortie d'indicateurs qui lui sont spécifiques parmi ceux associés au programme.

<sup>16</sup> Cf. Guide pratique de la LOLF : Comprendre le budget de l'Etat – Ministère de l'Economie et des Finances – République Française – Edition juin 2012.

### 6.1.4.3. Identification d'une action

Le guide fournit ci-après quelques indications pour rechercher et formuler une action relative à un programme : (i) rechercher à partir des produits attendus, les idées d'actions; (ii) identifier une idée d'action précise et la reformuler au besoin ; (iii) s'assurer que l'action s'inscrit dans la stratégie d'intervention retenue ; (iv) vérifier que l'action vise bien l'atteinte d'un objectif intermédiaire du programme; (v) vérifier que dans sa construction, l'action ne couvre pas le champ de plusieurs structures opérationnelles (au sens des attributions) ; (vi) poursuivre avec la recherche de l'action suivante en s'assurant qu'elle ne poursuit pas le même objectif intermédiaire que celle qui précède.

A titre indicatif, les actions du programme support doivent porter sur les ressources humaines, les ressources financières et matérielles, le contrôle interne et l'évaluation, la coordination des actions, le courrier et la liaison, la documentation et les archives, la communication, le suivi, les ressources informatiques et informationnelles, les statistiques, l'appui juridique, etc. Le niveau de priorité d'une action est renseigné au travers d'une lecture croisée, entre autres, de son degré relatif d'urgence, d'importance, du type de financement et d'une démarche itérative permettant l'affichage des ressources disponibles et le récapitulatif des actions d'un même programme.

**Tableau 4 : Matrice de cadre logique d'une action**

Programme XX			
Action YY			
Paramètres	Indicateurs	Moyens de vérification	Hypothèses & risques
<b>Objectif global d'action</b> (contribution de l'action aux objectifs de performance du programme )	Indicateurs d'impacts et cibles de programme		
<b>Objectifs spécifiques d'action</b> (objectifs intermédiaires)	Indicateurs de produits		
<b>Liste des activités/projets</b> Activités/Projet 1 ... Activités/Projet m	Crédits budgétaires et plafonds d'emplois alloués à l'action		

### 6.1.4.4. Objectifs et indicateurs associés à une action

A une action de programme est associé (ou sont associés) un objectif intermédiaire (ou des objectifs intermédiaires) et des indicateurs. Les indicateurs attachés à une action permettent de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation d'un objectif spécifique du programme, ou de porter un jugement sur l'utilisation des moyens. Il se situe au niveau produit de la chaîne de résultats.

La frontière entre les actions d'un programme donné doit être nette et précise. Dans la pratique, il est recommandé de ne pas multiplier les actions pour un même programme (si possible moins d'une

dizaine par programme). La stratégie d'intervention du programme doit encadrer l'identification des actions.

Outre les objectifs et indicateurs, les autres paramètres d'action sont: le cadre institutionnel et le lieu ou la zone de son exécution. Le cadre institutionnel d'exécution d'une action précise les acteurs intervenant directement ou indirectement dans la mise en œuvre de l'action. Le lieu ou la zone d'exécution est la localisation territoriale (région, préfecture ou commune) de mise en œuvre de l'action. Lorsque la zone d'exécution d'une action n'est pas précisée, cela veut dire que la définition de cette action est encore inachevée, et comme telle, elle ne peut être budgétisée. Les opérations budgétaires doivent en effet se matérialiser dans l'espace.

**Tableau 5 : Eléments de cadre logique d'une PP**

Eléments constitutifs d'une politique publique	Hierarchie des objectifs	Chaîne des résultats	Catégorie d'indicateurs
Politique publique	Objectifs socio-économiques	Résultats socio-économiques finaux	Impact
Programmes	Objectifs de performance	Résultats socio-économiques intermédiaires	Effets
	<i>Objectifs d'efficacité économique</i>		
	<i>Objectif d'efficience dans la gestion</i>		
	<i>Objectif de qualité de service</i>		
Actions	Objectifs intermédiaires	Produits	Produits
Activités/Projets	Objectifs opérationnels		

### 6.1.5. Activités d'un programme

L'activité est une déclinaison de l'action. Elle est définie comme un ensemble de tâches cohérentes nécessitant des ressources humaines, financières et matérielles pour la production d'un bien ou d'un service. Les activités explicitent comment les moyens alloués permettent d'assurer l'atteinte des résultats attendus. Suivant cette logique, un projet est une activité qui participe à la réalisation des objectifs d'un programme et est considéré comme tel dans le présent guide.

La programmation des activités doit se faire au regard des moyens humains et financiers mobilisables pour la politique. Leur réalisation donne donc lieu à un produit concret et visible du programme. Ainsi, la détermination des activités des actions permet de donner un contenu matériel aux programmes sélectionnés, et établit de ce fait une liaison entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel de la politique. Les activités doivent se définir de manière homogène et unique pour tous les programmes. Pour traduire de manière cohérente et lisible les modalités de mise en œuvre de chaque programme, chaque activité doit être rattachée à une action et à une seule.

Les activités doivent être complémentaires et permettre d'atteindre le résultat de l'action. Le contenu d'une activité doit être assez consistant et pertinent pour ne pas être réduit à une simple tâche ou à un groupe de tâches ne débouchant pas sur un résultat concret.



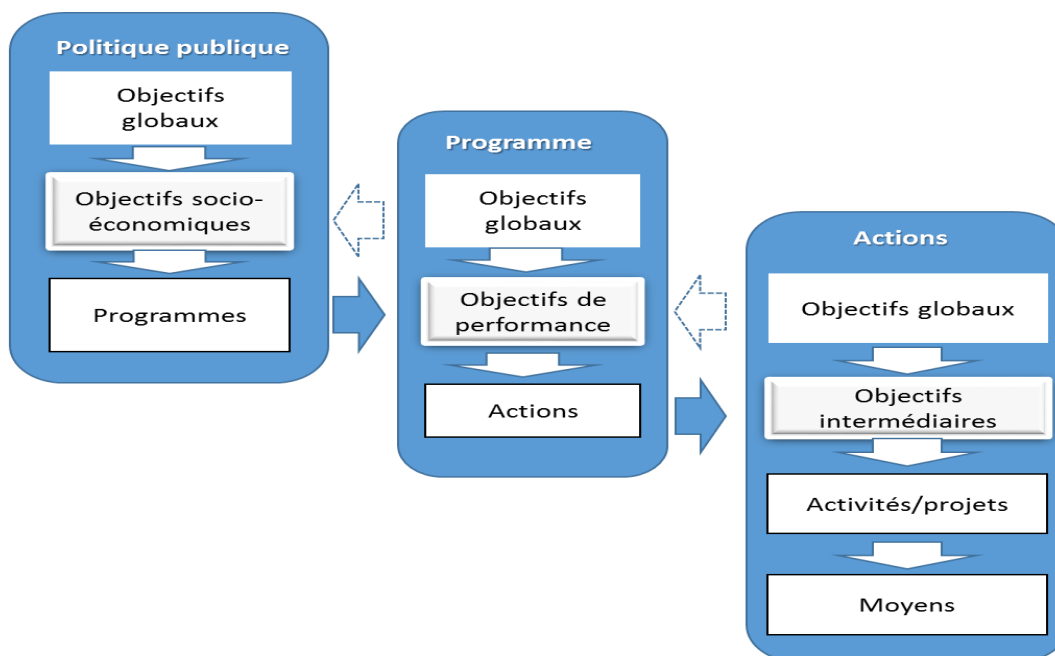
### 6.1.6. Moyens d'un programme

Le guide entend par moyens du programme : les ressources financières, matérielles, humaines et organisationnelles nécessaires à sa mise en œuvre. La finalité à ce stade est de valoriser ces moyens afin d'avoir une estimation du coût du programme.

La démarche préconisée par le guide est de recourir à la mercuriale des prix (lorsqu'elle existe) ou d'appliquer les coûts unitaires officiels aux activités prévues dans le cadre des programmes. Il faut s'assurer que cette démarche est celle également suivie pour les exercices de programmation pluriannuelle par les structures compétentes du ministère en charge du budget. Ceci réduit ou élimine le risque d'une évaluation factice des activités. En même temps, l'application des coûts unitaires peut mener à une évaluation des coûts qui diffère légèrement des coûts réels. Une manière d'atténuer un tel risque est de se baser sur les prix unitaires et/ou forfaitaires des marchés publics en cours. En tout état de cause, l'exercice doit tenir compte des contraintes budgétaires définies dans les documents de programmation pluriannuelle du ministère concerné.

Le coût d'une activité est le montant total des dépenses nécessaires à la réalisation de l'activité ou à l'obtention de son produit. Il s'agit de toutes les natures de dépenses à savoir : (i) les dépenses de personnel, (ii) les achats de biens et services ; (iii) les transferts courants ; (iv) les dépenses d'investissements exécutées par l'Etat ; et (v) les transferts en capital. Il est entendu que ces deux dernières catégories de dépenses incluent les coûts de réalisation des études de pré faisabilité ou de faisabilité et d'autres études techniques préalables à l'investissement.

**Schéma 8 : Articulation des cadres logiques de PP, de programmes et d'actions**



### 6.1.7. Classification programmatique des dépenses

La directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA, consacre<sup>17</sup> la classification programmatique des dépenses en même temps que les classifications administrative et fonctionnelle. L'article 8 de la directive susvisée prévoit un seul niveau de classification à savoir le programme. Il n'est pas explicitement fait mention d'un deuxième niveau de classification qui pourrait être un sous-programme ou une action. Toutefois la directive accorde aux Etats la faculté d'adopter des classifications additionnelles pour répondre à des préoccupations spécifiques. Pour sa part, le présent guide fait l'option de définir l'action comme deuxième niveau de la classification programmatique.

Le découpage d'un programme en actions doit faciliter l'analyse du programme dans le PAP. Ce critère de lisibilité conduit en général à limiter le nombre d'actions. Il peut exister différents modes de découpage des programmes en actions. Toutefois, pour éviter la multiplication des concepts et catégories, il est suggéré de définir l'action à partir du premier niveau de mise en œuvre opérationnelle du programme. Ce premier niveau opérationnel peut être constitué de directions du ministère, d'établissements publics et de projets de taille significative. La partie du budget du programme allouée à chacune de ces unités doit pouvoir être identifiée dans le budget ou dans des états de répartition des crédits.

**Encadré 13 : Article 8 de la directive n°08/2009/CM/2009 relatif à la classification par programme**

Conformément à l'article 12 de la Directive relative aux lois de finances, les crédits budgétaires sont décomposés en programmes à l'intérieur des ministères. Un programme peut regrouper, tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère.

Source : Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat

## 6.2. Etape 11 : Cadre d'action pluriannuel de la PP

L'étape précédente a porté sur le concept de programme et sur ses éléments constitutifs. Cette étape-ci s'attache à inscrire le programme dans un cadre d'action pluriannuel. Ce cadre d'action qui est le produit de cette étape, a un périmètre ministériel. Il s'articule lui-même autour de trois (3) sous-produits : (i) le plan d'action ministériel ; (ii) le document de programmation pluriannuel des dépenses (DPPD) ; et (iii) le plan d'action (PdA) pluriannuel.

Le guide ne traite pas dans le détail, de comment est élaboré le DPPD. Il recommande de recourir à d'autres guides comme le guide<sup>18</sup> méthodologique pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des budget-programmes au Togo.

Les facteurs à prendre en considération pour obtenir ces trois sous-produits, sont d'ordre temporel et financier. L'aspect temporel assure la cohérence entre les horizons des politiques et du cadre d'action ministériel. Les politiques publiques un horizon temporel 10 ans. Sur cette base le guide assigne au plan d'action ministériel, un horizon de 5 ans, le même que les programmes. L'aspect financier assure

<sup>17</sup> Cf. article 4 de la directive n°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009

<sup>18</sup> Cf. République Togolaise – Ministère de l'Economie et des Finances – Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politique de Réformes et des Programmes Financiers – Septembre 2012.

la prise en compte des contraintes budgétaires dans la programmation. Le principal critère de priorisation qui permet de parvenir à un PdA pluriannuel réalisable, est le respect des plafonds de dépenses tels qu'indiqués dans le DPPD. Il s'agit d'une précondition pour la budgétisation.

Il est à souligner que le PdA pluriannuel et le DPPD ne sont pas élaborés de façon séquentielle, ils résultent d'un processus itératif de va-et-vient entre programmation physique et programmation financière/budgétaire.

### 6.2.1. Elaboration du plan d'action ministériel<sup>19</sup>

Un plan d'actions (PdA) est constitué de l'ensemble des programmes du ministère ordonnés en hiérarchie ascendante (liens avec le cadre stratégique ministériel) et descendante (déclinaisons en actions et activités), chiffrés et assortis d'indicateurs de résultats. Le guide préconise d'adopter un format de PdA qui soit une synthèse des informations sur les programmes et sur leurs éléments constitutifs respectifs tels que résultant de l'étape précédente.

La démarche consiste ainsi à dresser comme ci-dessous, une série de tableaux récapitulatifs portant sur : (i) les activités par action de programme ; (ii) les actions à l'intérieur de chaque programme ; et (iii) chaque programme du ministère considéré.

**Tableau 6 : Présentation des activités par action**

Programme X					
Action	Activités	Coût	Zone ou lieu d'exécution	Responsable de mise en œuvre	Cadre institutionnel
	Activité 1	Coût 1			
	...	...	...	...	...
	Activité p	Coût p			
		Coût total			

Il est à souligner qu'ici, chaque activité déterminée est caractérisée par son coût, sa zone d'exécution et son cadre institutionnel.

**Tableau 7: Présentation des actions d'un programme**

Programme								
Description des actions								
Intitulé	Objectif	Indicateurs			Coût	Zone de mise en œuvre	Responsable de mise en œuvre	Cadre institutionnel
		Libellés	Valeurs					
			Base	Cible				
Action 1								
...								
Action n								

<sup>19</sup> Cette partie du document s'est fortement inspirée du Guide méthodologique de planification stratégique au Cameroun – République du Cameroun – Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire – Edition 2011

Le tableau ci-dessus nécessite de renseigner outre les objectifs et indicateurs, d'autres paramètres comme : le coût, le cadre institutionnel et le lieu ou la zone d'exécution. Le coût de l'action est obtenu à partir du tableau ci-dessus par agrégation des coûts des activités de l'action considérée. Le cadre institutionnel d'une action précise les acteurs intervenant directement ou indirectement dans la mise en œuvre de l'action. Le lieu ou zone d'exécution est la localisation territoriale (niveau régional, préfectoral ou communal) de mise en œuvre de l'action.

**Tableau 8 : Synthèse de l'étape d'élaboration d'un programme**

Intitulé du programme		
<b>1. Choix stratégiques de référence</b>		
Orientations stratégiques de rattachement		
Axes d'intervention de rattachement		
Objectifs de PP associés (ou objectifs généraux du programme)		
<b>2. Objectifs de performance du programme</b>		
Objectifs d'efficacité socio-économique		
Objectifs de qualité de service		
Objectifs d'efficience de la gestion		
<b>3. Indicateurs du programme</b>		
	Libellés	Valeurs
		Référence      Cibles
	Indicateur 1	
	...	
	Indicateur k	
<b>4. Stratégie d'intervention</b>		
<b>5. Actions du programme</b>		
<b>6. Responsable du programme</b>		
<b>7. Cadre institutionnel de mise en œuvre</b>		
<b>8. Coût total du programme</b>		

Le plan d'action du ministère est le résultat de la compilation des trois tableaux précédents (cf. tableaux 6, 7 & 8) présenté comme suit :

**Tableau 9 : Synthèse des informations sur les programmes**

Ministère						
Programmes		Objectifs	Indicateurs			Coûts
N°	Intitulé		Libellés	Valeurs		
		Base		Cible		
1	PROG <sub>1</sub>					
...	...					
5	PROG <sub>5</sub>					
6	PROG <sub>T</sub>					

**Légende :**

PROG<sub>j</sub>, j = 1,...,5 : programmes opérationnels

PROG<sub>T</sub> : programme "administration générale"

## 6.2.2. Du PdA au PdA pluriannuel

Le passage du PdA au PdA pluriannuel est un exercice de priorisation qui nécessite ; (i) des informations préalables ; (ii) la définition d'une clé de répartition du budget prévisionnel du ministère entre les différents programmes, puis ; (iii) la définition d'une clé de répartition du budget prévisionnel de chaque programme en actions ; ainsi qu'une liste d'activités prioritaires.

### 6.2.2.1. Les préalables à la priorisation

La priorisation est un exercice qui consiste à établir une hiérarchie entre les activités d'un programme en fixant *ex ante* un certain nombre de critères. La finalité est de retenir pour chaque action, le sous-ensemble d'activités devant prioritairement bénéficier des financements disponibles.

La priorisation requiert un certain nombre d'informations à savoir : (i) la synthèse des informations sur les programmes (cf. tableau 9 : ci-dessus) ; et (ii) la contrainte budgétaire ministérielle, telle qu'elle ressort du DPPD. L'encadré 14 ci-dessous présente un des deux formats de DPPD proposés par l'UEMOA.

### 6.2.2.2. La définition d'une clé de répartition du budget entre les programmes

Il s'agit de déterminer le poids relatif à affecter par année de l'horizon retenu, à chacun des programmes du ministère. Ces poids doivent découler d'un processus itératif devant tenir compte d'un certain nombre d'exigences : (i) les poids relatifs des programmes ne doivent pas varier significativement d'une année à l'autre ; (ii) le poids d'un programme doit traduire son niveau d'importance dans la mise en œuvre des orientations et priorités stratégiques assignées au domaine ; (iii) le poids du programme « administration générale » doit être fixé entre 20 et 25% de l'enveloppe ministérielle; (iv) les recommandations de différentes revues ministérielles ou sectorielles; (v) les engagements internationaux ; et (vi) la capacité du programme à mobiliser les ressources externes. Le guide propose de formaliser la définition des clés de répartition par une note circulaire à rendre disponible dans un délai en conformité avec le calendrier de préparation budgétaire.

**Tableau 10 : Poids relatifs des programmes sur une période de 5 ans**

Ministère						
Programmes		Budget prévisionnel en %				
N°	Intitulé	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
1	PROG <sub>1</sub>	a <sub>11</sub>	a <sub>12</sub>	a <sub>13</sub>	a <sub>14</sub>	a <sub>15</sub>
...	...	...	...	...	...	...
5	PROG <sub>5</sub>	a <sub>51</sub>	a <sub>52</sub>	a <sub>53</sub>	a <sub>54</sub>	a <sub>55</sub>
6	PROG <sub>T</sub>	a <sub>T1</sub>	a <sub>T2</sub>	a <sub>T3</sub>	a <sub>T4</sub>	a <sub>T5</sub>
Ensemble des programmes		100	100	100	100	100

#### Légende :

PROG<sub>j</sub>, j = 1,...5 : programmes opérationnels

PROG<sub>T</sub> : programme "administration générale"

#### Encadré 14 : Format de DPPD (sans le PAP)

##### 1. Introduction

- 1.1. Présentation générale du secteur et de la politique sectorielle
- 1.2. Les missions du ministère au sein du secteur.
- 1.3. Evolution d'indicateurs socio-économiques non imputables à un seul programme

##### 2. Orientations stratégiques du secteur

- 2.1. Diagnostic (analyse SWOT par exemple) et analyse des résultats du secteur
- 2.2. Articulation stratégie(s) sectorielle(s) / politique(s) nationale(s)
- 2.3. Objectifs stratégiques et résultats attendus
- 2.4. Présentation de la stratégie du ministère et des orientations retenues (défis, plan d'action...)

##### 3. Programmation pluriannuelle glissante des dépenses

- 3.1. Présentation des programmes et des politiques publiques portées par les programmes, des résultats attendus ainsi que des principaux indicateurs de performance retenus
- 3.2. Evolution des dépenses (et effectifs) par programme sur une période t-3 à t+3 ainsi que des cibles des principaux indicateurs de performance
- 3.3. Commentaires, liens entre l'évolution de l'allocation intra-sectorielle des ressources et la stratégie du ministère
- 3.4. Commentaires sur l'évolution attendue des indicateurs de performance

##### 4. Difficultés et défis

##### 5. Annexes

- 5.1. Les projets d'investissement du ministère par programme
- 5.2. Liste des EPN couverts par le DPPD
- 5.3. Sources des financements par programme
- 5.4. Dispositif de suivi-évaluation
- 5.5. Dépenses du ministère par programme détaillé par nature économique
- 5.6. Toute autre annexe jugée utile

**Source** : UEMOA – Commission - Département des Politiques Economiques et de la Fiscalité Intérieure

#### 6.2.2.3. La définition des clés de répartition du budget prévisionnel entre les actions

Le travail à faire à ce niveau consiste à déterminer les poids relatifs des actions à l'intérieur de chaque programme. Cette clé de répartition doit tenir compte des éléments suivants : (i) la place de l'action dans l'atteinte des objectifs du programme ; (ii) l'importance de l'action pour la réalisation des orientations et priorités stratégiques du département ; (iii) la mesure dans laquelle l'action prend en compte les recommandations des revues ministérielles ou sectorielles ; (iv) la contribution de l'action aux respects des engagements internationaux ; (v) la part des financements extérieurs mobilisée en faveur de l'action ; (vi) la prise en compte des questions de genre, de population et d'autres thématiques transversales comme, les réformes structurelles, la décentralisation, les changements climatiques, ... ; (vii) la capacité de l'action à fournir les produits attendus au moindre coût.

#### 6.2.2.4. La détermination de la liste des activités prioritaires

Il s'agit de proposer pour chaque action et par année, la liste des activités devant bénéficier en priorité des financements de l'Etat. Pour ce travail, le guide préconise : (i) d'établir un ordre de priorité ; et (ii) de hiérarchiser sur cette base, les activités comme il suit :

**Tableau 11 : Ordre de priorité applicable aux activités (SCAPE au lieu de SND)**

Rang	Catégories d'activités
1	Activités programmées l'année considérée et bénéficiant déjà d'un financement de l'Etat
2	Activités bénéficiant d'un financement extérieur
3	Activités explicitement mentionnées dans la SND et qui ne bénéficient pas encore de financement
4	Autres activités

Concrètement, le guide recommande d'établir la liste des activités prioritaires pour une année donnée, en procédant en trois (3) temps. Dans un 1<sup>er</sup> temps, inscrire sur la liste l'ensemble des activités de priorités 1 & 2. Dans un 2<sup>ème</sup> temps, estimer le coût total des activités ainsi retenues et comparer cette estimation au budget prévisionnel de l'action pour l'année considérée. Si la différence entre ces deux chiffres est positive, les activités de priorité 3 sont, dans un 3<sup>ème</sup> temps, introduite sur la liste, puis celle de priorité 4, jusqu'à ce que le budget prévisionnel affecté à l'action devienne nul. Le reste des activités est reporté sur l'année suivante.

**Tableau 12 : Présentation des activités d'un programme selon le niveau de priorité**

Programme X			
Actions	Activités	Ordre de priorité (1, 2, 3 ou 4)	Activité (Oui/Non)
Action 1	Activité 11		
	...		
	Activité 1k		
...	...		
Action n	Activité n1		
	...		
	Activité np		

Les tableaux de priorisation ainsi obtenus pour chaque programme et pour toutes les années permettent de construire comme ci-dessous, le tableau représentatif <sup>20</sup> du PdA pluriannuel.

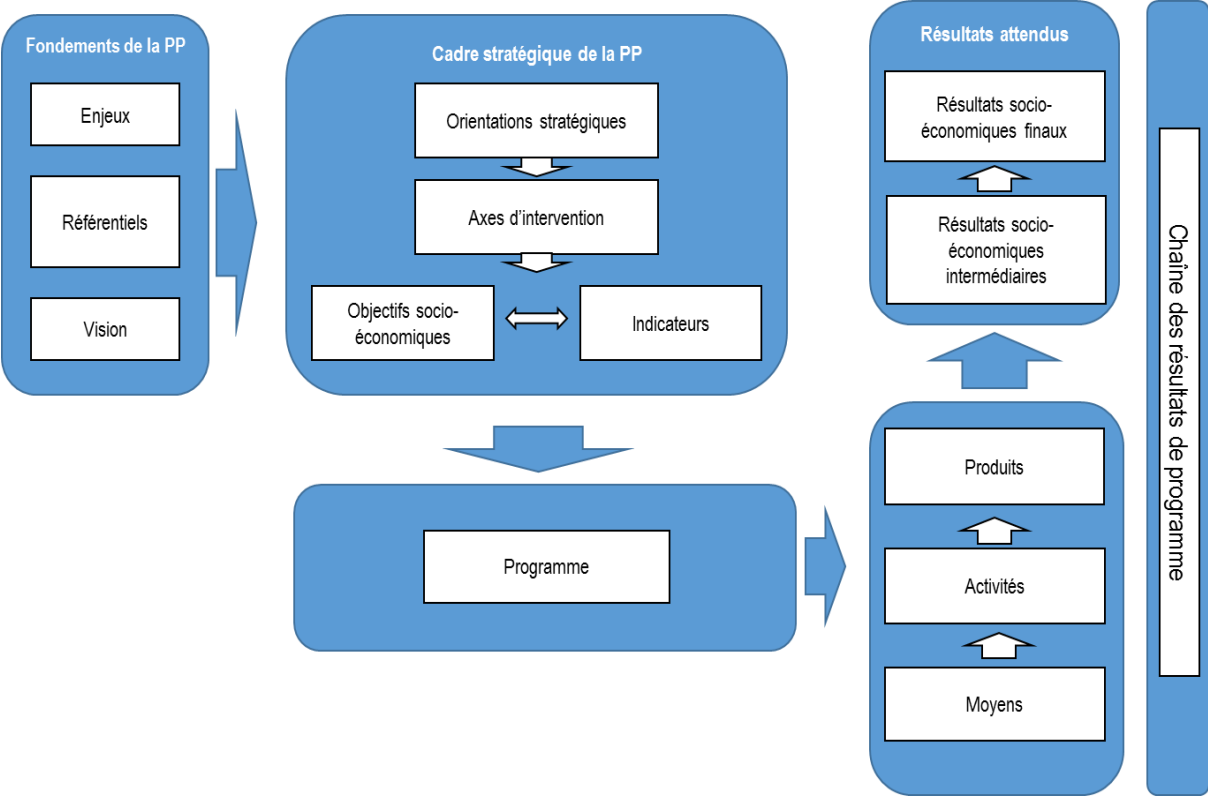
<sup>20</sup> Il est à souligner que le coût d'une activité non prioritaire est nul pour l'année considérée

Tableau 13 : Tableau représentatif du PdA pluriannuel

Programmes	Actions	Activités	Coût/Année				
			N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Programme 1	Action <sub>11</sub>	Activité <sub>111</sub>					
		...					
		Activité <sub>11x</sub>					
	...	...					
	Action <sub>1n</sub>	Activité <sub>1n1</sub>					
		...					
Activité <sub>1ny</sub>							
...	...	...					
Programme 6	Action <sub>61</sub>	Activité <sub>611</sub>					
		...					
		Activité <sub>61u</sub>					
	...	...					
	Action <sub>6m</sub>	Activité <sub>6m1</sub>					
		...					
Activité <sub>6mv</sub>							



**Schéma 9 : Articulation politique publique et programme**



## **7. Phase 5 : Définition des modalités de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques**

Cette phase se décline en deux étapes. Il y a d'abord l'étape de la définition des modalités de mise en œuvre de la PP. Il y a ensuite l'étape de définition des modalités de suivi et d'évaluation de la PP.

### **7.1. Etape 12 : Les modalités de mise en œuvre de la PP**

La mise en œuvre d'une politique publique repose sur trois «piliers» essentiels : un pilier normatif, un système d'acteurs et des arrangements de gestion.

Les produits de cette étape sont essentiellement : (i) des projets de textes de lois ou de décrets destinés à encadrer la mise en œuvre de la PP et régir le système des acteurs; (ii) des propositions d'arrêtés ou de notes de services définissant les arrangements de gestion ; (iii) des projets d'actes de nomination des coordonnateurs, des responsables de programmes ( $R_{PROG}$ ), des responsables des budgets opérationnels de programme ( $R_{BOP}$ ) et les responsables des unités opérationnelles ( $R_{UO}$ ); ainsi que (iv) des notes de présentation de ces différents projets de textes.

#### **7.1.1. Pilier normatif**

Le pilier normatif des modalités de mise en œuvre d'une PP est constitué de l'ensemble des mesures à prendre par les pouvoirs publics pour encadrer certains comportements et activités dans le domaine. Ces mesures prennent la forme de lois, de décrets et de divers textes réglementaires. C'est également sous ce pilier qu'il faut examiner le cadre institutionnel de la mise en œuvre de la PP.

##### **7.1.1.1. Le choix des instruments d'action publique**

Le guide recommande d'inventorier dans un 1<sup>er</sup> temps les instruments d'action publique puis de procéder dans un 2<sup>ème</sup> temps à un choix raisonné de ceux qui seront mis en œuvre par la PP.

Ces instruments incluent : (i) les mesures incitatives au moyen de la fiscalité, des subventions et autres transferts; (ii) le financement public pour exécuter les dépenses publiques (dépenses courantes et dépenses d'investissements) nécessaires pour traduire la PP en actions concrètes ; (iii) des mesures coercitives à travers la réglementation pour renforcer les moyens de sanction ou décourager des pratiques ou comportement par une hausse des impôts ; .... Il importe pour ces types de dispositions, en particulier pour celles ayant des incidences budgétaires, de veiller à leur prise en compte à temps, dans le projet des lois des finances, une fois la PP adoptée.

Le choix des instruments d'action publique doit tenir compte des conclusions de l'analyse microéconomique réalisée à l'étape diagnostique. Celles-ci sont importantes en ce qu'elles permettent de catégoriser les défaillances de marché dans le domaine objet de politique publique : est-ce un problème d'externalité ? Est-ce un problème de biens publics ? Ou est-ce un problème de monopoles naturels ? Les réponses à ces questions constituent le référentiel pour procéder au choix de l'un ou l'autre (ou encore la combinaison) des instruments suivants : la taxation ou la subvention, la production publique directe, la réglementation ou la législation.

### **7.1.1.2. Le cadre institutionnel**

La définition du cadre institutionnel doit tenir compte du rôle assigné à l'Etat dans le domaine et des orientations de la PP. Elle nécessite de répondre aux questions ci-après : la mission du ministère concerné reste-t-elle valable ? L'organisation des services est-elle en adéquation avec la politique définie ? Faut-il abroger les dispositions existantes ou procéder à des ajustements à la marge ? Les réponses à ces questions doivent permettre d'inventorier toutes les modifications à opérer et de prévoir les mesures à prendre à cet effet à l'échelle du ministère ou à l'échelle du gouvernement. Ces mesures peuvent consister en l'élaboration et à la prise de décrets, d'arrêtés ou autres textes réglementaires.

S'il s'avère qu'un dispositif interne de pilotage est à mettre en place, il doit faire appel simultanément à plusieurs modes de relations : hiérarchique, contractuel, dialogue « objectifs - moyens », etc. Il concerne les services et (directement ou indirectement) les personnes ayant un rôle à jouer dans la conception et/ou la réalisation des programmes, indépendamment de leur appartenance hiérarchique. Les arrangements de gestion sont utiles dans cette perspective pour fixer les modes opératoires. Ceux-ci doivent également faire l'objet d'un acte à prendre au niveau du ministère concerné.

Le guide recommande par ailleurs, de prendre en considération dans la mise en œuvre de la PP, les interactions du ministère concerné avec les autres ministères. Cette recommandation revêt toute son importance dans les situations suivantes : (i) l'existence de comités sectoriels ou autres cadres interministériels ; (ii) le caractère transversal du domaine objet de PP ou son chevauchement avec un autre ministère ; (iii) l'établissement de liens fonctionnels entre le ministère considéré et les ministères de coordination comme ceux en charge de la planification, des finances, de la fonction publique...

### **7.1.2. Système d'acteurs**

Le système d'acteurs est composé de l'ensemble des personnes physiques ou morales devant intervenir dans la mise en œuvre de la politique publique. En fonction de l'échelle à laquelle a été décidée la politique publique, ce système d'acteurs est à retrouver à différents niveaux : national, régional, local,... Ils peuvent être publics ou privés. Il s'agit à cette étape de déterminer et de justifier les rôles que chacun des acteurs est appelé à jouer dans la mise en œuvre de la PP. Ce travail doit être fait en tenant compte du contexte de l'action publique, de la place de l'Etat dans la société et des compétences des collectivités territoriales. Il doit en outre s'appuyer sur les résultats de l'analyse microéconomique du domaine.

Concrètement, il s'agit à ce stade de bien spécifier (i) ce que doit faire : l'Etat dans le domaine (pilotage, édicition des normes, contrôle, prestation directe, subvention, transferts, investissements,...) ; (ii) ce que doivent faire les services déconcentrés conformément à la loi sur la déconcentration ; (iii) ce que doivent faire les collectivités territoriales suivant les compétences à elles transférées dans le domaine, par la loi sur la décentralisation; (iv) ce que doit faire le secteur privé (production, importation, exportation, distribution, financement, investissement, exploitation, entretien ou maintenance d'infrastructures ou d'équipements et autres prestations) ; (iv) ce que doivent faire les organisations de la société civile (sensibilisation, plaidoyer,...) ; et (v) ce qui est attendu des partenaires techniques et financiers.

S'agissant du rôle de l'Etat versus rôle du secteur privé, il est préconisé d'explorer les formes possibles de partenariat-public-privé (PPP) réalisable dans le domaine<sup>21</sup>. Ce type de partenariat doit être envisagé dans les secteurs où l'Etat cherche à se désengager pour des raisons d'efficacité.

Concernant des relations avec les PTF, l'option du guide est de définir dans les PP, les modalités de mise en place d'un véritable cadre partenarial sous le leadership du ministère concerné et en conformité avec les principes de la Déclaration de Paris. Le guide recommande également de s'appuyer sur la politique nationale de l'aide ainsi que sur la stratégie de mobilisation des ressources pour définir les modalités d'aide ou de financements applicables à la PP. Le guide préconise en particulier, pour les domaines dépendant de l'aide publique au développement de faire l'option d'une approche sectorielle (*ou Swap : Sector Wide Approach*) pour asseoir les bases d'une coopération plus efficace avec les PTF.

### 7.1.3. Les gestionnaires de programmes

La gestion des programmes représentatifs de politique publique repose sur une chaîne de responsabilités. Le présent guide recommande d'articuler cette chaîne autour des trois catégories d'acteurs ci-après : (i) les responsables de programmes (R<sub>PROG</sub>) ; (ii) les responsables des budgets opérationnels de programmes (R<sub>BOP</sub>) ; (iii) les responsables des unités opérationnelles (R<sub>UO</sub>).

#### 7.1.3.1. Le responsable de programmes

La directive désigne clairement un pilote pour tout programme. Il s'agit du responsable de programmes. Le R<sub>PROG</sub> a trois missions principales :

- lors de la phase de formulation de son budget, (i) il élabore la stratégie de son programme ; (ii) il fixe, en accord avec son ministre de tutelle, les objectifs et les «cibles» de résultats ; et (iii) il procède à la répartition des crédits et des emplois ;
- lors de la phase d'exécution, il est chargé de la mise en œuvre du programme. Il gère les crédits et les emplois conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés et de façon compatible, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique ;
- postérieurement à l'exécution, le responsable de programmes prépare son rapport de performance. Il est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre.

#### Encadré 15: Article 13 de la LOLF

Les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent. L'acte de nomination précise, le cas échéant, les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur leur sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme, [...]. Sur la base des objectifs généraux fixés par le ministre sectoriel, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés de la mise en œuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion. [...]. Sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle, ainsi que la Cour des comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience.

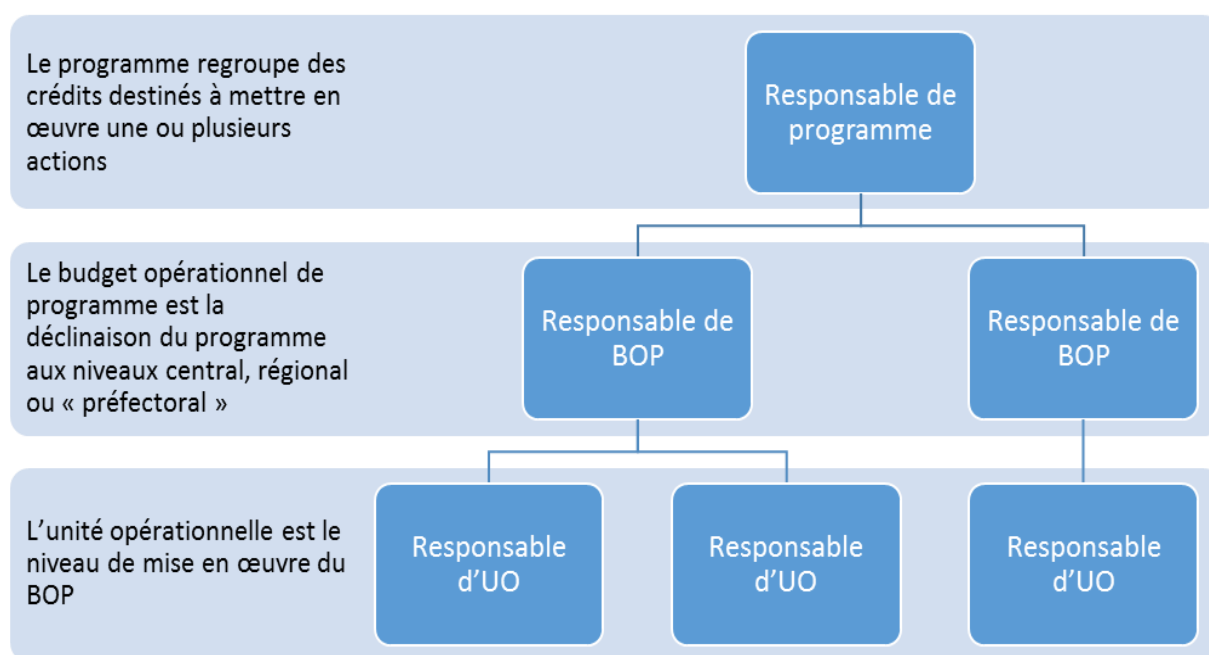
Source : LOLF du 27/06/2014

<sup>21</sup> Le PPP est un mode de financement par lequel l'Etat ou les collectivités locales fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public. Le partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers du service qu'il gère. Au terme du contrat de PPP l'actif peut être transféré à l'autorité publique cocontractante

Les responsables de programmes peuvent également être ordonnateurs secondaires des crédits ministériels pour la partie concernant le programme dont ils ont la charge. Le responsable de programme est ainsi l'acteur central de la réforme puisqu'il organise, au niveau des services qui relèvent de son programme, le nouveau dialogue de gestion.

Les responsables doivent être nommés parmi les cadres supérieurs. La nomination d'un responsable de programme ne doit pas conduire à la création d'un échelon hiérarchique supplémentaire.

### Schéma 10 : Déclinaison opérationnelle des programmes



#### 7.1.3.2. Le responsable de budget opérationnel de programme

Au sens du présent guide, un BOP est la déclinaison opérationnelle d'un programme aux niveaux central, régional ou local. Un BOP a trois composantes :

- un volet « performance » qui est la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme ;
- un volet « budget » qui comprend : (i) les crédits budgétaires en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sous double présentation (destination/action et nature des dépenses) ; (ii) les plafonds d'emplois ; et (iii) la masse salariale correspondante
- une programmation des activités ou opérations à réaliser.

Le BOP est positionné au niveau administratif le plus pertinent pour le programme considéré : en administration centrale, au niveau régional ou « préfectoral ». Le BOP doit être accompagné d'un schéma d'organisation financière (relations financières programme/BOP/UO) précisant le rôle de chacun des acteurs concernés.

Le  $R_{BOP}$  est l'un des maillons de la chaîne des responsabilités qui, du responsable de programme au responsable d'unité opérationnelle, assure la gestion du programme. Le  $R_{BOP}$  dispose d'une partie des crédits d'un programme qui lui a été attribuée par le  $R_{PROG}$  pour réaliser une partie des actions de ce

programme relevant de son périmètre d'action ou de son ressort géographique (centre, région, préfecture). Il répartit les moyens dont il dispose entre les différentes unités opérationnelles qui mettent en œuvre les activités définies dans le BOP. Le R<sub>BOP</sub> s'engage vis-à-vis de son R<sub>PROG</sub> sur des objectifs opérationnels à atteindre. Il doit à l'issue de l'exécution de son budget, rendre compte au R<sub>PROG</sub> de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme.

#### **7.1.3.3. Le responsable d'unité opérationnelle**

Les UO ont la responsabilité de la mise en œuvre de la programmation des activités à l'intérieur du BOP. Les UO sont des services centraux ou déconcentrés de ministère. Les R<sub>UO</sub> sont ainsi les véritables maîtres d'œuvre des programmes et les principaux interlocuteurs des R<sub>BOP</sub>. Le guide recommande d'établir pour chaque BOP, la liste des UO qui lui sont attachées en précisant les services concernés, le responsable et l'échelon territorial.

#### **7.1.4. Arrangements de gestion**

Le guide s'aligne sur les dispositions de la directive n°06/2009/CM/UEMOA pour établir les arrangements de gestion, autour des éléments ci-après : (i) la cartographie des programmes ; et (ii) la charte de gestion

##### **7.1.4.1. La cartographie des programmes**

La structuration programmatique attachée aux politiques publiques d'un ministère doit être cohérente avec la structure administrative de ce département. Le guide préconise de bien identifier le périmètre administratif de chaque programme, de chaque BOP/UO et la chaîne de responsabilité correspondante. L'outil recommandé à cette fin est la cartographie administrative du programme. Etablir la cartographie d'un programme revient à construire une table de passage entre : (i) les structures administratives du ministère (services, projets et autres types de transferts) ; et (ii) le programme lui-même.

Dans cette approche, il est indiqué pour la cohérence interne de la cartographie des programmes, de regrouper dans le programme d'administration générale (ou programme « politique et gestion »), les activités des services transversaux comme les Directions des Affaires Administratives et Financières (DAAF), des Directions des Ressources Humaines (DRH) et des Directions de la Planification et du Suivi-Evaluation (DPSE).

Au sens du présent guide, la création de ces services est un prérequis indispensable pour une mise en œuvre réussie des prescriptions de la directive n°06/2009/CM/UEMOA. La conduite des politiques publiques et leur corollaire, la structuration programmatique des budgets des ministères, ne sont efficaces que dans un contexte institutionnel où ces fonctions transversales sont clairement prises en charge par des entités qui y sont totalement dédiées.

En clair, le rôle des DPSE, DAAF et DRH doivent évoluer vers une fonction de support aux responsables de programme du ministère. Il revient à ces directions de mettre à la disposition des responsables de programme les informations qu'elles gèrent (fichier projet, fichier du personnel, etc.). Elles sont en outre chargées d'apporter un appui technique au responsable de programme pour la préparation des documents de programmation des dépenses et de performance. Les compétences

respectives des directions transversales et des responsables de programme devront être clairement délimitées dans les textes définissant les compétences des services du ministère.

**Tableau 14 : Matrice de répartition des services et projets entre les programmes**

Structures programmatisées	Structures administratives						
	Services				Projets		
	SRVT	SRV1	...	SRVn	PRJ1	...	PRJm
PROGT							
PROG1							
PROG2							
...							
PROG5							

**Légende :**

- SRVT : services transversaux
- SRVi, i = 1,...,n : services techniques
- PRJk, k = 1,...,m : projets
- PROGj, j = 1,...,5 : programmes opérationnels
- PROGT : programme "administration générale"

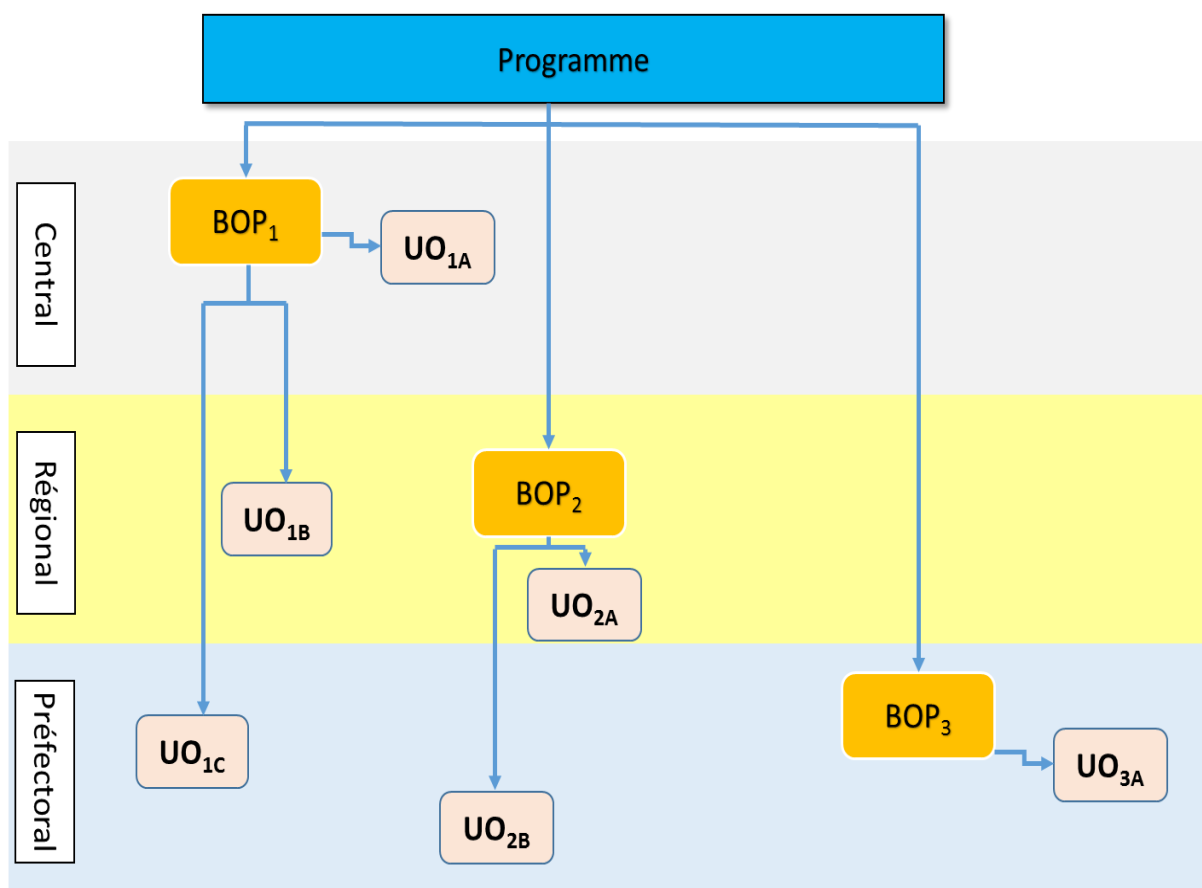
**7.1.4.2. La charte de gestion des programmes**

La conduite d'une politique publique suppose l'identification des responsabilités de gestion. Trois niveaux de responsabilité sont à considérer : le niveau décisionnel, le niveau de pilotage et le niveau opérationnel. Plusieurs acteurs interviennent à ces différents niveaux (ministres, secrétaires généraux, DAAF, DPSE, DRH, responsables de programmes, directeurs de services centraux et régionaux, chefs de projets, chefs de services extérieurs,...). Ce caractère multi-acteur de la chaîne des responsabilités nécessite une définition claire des rôles des uns et des autres pour éviter tous conflits d'attributions.

C'est ainsi que le guide recommande l'établissement d'une charte de gestion pour : (i) atténuer les risques de chevauchements de compétences au niveau des différents acteurs ; et (ii) formaliser dans un document écrit les rôles et interactions de tous les intervenants dans la mise en œuvre des programmes. La charte de gestion est un complément indispensable à la cartographie des programmes en ce sens qu'il donne à cette dernière un contenu fonctionnel.

La charte de gestion doit être élaborée de façon participative avec la pleine implication des acteurs concernés. Elle doit prévoir la création d'un poste de coordonnateur des programmes au sein des ministères. Pour ne pas multiplier les responsabilités, le guide recommande que ce poste soit cumulé avec les fonctions du secrétaire général. Cette recommandation présente aussi l'avantage de renforcer la légitimité institutionnelle des secrétaires généraux dans les ministères.

Tableau 15: Exemple de cartographie de programme



La charte de gestion doit en outre préciser les éléments suivants :

- les responsabilités et les obligations de compte-rendu de chaque acteur dans le pilotage des activités et de la performance (préparation des PAP et RAP et des autres outils de pilotage de la performance), ainsi que les rapports que ces acteurs entretiennent entre eux ;
- les règles et les responsabilités de chaque acteur du ministère dans la gestion des crédits (mouvement de crédit, délégation de crédit, engagement, ordonnancement) dans le respect des dispositions législatives et réglementaires nationales ;
- les dispositions en matière d'exercice du contrôle financier a priori, y compris, éventuellement, les adaptations prévues par l'article 13 de la directive 06/2009/CM/UEMOA et l'article 91 de la directive 07/2009/CM/UEMOA ;
- les responsabilités au sein du ministère en matière de préparation et passation des marchés publics, dans le respect des dispositions du code des marchés publics ;
- les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

La charte de gestion doit être mise à jour régulièrement en fonction du bilan de la gestion des exercices précédents. Il est élaboré au niveau de chaque ministère. Il doit tenir compte des spécificités du ministère concerné (ex. présence ou non d'établissements publics semi autonomes sous tutelle). Toutefois, afin de faciliter sa confection le ministère des finances doit proposer à titre indicatif un schéma type.



Le guide recommande en outre d'appuyer la charte de gestion d'acte réglementaire (décrets, arrêtés ou notes de service) désignant les responsables aux différents niveaux programmatiques à savoir : les R<sub>PROG</sub>, les R<sub>BOP</sub> et les R<sub>UO</sub>.

## 7.2. Etape 13 : Les modalités de suivi-évaluation d'une PP

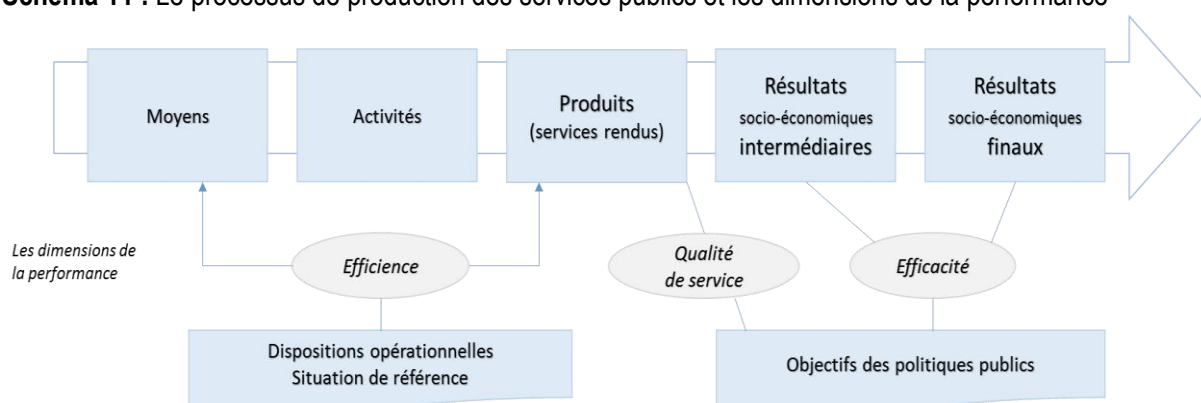
Le suivi et l'évaluation permettent de mesurer et d'évaluer la performance. Cette étape comprend 5 sections. La 1ère section présente la démarche de performance, une des innovations majeures des réformes budgétaires dans l'espace UEMOA. La 2ème section traite du suivi de la performance qui est un élément essentiel dans la mise en place d'une gestion budgétaire orientée vers la performance (ou axée sur les résultats). La 3ème section porte sur le système d'information sur la performance. La 4ème section examine les projets et rapports annuels de performance préconisés dans la directive 06/2009/CM/UEMOA. Et la 5ème section traite de l'évaluation.

Outre la 1ère section qui a un caractère purement didactique, les produits de cette étape sont respectivement : (i) la matrice des indicateurs selon la typologie adoptée, incluant : le libellé de chaque indicateur, sa valeur de référence, sa valeur cible ; (ii) le système d'information pour la performance à mettre en place ; (iii) les documents sur la performance ; (iv) les mécanismes de revues ; et (v) les modalités d'évaluation.

### 7.2.1. Démarche de performance

La notion de performance dans la conduite des activités publiques telle qu'illustrée par le diagramme ci-dessous présente le processus de production des services publics et les dimensions de la performance. Les activités publiques consistent à transformer les ressources (les moyens) en produits (les services rendus), qui induisent des résultats socio-économiques, c'est-à-dire une transformation de l'environnement économique et social. Les résultats socioéconomiques comprennent : (i) les résultats socio-économiques intermédiaires imputables au programme; et (ii) les résultats socio-économiques finaux, ou impacts, auxquels contribuent plusieurs programmes.

**Schéma 11** : Le processus de production des services publics et les dimensions de la performance



Source : Guide didactique relatif à la directive n°06/2009/CM/UEMOA

La performance dans la conduite des actions publiques a plusieurs dimensions : l'efficacité socio-économique, l'efficience et la qualité du service rendu aux usagers.

L'efficacité est la capacité à atteindre des objectifs socio-économiques préalablement fixés (par exemple : accès à l'enseignement fondamental). A travers l'efficacité, les préoccupations sont de savoir si le changement ou le bénéfice final attendu de la mise en œuvre de l'action publique a été réalisée ou non. Il s'agit de préoccupations légitimes assez fréquentes chez le législateur mais surtout chez le citoyen. Ce dernier est intéressé d'apprécier la mesure dans laquelle les politiques publiques mises en œuvre contribuent à modifier son environnement quotidien. L'appréciation de la performance basée sur l'efficacité socio-économique revêt ainsi, une grande utilité pour l'information du public.

L'efficience indique comment le programme utilise ses ressources pour produire des biens et des services. L'efficience est donc un concept axé sur les ressources (moyens), les biens et services (produits) et le rythme auquel on utilise les moyens pour produire (productivité). C'est à travers cette dimension de la performance que le contribuable, l'élu de la nation en tant que législateur votant le budget de l'Etat, et le gestionnaire public, peuvent s'interroger sur le rapport entre les moyens consacrés aux actions publiques et leurs réalisations effectives.

Le niveau de qualité contribue à la réalisation des objectifs finaux au point d'en être indissociable dans certains cas. Il existe une corrélation entre qualité et coûts, soit dans un but d'équilibre, soit dans un but d'efficacité. La qualité se mesure sous l'angle de la satisfaction exprimée par les usagers et dans l'optique du respect des procédures préalablement établies. La mesure de la qualité passe par le suivi de paramètres internes, mais aussi, par des enquêtes externes.

## **7.2.2. Suivi de la performance**

La performance est suivie à l'aide d'indicateurs. Dans cette section, le guide apporte des éléments de réponse aux questions suivantes : (i) qu'est-ce qu'un indicateur ? (ii) quels sont les types d'indicateurs à considérer dans la formulation d'une PP ; (iii) à quoi sert un indicateur ?

### **7.2.2.1. La notion d'indicateur selon le guide**

Tels que présentés dans la section ci-dessus, les objectifs sont restés des libellés décrivant les changements souhaités. Pour devenir de véritables objectifs, il reste à leur attribuer des valeurs cibles [surtout numériques ou éventuellement qualitatives], qu'ils devront atteindre à l'horizon de la PP et qui seront comparées, le moment venu, aux niveaux réellement atteints. Pour cela, une étape importante est à franchir, celle de la définition et de la mise en place des indicateurs de performance.

Les indicateurs sont les compléments indispensables des objectifs. Ils confèrent à ces derniers un caractère pratique. Le guide définit un indicateur comme une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme. L'indicateur doit permettre de: (i) fixer des cibles traduisant les objectifs ; (ii) mesurer les réalisations par rapport à ces cibles ; (iii) comprendre et analyser ces réalisations ; (iv) orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance ; (v) nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux programmatiques.

### **7.2.2.2. La typologie des indicateurs selon le guide**

En se basant sur le processus de production des services publics et les dimensions de la performance tel que décrit supra, le guide distingue : les indicateurs de moyens, les indicateurs de produits, les indicateurs de qualité et les indicateurs de résultats.

Les indicateurs de moyens décrivent le volume (unités physiques) ou le coût des moyens mis en œuvre. La disponibilité du personnel (nombre de médecins, d'infirmiers, de policiers, d'enseignants, d'agents de bureau), du matériel (nombre de véhicules spécialisés, de machines, d'ordinateurs, d'imprimantes), des locaux (mètres carrés), les dépenses du parc automobile, sont les indicateurs de moyen les plus courants. Ces indicateurs fournissent également une vision de la manière dont le service est organisé (nombre d'établissements scolaires, d'ambassades, de bureaux d'accueil) et de la manière dont la population ou le territoire sont desservis (effectif moyen de la population cible par implantation, accessibilité géographique).

Les indicateurs de produits décrivent l'ensemble des productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, enquêtes réalisées, textes réglementaires élaborés). On peut éventuellement affiner en distinguant les indicateurs d'activité (heures d'enseignement) et les indicateurs de produits (nombre de diplômes délivrés).

Les indicateurs de résultats mesurent les conséquences du programme au-delà du court terme. Lorsque ces conséquences concernent les bénéficiaires finaux et sont saisies à la fin du programme, il s'agit d'indicateurs d'effets. Par contre lorsque les conséquences sont à plus long terme et concernent une population plus vaste, soit la collectivité, les indicateurs de résultats sont appelés, indicateurs d'impacts. Ces derniers servent à mesurer le changement final des conditions de vie des bénéficiaires résultant totalement ou partiellement de la mise en œuvre du programme. Le critère de performance est l'efficacité à savoir la maximisation de l'atteinte des objectifs par les résultats.

Les indicateurs de qualité spécifient la qualité attendue de la prestation rendue à l'utilisateur.

### **7.2.2.3. Les mesures de la performance**

La performance est mesurable parce que l'efficacité et l'efficience qui sont ses principaux critères d'appréciation sont eux-mêmes, des concepts mesurables. Ainsi mesurer la performance d'un programme, signifie mesurer son efficacité et son efficience. Autrement dit la mesure de performance revient à mesurer : le degré d'utilisation des intrants, le volume de services produits et les résultats obtenus qui sont tous des déterminants de l'efficience et de l'efficacité.

Quel qu'il soit, un indicateur peut prendre au moins deux valeurs : une valeur cible ou «cible de l'indicateur» qui traduit «l'objectif» c'est à dire la situation attendue; et une valeur «en fin d'exercice» ou «réalisation de l'indicateur» qui traduit le niveau de réalisation de l'objectif. Pour les besoins d'analyse, il est également utile de définir une valeur de départ (valeur de base ou encore valeur de référence) pour l'indicateur pour mieux apprécier les progrès vers la cible. La valeur de départ désigne le niveau de l'indicateur au cours d'une année donnée. Elle sert de référence pour mesurer les progrès accomplis.

A partir des indicateurs ci-dessus définis, il est aisé de mesurer l'efficacité et l'efficience pour les différents aspects de la performance. Cette double mesure se fait à l'aide de ratios permettant de comparer les réalisations par rapport aux cibles des résultats attendus, pour ce qui est de l'efficacité ou par rapport aux moyens utilisés, pour ce qui est de l'efficience. Ces indicateurs apportent des renseignements utiles aux gestionnaires et évaluateurs de programmes dans un but de prise de décision.

**Tableau 16:** Objectifs 1 & 2 de la PNS, les indicateurs associés et leurs valeurs cibles

Objectifs de la PNS	Indicateurs de performance			
	Libellés	Unités	Valeurs	
			Référence	Cible en 2022
Objectif 1 : Réduire la mortalité maternelle et néonatale et renforcer la planification familiale	Ratio de mortalité maternelle	Nombre de décès pour 100 000 naissances vivantes	350	143
	Taux de mortalité néonatale	Nombre de décès pour 1000 naissances vivantes	39	20
	Taux de prévalence contraceptive-méthode moderne	Pourcentage des besoins non satisfaits en matière de planification familiale	13	50
Objectif 2 : Réduire la mortalité chez les enfants de moins de 5 ans	Taux de mortalité infantile	Nombre de décès pour 1000 naissances vivantes	78	38
	Taux de mortalité infanto-juvénile	Nombre de décès pour 1000 naissances vivantes	123	51

Source : Extraits de la Politique Nationale de Santé – 29/09/11

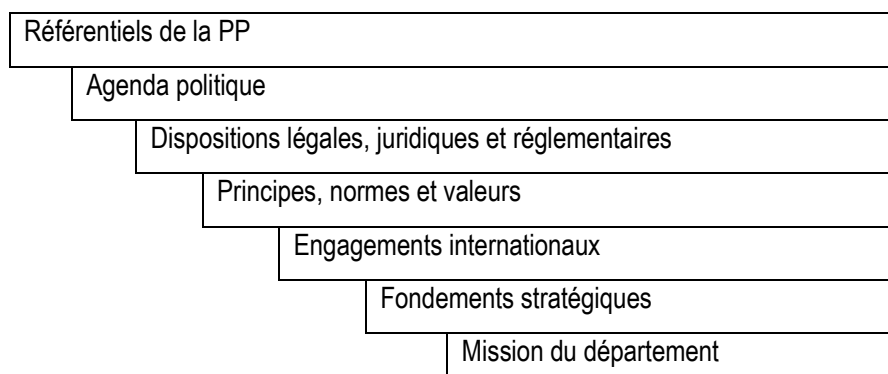
### 7.2.3. Système d'information pour le suivi de la performance

Les données qui alimentent le suivi de la performance proviennent d'un système d'information. Celui-ci observe la réalité, puis la traduit en données, qui sont à leur tour rassemblées, vérifiées, synthétisées, transmises et présentées, de telle sorte qu'elles restituent au mieux les produits et les résultats de l'action publique considérée. La mise en place d'un système d'information propre au suivi de la performance des politiques publiques dans les ministères doit être prise en charge par les DPSE en étroite collaboration avec la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGSCN) ou l'Institut National de la Statistique, des Etudes Economiques et Démographiques (INSEED).

Le guide recommande pour le suivi de la performance des PP, d'identifier les besoins en données nécessaires pour renseigner les indicateurs de performance attachés au programme et de les classer selon leur source. Une fois les besoins identifiés, la deuxième étape est de s'assurer de la disponibilité des données. Trois sources de données sont à considérer : le recensement, les enquêtes et les données de source administrative (statistiques courantes). La Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGSCN/INSEED) est la structure habilitée, à travers son programme pluriannuel de production statistique, à assurer la disponibilité des données de recensement et d'enquêtes. La production des données de source administrative par contre dépend de l'organisation du système statistique au niveau des ministères et des régions. L'option recommandée pour tout ministère engagé dans la mise en place d'un dispositif de suivi de la performance est d'établir un partenariat entre

sa structure et la DGSCN/INSEED autour d'un plan de travail au travers duquel les besoins en informations chiffrées seront assurés.

**Tableau 17** : Tableau illustratif de la démarche de formulation d'une PP



Vision à long terme du domaine							
Enjeu 1							
Orientations stratégiques	Axes d'interventions	Objectifs	Indicateurs			Programmes	
			Libellés	Base	Cible	Prog. 1	Prog. 2
OSP 1.	AXE 1.1	OBJ 1.1.1	IND 1.1.1.1	U1	U2		
			IND 1.1.1.2	V1	V2		
	AXE 1.2	OBJ 1.1.2	IND 1.1.2.1	W1	W2		
OSP 2.	AXE 2.1	OBJ 2.1.1	IND 2.1.1.1	X1	X2		
Enjeu 2							
OSP 3.	AXE 3.1	OBJ 3.1.1	IND 3.1.1.1	Y1	Y2		
		OBJ 3.1.2	IND 3.1.1.2	Z1	Z2		

**Légende :**

- OSP : orientation stratégique de la PP
- OBJ : objectif de la PP
- IND : indicateur
- U1,...Z1 : valeurs de base de l'indicateur
- U2,...Z2 ; valeur cible de l'indicateur

### 7.2.4. Documents sur la performance

Cette section aborde la question de l'utilisation de l'information sur la performance à travers des documents dédiés dont la finalité est d'éclairer la prise de décisions en matière budgétaire. Elle fournit les indications sur le contenu du projet annuel de performance (PAP) et du rapport annuel de performance. Le Projet Annuel de Performance (PAP) et le Rapport Annuel de Performance (RAP) constituent les documents clés du suivi de la performance d'un programme. Les formats retenus pour ces deux documents doivent être similaires pour permettre les comparaisons. En outre, il est souhaitable de consolider les PAP et les RAP des programmes dans un document unique. Le calendrier d'élaboration de ces deux documents doit être intégré au cycle annuel de préparation budgétaire.

### 7.2.4.1. Le PAP d'un programme

D'après le guide didactique de la directive n°06/2009, le PAP doit avoir un contenu articulé autour des points suivants :

- 1) une présentation stratégique du programme considéré.
- 2) une présentation des réformes et autres instruments à partir desquels la performance du programme peut être améliorée ;
- 3) une brève description du programme qui présente notamment :
  - le périmètre du programme et la destination des crédits du programme par actions;
  - les responsabilités dans la gestion du programme ;
  - les principaux dispositifs d'intervention, le cadre législatif et réglementaire, et, lorsque pertinent, la politique fiscale liée au programme ;
  - le rappel des projections financières présentées dans le document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD).
- 4) une présentation détaillée des objectifs du programme et des indicateurs de la manière suivante :
  - pour chaque objectif, il est procédé à une justification du choix des indicateurs associés, les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs ;
  - pour faciliter l'analyse des politiques poursuivies, le nombre d'indicateurs de performance par objectif figurant dans les PAP et RAP doit être limité (idéalement cinq objectifs au maximum par programme et deux indicateurs par objectif).
  - pour chaque indicateur présenté du PAP annexé au budget de l'année n+1, il faut indiquer : (i) les résultats passés (si possible trois années, n-1, n-2, n-3) ; (ii) la valeur attendue l'année en cours (année n) ; (iii) la valeur attendue pour les trois années de projection (année n+1, n+2, n+3) et, éventuellement, une année au-delà, à préciser ; (iv) la source des données et, si nécessaire, des précisions méthodologiques.

**Tableau 18** : Présentation des indicateurs de performance

Objectif k	Unité	n-3	n-2	n-1	n	n+1	n+2	n+3
		Réalizations			PAP année n	Cibles		
Indicateur k.1								
Source de vérification								
Précisions méthodologiques								
Indicateur k.2								
Source de vérification								
Précisions méthodologiques								

Source : Guide didactique de la directive n°06/2009 du 26/06/2009

### 7.2.4.2. Le RAP d'un programme

Le RAP a deux fonctions. Au sein de l'exécutif, il permet de tirer les leçons de l'exécution du budget de l'année n-1 pour la préparation du budget de l'année n+1. Annexé au projet de loi de règlement, il répond aux obligations de « redevabilité », l'exécutif rendant des comptes sur les résultats atteints en matière de performance.

Le RAP suit une présentation analogue à celle du PAP, en se concentrant sur l'exposition des résultats, leur explication, et leur évaluation. Il décrit les activités conduites au cours de l'année sous revue, comme un rapport d'activités classique, puis il présente les résultats en matière de performance, sur la base du suivi des indicateurs figurant dans le PAP et éventuellement d'autres éléments, et les interprète.

D'après le guide didactique susmentionné, le RAP ministériel doit comprendre :

- 1) une partie introductive présentant au niveau du ministère :
  - un résumé de l'activité du ministère au cours de l'année, soulignant les faits marquants et les résultats les plus importants survenus au cours de l'année;
  - la présentation de quelques indicateurs stratégiques au niveau du ministère et d'indicateurs socio-économiques finaux présentés dans le PAP ;
  - un résumé de l'exécution budgétaire comparant les prévisions et réalisations par programme ;
  - la présentation de leçons à tirer de ces résultats.
- 2) une partie présentant par programme l'exécution du PAP sur le plan de la performance avec les détails suivants :
  - un bilan du programme, qui est le pendant de la présentation stratégique et de la description du programme. Ce bilan vise à expliquer le déroulement des activités du programme et à situer ces activités par rapport aux principaux axes stratégiques.
  - les réalisations par objectif et indicateur. Les résultats en matière de performance doivent être comparés aux prévisions du PAP. Les écarts par rapport aux cibles fixés dans le PAP doivent être expliqués. Les résultats particulièrement mauvais seront commentés et des mesures correctrices seront identifiées.
- 3) un compte rendu portant sur les résultats d'exécution financière du PAP par action et projet, de la gestion des autorisations d'engagement et des effectifs selon un format analogue à celui du PAP.

#### **7.2.5. Démarche de performance au niveau opérationnel**

La démarche de performance repose sur : (i) un dialogue de gestion. Le guide recommande d'organiser ce dialogue autour des outils ci-après : (ii) le contrat de performance, (iii) les plans de travail ; et (iv) les tableaux de bord.

Le guide ne traite pas dans les détails des outils de suivi-évaluation de la performance. Il recommande de recourir au document portant plan et outils<sup>22</sup> de suivi-évaluation élaborés dans le cadre du suivi-évaluation de la SCAPE. Ce document contient la démarche méthodologique ainsi que les canevas-types permettant d'élaborer : (1) le plan de travail et budget annuel (PTBA) à l'échelle d'un ministère ; (2) le tableau de bord annuel des indicateurs (TBAI) à l'échelle d'un ministère; ainsi que (3) les tableaux de suivi associés (TS). Les indications méthodologiques fournies dans ce document peuvent utilement être adaptées à un programme représentatif d'une PP.

---

<sup>22</sup> République Togolaise/UE/PNUD – MPDAT – Suivi-Evaluation de la SCAPE – Tome 2 – Canevas des outils – Novembre 2013.

### **7.2.5.1. Le dialogue de gestion**

Un dialogue de gestion est une combinaison de flux d'information, de concertations et d'engagement entre les acteurs des différents échelons programmatiques. Au sein d'un programme, le dialogue de gestion se déroule en cascade correspondant aux trois niveaux de gestion. Au niveau décisionnel, le dialogue de gestion se déroule entre le ministre et le R<sub>PROG</sub>. Au niveau du pilotage, il a lieu entre le R<sub>PROG</sub> et les R<sub>BOP</sub> (les directeurs des services centraux ou déconcentrés). Au niveau opérationnel, le dialogue de gestion implique les R<sub>BOP</sub> et les services sous leur tutelle. Les responsables de chacun de ces niveaux doivent s'engager sur des objectifs, un programme d'activités, cohérent avec les moyens que le niveau supérieur s'engage à leur allouer dans le cadre de son budget, et des obligations de compte rendu. Les arrangements de gestion préconisés *supra* doit permettre de préciser : (i) le champ des responsabilités de ces différents acteurs ; (ii) l'espace d'autonomie en matière de gestion budgétaire qui leur est accordée par le ministre et le R<sub>PROG</sub>, dans le respect de la réglementation en la matière; (iii) les règles de circulation de l'information et les modalités de production de comptes rendus sur leur performance.

### **7.2.5.2. Les contrats de performance**

Un contrat de performance est entendu ici comme un acte écrit, non juridique, passé entre deux ou plusieurs parties. Un contrat de performance rappelle les objectifs généraux, traduit ces objectifs en objectifs opérationnels et fixe les engagements de chaque partie. Les prévisions financières incluses dans un contrat de performance sont à horizon fixe. Elles doivent être revues et mises à jour annuellement.

### **7.2.5.3. Les plans de travail**

Les plans de travail préconisés ici sont annuels (PTA). Ces plans doivent comporter le chronogramme des activités prévues, des indicateurs de performance déclinés de ceux du programme et des indicateurs de moyens et produits reflétant les dispositions opérationnelles et permettant de suivre l'avancement des activités. Ces indicateurs, ou certains de ces indicateurs, doivent être présentés dans un tableau de bord

Les plans de travail doivent être cohérents avec le PAP du programme. Ils doivent en outre être élaborés en cascade. Ce qui signifie qu'il doit avoir une articulation logique entre le PAP et les PTA des BOP (PTA<sub>BOP</sub>) d'une part, et entre les PTA des unités opérationnelles (PTA<sub>UO</sub>) et leur PTA<sub>BOP</sub> de rattachement, d'autre part. De la même façon que les PTA<sub>BOP</sub> doivent contribuer à l'élaboration du PAP, chaque PTA<sub>BOP</sub> doit être une synthèse ou une consolidation des PTA<sub>UO</sub> sous sa tutelle. Les PTA des différents niveaux de gestion sont préparés en deux temps : dans un 1<sup>er</sup> temps pour soutenir la demande de crédits (projets de PTA) puis dans un 2<sup>ème</sup> temps pour prendre en compte les arbitrages budgétaires effectués (PTA ajustés/arbitrés).

Le guide recommande en outre de compléter les PTA<sub>UO</sub> par un plan de passation des marchés et une programmation des besoins de trésorerie conforme au budget.



#### **7.2.5.4. Les tableaux de bord**

Le tableau de bord est un élément important du suivi de la performance. Il permet au responsable de connaître l'état d'avancement du programme ou de la partie du programme dont il a la charge et pour lequel il s'est engagé à atteindre un ou plusieurs objectifs annuels. Destiné à suivre pas à pas les réalisations et à effectuer les adaptations nécessaires au fur et à mesure des événements, le tableau de bord est centré sur : (i) les points-clés dans la réalisation des objectifs; (ii) les points critiques (par exemple les goulots d'étranglement) susceptibles de freiner ou de perturber l'activité et, par-là, la réalisation des objectifs ; (iii) l'état des leviers de commande disponibles pour, éventuellement, réorienter l'action ou faire face à une situation particulière.

En conséquence, le tableau de bord n'a pas à fournir une vision complète et détaillée du dispositif en place. Les états comptables, les comptes rendus et les rapports d'activité remplissent déjà cette mission. Il ne doit pas non plus être assimilé à un rapport statistique ou un rapport d'inspection. Un tableau de bord doit être concis, imagé, lisible rapidement. La production du tableau de bord doit s'effectuer selon une périodicité correspondant au rythme des événements susceptibles d'influer sur les objectifs, et à la vitesse des décisions d'ajustement à prendre. Ce rythme peut être trimestriel, mensuel, ou même hebdomadaire en fonction des délais de collecte et de traitement de l'information. De la même façon que les PTA les tableaux doivent être élaborés en cascade pour assurer une lisibilité exhaustive et cohérente des progrès dans la mise en œuvre du programme.

En termes d'utilisation, le tableau de bord constitue un instrument d'information et d'alerte. Au titre du dialogue de gestion, il est utile pour enclencher le processus de décision permettant de faire face à un aléa défavorable.

#### **7.2.6. Mécanisme de revues de performance**

Pour être efficace, le suivi de la performance doit reposer sur un mécanisme de revue à l'intérieur des ministères.

##### **7.2.6.1. Le concept de revue**

Une revue est une réunion ou une série de réunions officielle(s) entre les acteurs aux différents niveaux de mise en œuvre des PP à l'échelle d'un département ministériel. Elle doit rassembler l'échelon décisionnel, l'échelon de pilotage et l'échelon opérationnel. Les revues sont une occasion pour : (i) évaluer l'état d'avancement des programmes ; (ii) échanger sur leurs résultats d'étape ; (iii) infléchir certains choix stratégiques ; et (iv) prendre des mesures correctrices. Il s'agit d'une étape essentielle dans le processus de suivi de la performance. Les revues concernent l'ensemble des programmes ministériels. Elles se situent à un niveau plus élevé que le dialogue de gestion qui a lieu entre chaque responsable de programme et les unités opérationnelles qui relèvent de lui. En tous les cas, les deux exercices doivent être conçus de sorte à être complémentaires. Les conclusions issues des revues doivent être consolidées dans une matrice d'actions et/ou de mesures pour un suivi rapproché avant la tenue de la prochaine revue.

### **7.2.6.2. Nombre et périodicité des revues**

Le nombre et la périodicité des revues doivent tenir compte : (i) du cycle budgétaire ; (ii) du calendrier d'élaboration des rapports de suivi de la mise en œuvre de la SND; et (iii) des capacités disponibles, au niveau de chaque ministère.

Si tous ces éléments sont pris en compte, alors il est possible de caler l'organisation de deux revues annuelles. Le guide préconise : (i) une 1<sup>ère</sup> revue de performance en août un ou deux mois avant le bouclage du projet de loi de finances ; et (ii) une 2<sup>ème</sup> revue en février après l'ouverture des crédits budgétaires. Ainsi, entre deux revues consécutives, il y a un délai moyen de six (06) mois, c'est-à-dire de fin août année n à fin février année n+1 ; et de fin février année n+1 à fin août année n+1 il y a une période de six (6) mois qui s'inscrit parfaitement dans le calendrier budgétaire.

### **7.2.6.3. Éléments clés du mécanisme de revue**

Le mécanisme de revues périodiques pour être opérationnel, doit définir clairement l'agenda ainsi que les supports ou documentations des réunions.

#### *a) Agenda des revues*

Etant donné qu'il y a deux revues périodiques, l'agenda doit varier d'une revue à l'autre tenant compte de leur spécificité. Le guide recommande que la revue d'août de l'année n porte sur : (i) l'examen de la performance de tous les programmes à fin juillet ; et (ii) les choix budgétaires pour l'année n+1 ; et que celle de février de l'année n+1 porte sur : (iii) l'examen du projet de rapport de performance de l'année n ; (iv) analyse du budget alloué au ministère pour l'année n+1 ; et (iv) l'approbation des plans de travail annuels par programme.

#### *b) Documentation des revues*

La documentation varie selon le type de revue.

Les supports de la revue de février n+1 sont : (i) le projet de RAP de l'année n ; et (ii) le budget ministériel accompagné du PAP pour l'année n+1 de l'année n. Les supports de la revue d'août de l'année n ; (iii) l'avant-projet de PAP attaché au budget ministériel de l'année n+1 ; et (iv) un point d'exécution à mi-parcours du budget de l'année n.

Le mécanisme de revues doit en outre préciser le planning d'élaboration des différents documents de revue.

### **7.2.7. Evaluation de politiques publiques**

Le suivi de la performance doit être complété par des évaluations pour apprécier la pertinence de la politique publique, la cohérence de ses différents éléments (dispositifs réglementaires, moyens humains et financiers, etc.) ainsi que les effets collatéraux plus larges non pris en compte lors de sa formulation. Les PAP et RAP facilitent la conduite de ces études dans la mesure où ils ont permis d'énoncer clairement les objectifs et de suivre leur degré de réalisation.

Cette section aborde dans un 1<sup>er</sup> temps des aspects didactiques liés à l'évaluation. Il est exposé les objectifs, les types et les notions clés d'évaluation. Dans un 2<sup>ème</sup> temps, le guide apporte des éléments de réponse aux questions suivantes : (i) l'évaluation par qui ? Et l'évaluation comment ?

Les produits de cette étape sont : (a) la liste des interventions-types du ministère considéré, à inscrire au programme annuel d'évaluation ; (b) les termes de référence de références des évaluations à réaliser ; et (c) les rapports d'évaluation.

#### **Encadré 16: Évaluer une politique publique ou évaluer des actions publiques ?**

Le terme de «politique publique» désigne un ensemble de programmes eux-mêmes constitués d'un ensemble d'actions (mesures ou dispositifs). L'évaluation porte davantage sur des actions que sur des interventions complexes (politiques ou programmes). Parler «d'évaluation d'une politique publique» est donc souvent un abus de langage : exceptionnelles sont les situations où une politique peut être évaluée dans sa globalité. Une politique s'inscrit dans un cycle long d'intervention tandis que les actions ponctuelles répondent à une logique de plus court terme. Il en résulte que les enjeux liés à l'évaluation de ces différentes formes d'interventions ne sont pas les mêmes. Si les évaluations concomitantes et à mi-parcours de politiques ou de programmes sont indispensables pour assurer l'amélioration progressive de l'intervention publique, elles sont moins importantes dans le cadre d'actions ponctuelles n'ayant pas forcément vocation à être reconduites.

Source : République Française – Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche – Centre d'Etude et de Prospective - Analyse n°19 – Mai 2010

#### **7.2.7.1. Les objectifs de l'évaluation des politiques publiques**

L'évaluation des politiques publiques poursuit deux objectifs principaux. Le premier objectif est de mesurer en profondeur les résultats d'une politique au regard des objectifs fixés lors de sa conception et des moyens mobilisés pendant sa mise en œuvre. Elle vise donc d'abord à jauger l'efficacité et l'efficience d'une action et participe ainsi au compte rendu de la bonne utilisation des fonds publics. Le deuxième objectif est lié à la dimension cognitive de l'évaluation et vise à fournir au travers de l'examen de la pertinence et de la cohérence des actions publiques, un retour appréciable en termes de leçons apprises, pour mieux définir les actions futures. Ce deuxième objectif vise donc à mettre en exergue les mécanismes ayant conduit au niveau d'échec ou de réussite observé, dans un souci opérationnel d'amélioration de la qualité des interventions ultérieures.

Ces deux objectifs sont complémentaires. Mesurer l'efficacité des politiques dans un souci de compte rendu est légitime, mais il est tout aussi légitime d'être capable d'expliquer les mécanismes de réussite et d'échec des interventions publiques. Cet aspect de l'évaluation est utile en ce qu'il permet d'éclairer la prise de décision quant à l'opportunité de reconduire, d'infléchir ou d'éliminer un projet, un programme ou une politique.

#### **7.2.7.2. Les types d'évaluation**

La pratique de l'évaluation distingue : (i) l'évaluation *ex ante* ; (ii) l'évaluation concomitante ; (iii) l'évaluation à mi-parcours ; et (iv) l'évaluation *ex post*.

L'évaluation *ex ante* est la démarche évaluative au moment de la conception d'une action. Elle permet d'estimer la pertinence et la cohérence de cette action, tout en cherchant à identifier la modalité d'intervention la mieux adaptée au problème à traiter. Elle permet également d'en anticiper les impacts souhaitables et non souhaitables. Elle peut s'accompagner d'une évaluation d'impact environnemental.

L'évaluation concomitante correspond à un suivi en continu du déroulement d'une PP. Elle se penche sur un aspect précis de cette politique, par exemple une mesure particulière et propose des adaptations en cours de route.

L'évaluation à mi-parcours permet de s'assurer que la politique n'a pas perdu en cohérence, interne et externe, ou en pertinence du fait d'un changement brusque et récent de contexte. Elle s'articule étroitement avec l'évaluation concomitante et anticipe les ajustements nécessaires dans l'éventualité d'une reconduction de l'action évaluée une fois celle-ci arrivée à son terme.

L'évaluation *ex post* est une évaluation en fin de parcours. Elle correspond le plus à la représentation intuitive de l'évaluation des politiques publiques, à savoir un exercice de comparaison des intentions initiales de la politique avec les résultats obtenus à l'arrivée (mesure des impacts réels de la politique).

### 7.2.7.3. Les notions principales de l'évaluation

Deux notions sont présentées ici, les critères de jugement d'une PP et les outils d'évaluation

#### a) *Les critères de jugement d'une politique*

Lors de l'évaluation d'une action publique, cinq critères de jugement sont couramment appréciés, à savoir (i) les deux critères de la performance que sont l'efficacité et l'efficience ; auxquels s'ajoutent (ii) les critères de pertinence, de cohérence interne et de cohérence externe de la politique évaluée.

#### **Encadré 17 : Les principaux critères de jugement retenus dans l'évaluation des politiques publiques**

Efficacité : Juger de l'efficacité d'une action publique revient à mesurer le rapport entre le niveau d'objectifs atteint une fois cette action réalisée et le niveau d'objectifs fixé au moment de sa conception.

Efficience : La notion d'efficience fait appel à un raisonnement qui met en parallèle coût et efficacité d'une politique. Deux questions sont classiquement associées à l'analyse en termes d'efficience. Le même niveau d'objectifs aurait-il pu être atteint à un coût moindre ? À dépense publique identique, aurait-il été possible d'atteindre un niveau d'objectifs plus élevé ?

Pertinence : La pertinence d'une action publique regroupe deux dimensions. La première consiste à s'assurer que les enjeux et objectifs attachés à l'action mise en œuvre répondent bien aux besoins de la situation problématique initialement observée : les objectifs de la politique répondent-ils à un besoin réel et avéré ? La pertinence d'une action publique repose également sur l'adéquation entre les objectifs visés et les modalités d'interventions retenues ainsi que les moyens mis en œuvre : les outils utilisés permettent-ils d'atteindre les objectifs visés ?

Cohérence interne : Une action fait l'objet d'une bonne cohérence interne lorsque ses différents objectifs ne sont pas en opposition les uns par rapport aux autres. La cohérence interne doit impérativement faire l'objet d'un examen dans le cadre de l'évaluation d'une intervention publique complexe – politique ou programme.

Cohérence externe : La cohérence externe d'une action publique réside dans le fait que ses objectifs n'entrent pas en contradictions avec les objectifs d'une action publique concomitante. Dans nos sociétés contemporaines complexes, il est fréquent que les actions mises en œuvre par une institution s'opposent aux actions mises en œuvre par une autre.

Source : République Française – Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche – Centre d'Etude et de Prospective - Analyse n°19 – Mai 2010

Parmi ces critères, les deux premiers sont d'ordre quantitatif, alors que les trois derniers font l'objet d'un jugement qualitatif. D'autres critères tels que la satisfaction du public ou des bénéficiaires peuvent être mesurés à l'occasion d'une évaluation de politique.

Si chacun de ces critères, dans sa définition, recouvre un champ propre de jugement, la mesure de sa valeur n'en reste pas moins influencée par celles des autres critères. En effet, lors de l'estimation de l'efficacité d'une politique, il ne faut pas oublier que la non-atteinte du niveau d'objectifs initialement fixé

peut être due à un mauvais calibrage des objectifs réellement atteignables dans le temps imparti ou au contexte dans lequel intervient l'action proposée. Cet écueil est en partie évitable par un recours à l'évaluation *ex ante*, dont un des objectifs est bien de s'assurer de la pertinence et de la cohérence de l'intervention proposée.

#### *b) Les outils de l'évaluation*

L'analyse de la logique d'intervention d'une action publique représente le point de départ incontournable d'une évaluation. Elle permet de formuler des hypothèses quant à l'enchaînement des liens de causalité par lequel la politique produit ses effets, attendus ou inattendus. Cette chaîne de causalité relie les réalisations concrètes financées par la politique évaluée aux objectifs qui lui sont assignés. Le recours à cette technique est systématiquement recommandé par le présent guide.

En évaluation *ex post*, l'analyse des indicateurs de réalisation (moyens et produits) permet tout d'abord de s'assurer de la bonne utilisation des fonds alloués au dispositif évalué. C'est notamment le cas pour l'évaluation de programmes où les dépenses sont planifiées sur une période pluriannuelle.

Ensuite, l'examen des indicateurs de résultats (intermédiaires et finaux) permet de s'assurer qu'un changement de situation a été observé pendant la durée de la mise en œuvre de l'action étudiée. Le travail des évaluateurs consiste alors à discriminer la part de ces changements imputables à la politique de la part liée à l'évolution générale du contexte. Ce travail amène à recourir aux méthodes statistiques<sup>23</sup>.

Enfin, l'analyse de l'efficacité de la politique peut s'appuyer sur le calcul économique, qui chiffre les avantages fournis par une politique et les compare à son coût.

#### **7.2.7.4. L'évaluation, par qui ?**

Une évaluation peut être conduite par différents types d'acteurs en fonction de l'ampleur de la tâche et du périmètre de la politique étudiée.

Tout d'abord, elle peut être réalisée par une équipe pluridisciplinaire d'experts mise en place spécialement à cette occasion. Dans le cadre d'une institution familière de la démarche évaluative, une politique peut être évaluée en interne. Une évaluation peut aussi être menée dans un cadre participatif regroupant des intervenants internes et externes. Enfin, l'activité évaluative peut être assurée par un prestataire externe – bureau d'étude ou équipe de recherche – dont les travaux feront l'objet d'un suivi par un comité de pilotage spécialement constitué à l'occasion.

Le guide table sur l'existence à terme d'un bureau national en charge de l'évaluation (par exemple un BEPP : Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques) sous la tutelle du Ministère de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques.

---

<sup>23</sup> Le jugement d'efficacité résultant de ces approches, repose sur un équilibre entre analyse qualitative et quantitative. La dimension quantitative peut mobiliser, en fonction des données statistiques disponibles, des outils économétriques d'estimation des effets propres des politiques. Ces méthodes statistiques visent à comparer un groupe de bénéficiaires de la politique et un groupe de non-bénéficiaires présentant des caractéristiques et trajectoires les plus proches possibles, avant mise en œuvre, et par différence à estimer l'effet de la politique. L'objectif d'une telle comparaison est de reconstruire ce qui se serait passé en l'absence d'une politique pour mieux en mesurer les effets.

#### **7.2.7.5. L'évaluation, comment ?**

L'évaluation des politiques publiques à l'échelle d'un ministère doit s'insérer dans le cadre de la politique nationale en la matière. L'existence de cette politique est indispensable pour : (i) institutionnaliser la fonction évaluative ; (ii) fixer le cadre institutionnel, les normes et standards d'évaluation ; (iii) définir les méthodes et outils d'évaluation ; et (iv) promouvoir une expertise locale dans le domaine. Cette politique doit être traduite dans un programme annuel d'évaluation à mettre en œuvre par le BEPP en étroite collaboration avec les DPSE des ministères. Les ministères sont astreints à identifier chaque année, les interventions-types à inscrire au programme annuel d'évaluation. Il est également du ressort des ministères d'élaborer les termes de référence des évaluations, d'apporter leur assistance aux équipes d'évaluateurs et de mettre en œuvre les recommandations des missions d'évaluations. Le BEPP a pour rôle : (a) d'arrêter la liste des PP à évaluer ; (b) d'établir le calendrier de réalisation des évaluations ; (c) de définir le format et le contenu des rapports d'évaluations ; et (d) de suivre la prise en charge des résultats.

#### **7.2.8. Audit du pilotage de la performance<sup>24</sup>**

Le guide préconise de renforcer le suivi et les évaluations des politiques publiques par un l'audit du pilotage de la performance. Il s'agit de l'audit de la qualité des programmes, des documents de performance et des processus de pilotage par la performance. Cet audit est fait en deux temps au cours de la phase initiale des programmes considérés et en régime de croisière.

Dans la phase initiale de mise en place des programmes et du suivi de la performance, cet audit s'attachera à vérifier :

- le périmètre des programmes, en s'assurant que le responsable du programme est en situation d'en exercer le pilotage et en examinant les dispositions internes de gestion du programme;
- la pertinence des objectifs et des indicateurs de performance, en s'assurant que les objectifs reflètent les politiques publiques, que les indicateurs traduisent correctement le degré de réalisation des objectifs et permettent un suivi de la performance;
- le dispositif d'information sur la performance et la fiabilité de ces informations ;
- la cohérence entre les programmes des ministères pour favoriser l'homogénéité et faciliter la lecture comparative par l'assemblée nationale et les organes de contrôle.

En régime de croisière, l'audit du pilotage de la performance est étroitement lié aux RAP. Il est essentiellement destiné à valider les informations de performance fournies par les ministères : véracité de l'information de performance, respect de la méthodologie de collecte et traitement des données, qualité de l'interprétation et de la présentation des informations de performance, et degré d'exploitation des informations dans la prise de décision et la gestion.

Ce type d'audit a pour but d'améliorer la qualité des PAP et RAP, de développer un processus d'apprentissage interne et de faciliter le dialogue sur la performance. Son esprit est différent d'un contrôle de régularité. Divers dispositifs sont envisageables pour conduire ces audits. Au sein de

---

<sup>24</sup> Cette section est tirée du Guide didactique de la directive n°06/2009 du 26/06/2009

l'exécutif, un dispositif simple pour engager ce type d'exercice pourrait être constitué d'une cellule interministérielle travaillant sous la responsabilité de la direction du budget. Ces audits peuvent être confiés à la Cour des comptes, qui aura de toutes façons à vérifier la qualité des audits conduits au sein de l'exécutif.

## **8. Phase 6 : Rédaction et validation de la PP**

Cette phase est la phase finale du processus d'élaboration de la PP. Elle comprend deux étapes : l'étape de la mise au point du document de PP et celle de sa validation.

### **8.1. Etape 14 : La mise au point du document de la PP**

Cette étape se déroulera autour des activités suivantes : (i) la synthèse des documents d'étape ; et (ii) la rédaction du document de PP lui-même. Les étapes antérieures ont permis de produire des documents portant sur : (i) le diagnostic ; (ii) les choix stratégiques ; (iii) les programmes de la PP ; (iv) les modalités de mise en œuvre et (v) les modalités de mesure et d'évaluation de la performance. Tous ces documents sont exploités à cette étape-ci pour rédiger le document de PP suivant le plan ci-après :

#### Préambule

- I. Cadre référentiel de la PP
  1. Agenda politique
  2. Dispositions légales, juridiques et réglementaires
  3. Principes, normes et valeurs
  4. Engagements internationaux
  5. Mission du département ministériel
  6. Référentiels stratégiques (Vision Togo 2030, SCAPE, ...)
- II. Cadre stratégique de la PP
  1. Enjeux
  2. Vision du domaine
  3. Orientations stratégiques
  4. Axes d'interventions
  5. Objectifs, indicateurs et cibles
- III. Cadre d'action de la PP
  1. Description des programmes représentatifs de la PP (programme par programme)
  2. Plan d'action pluriannuel
- IV. Cadre de mise en œuvre de la PP
  1. Instruments de la politique
  2. Rôle de l'Etat et des collectivités territoriales
  3. Partenariats avec les acteurs non étatiques (PTF, secteur privé et société civile)
  4. Arrangements de gestion
  5. Moyens humains
- V. Cadre de suivi et d'évaluation
  1. Indicateurs de performance
  2. Système d'information sur la performance
  3. Documents sur la performance (selon les niveaux : stratégique et opérationnel)
  4. Revues de performance
  5. Modalités d'évaluation

#### Conclusion



Le document rédigé selon ce plan avec l'implication des différentes parties prenantes est dénommé « Politique nationale de ... (indiquer le domaine) ».

## **8.2. Etape 15 : Validation de la PP**

Le guide préconise une validation en trois (03) temps : (i) une validation en atelier technique ; (ii) une validation en atelier national ; et (iii) l'adoption en conseil des Ministres.

### **8.2.1. L'atelier technique de validation**

Le projet de document de politique une fois élaboré fait d'abord l'objet d'un atelier technique de validation. L'atelier technique de validation regroupe, outre le comité de pilotage mis en place, l'équipe de rédaction du Ministère concerné. Ce groupe peut être élargi à d'autres personnes-ressources. Les amendements formulés par l'atelier technique sont pris en compte dans la phase de rédaction finale et soumis à l'examen d'un atelier national de validation.

### **8.2.2. L'atelier national de validation**

L'atelier national de validation regroupe les hauts cadres ministériels, les partenaires techniques et financiers ainsi que les autres acteurs étatiques et non étatiques dont la contribution est attendue dans la mise en œuvre de la politique. L'implication des partenaires du département ministériel est indispensable pour favoriser une appropriation de la politique et faciliter leur adhésion à la réussite des programmes prévus et à l'atteinte des objectifs du domaine. Le document final issu de l'atelier national marque la fin du processus de rédaction de la politique.

### **8.2.3. L'adoption de la politique**

Le document validé en atelier national est soumis à l'approbation du Conseil des Ministres conformément à la procédure en vigueur. La politique publique une fois adoptée est rendue opérationnelle à travers les budgets programmes élaborés pour sa mise en œuvre.

## Conclusion

L'accent a été mis tout le long de ce guide sur comment formuler les politiques publiques à l'aune de la Loi Organique relative aux Lois de Finances en vigueur depuis le 27 juin 2014. Le guide a décrit étape par étape le processus qui permet de passer d'un problème de société à la définition de programmes publics permettant de les résoudre. La valeur ajoutée du guide est la démarche méthodologique de structuration des politiques publiques, qu'il propose. Il vient ainsi compléter les dispositions de la directive n°06/2009/UEMOA sur le cheminement logique devant guider la formulation des politiques publiques ainsi que leur déclinaison en programmes.

Une politique publique bien comprise est un cadre général de pilotage de l'action publique subdivisé en (i) cadre référentiel ; (ii) cadre stratégique ; (iii) cadre d'action (les programmes) ; (iv) cadre de mise en œuvre ; et (v) cadre de suivi-évaluation. Cette définition choisie par le guide est structurante et permet d'établir aisément les passerelles entre orientations générales et orientations stratégiques d'une PP d'une part et entre ces différentes orientations et les programmes, d'autre part. Elle permet en outre de choisir judicieusement les instruments de mise en œuvre ainsi que les modalités de suivi-évaluation de la PP. Cette structuration de la politique publique présente par ailleurs, l'avantage d'établir une articulation claire entre la dimension politique et la dimension stratégique de l'action publique.

Relativement à la chaîne PPBSE, les politiques publiques sont un produit de la phase de planification. Les éléments constitutifs de ce produit sont : (i) les référentiels de la PP ; (ii) les orientations stratégiques de la PP ; (iii) les axes d'interventions de la PP ; (iv) les objectifs de la PP et les indicateurs associés ; (v) les programmes représentatifs de la PP ; et (vi) les résultats socio-économiques (mesurables) attendus de la mise en œuvre de la PP. Le guide a fourni des indications méthodologiques pour donner du contenu à ces différents éléments constitutifs des PP. Le guide ne fait un développement sur les autres produits de la chaîne que sont le DPPD, le PAP et le RAP. Pour ces différents produits, le guide recommande de se référer, en attendant leur actualisation, aux différents guides/manuels existants comme ceux élaborés par le MPDAT (sur la chaîne PPBSE) et le MEF (sur les budgets-programmes).

Pour créer les conditions d'une bonne utilisation du présent guide, il est nécessaire de mettre en œuvre une série d'actions visant l'appropriation de son contenu. Ces actions comprennent : (i) une internalisation du guide au niveau de la DGPD en particulier, et du MPDAT en général ; (ii) la formation des agents de la DGPD et des ministères sectoriels sur le guide ainsi que des Institutions constitutionnelles; et (iii) l'actualisation/l'élaboration des documents programmatiques d'un certain nombre de ministère en se basant sur le guide. Les autres prérequis sont d'ordre institutionnel et font appel à : (iv) la prise dans les délais requis des mesures règlementaires (prise des décrets d'application de la LOLF), pour consacrer la transposition de la directive n°06/2009/UEMOA dans la pratique; et (v) la création dans tous les ministères des directions transversales comme la DAF, la DRH et la DPSE, pour établir les arrangements de gestion nécessaire à un bon pilotage des programmes.

Pour terminer, il importe de souligner que le présent guide est conçu comme un document dynamique qui est appelé à évoluer en fonction des applications qui en seront faites ainsi que des enrichissements

que pourraient lui apporter toutes les personnes intéressées par la question des politiques publiques et désireuses de contribuer à son amélioration.

## **Annexes**

## Annexe 1 : Exemple de documents de politiques publiques (harmoniser la police) ?

Ministère	Intitulé du document de politique publique
Ministère de la Santé	Politique Nationale de la Santé
	Politique Nationale de lutte contre le VIH/SIDA au Togo
Ministère de l'Équipement Rural	Politique Nationale de l'Eau
	Politique Nationale d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement en milieu Rural et Semi-urbain au Togo
Ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales	Lettre de Politique en matière de consolidation de la Décentralisation
Ministère en charge du Tourisme	Politique Nationale du Tourisme
Garde des Sceaux, Ministère de la Justice et des Relations avec les Institutions de la République	Politique Nationale de la Justice
Ministère du Développement à la base, de l'Artisanat, de la Jeunesse de l'Emploi des Jeunes	Politique Nationale de Développement de l'Artisanat au Togo
	Document de Politique Nationale du Développement à la Base
	Politique Nationale de Jeunesse
Ministère des Travaux Publics et des Transports	Déclaration de Politique Sectorielle Routière du Togo
Ministère de l'Action Sociale, de la Promotion de la Femme et de l'Alphabétisation	Politique de Protection de l'Enfant
	Politique Nationale de Protection des Personnes âgées au Togo
	Politique Nationale pour l'Équité et l'Égalité de Genre au Togo
Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche	Note de politique agricole
	Politique Nationale de Développement Agricole
Ministère de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle et de l'Industrie	Politique Nationale de l'Industrie
Ministère de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	Politique Nationale de l'Aide au Développement
	Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire
Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières	Politique Nationale de l'Environnement du Togo
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale	Document Cadre de Politique de l'Emploi et de lutte contre la pauvreté
	Projet de Politique Nationale de Travail
	Politique Nationale de l'Emploi
Ministère du Commerce et de la Promotion du Secteur Privé	Politique Nationale de Développement du secteur traditionnelle des micro-entreprises
	Politique Nationale de Développement du Commerce

<b>Ministère</b>	<b>Intitulé du document de politique publique</b>
Ministère des Sports et des Loisirs	Politique Nationale des Sports
Ministère des Arts et de la Culture	Politique Culturelle du Togo
Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire	Lettre de Politique Sectorielle de l'Education
Ministère de la Communication, de la Culture, des Arts et de la Formation Civique	Politique Nationale de la Communication

## Annexe 2 : Quelques outils méthodologiques d'analyse diagnostique

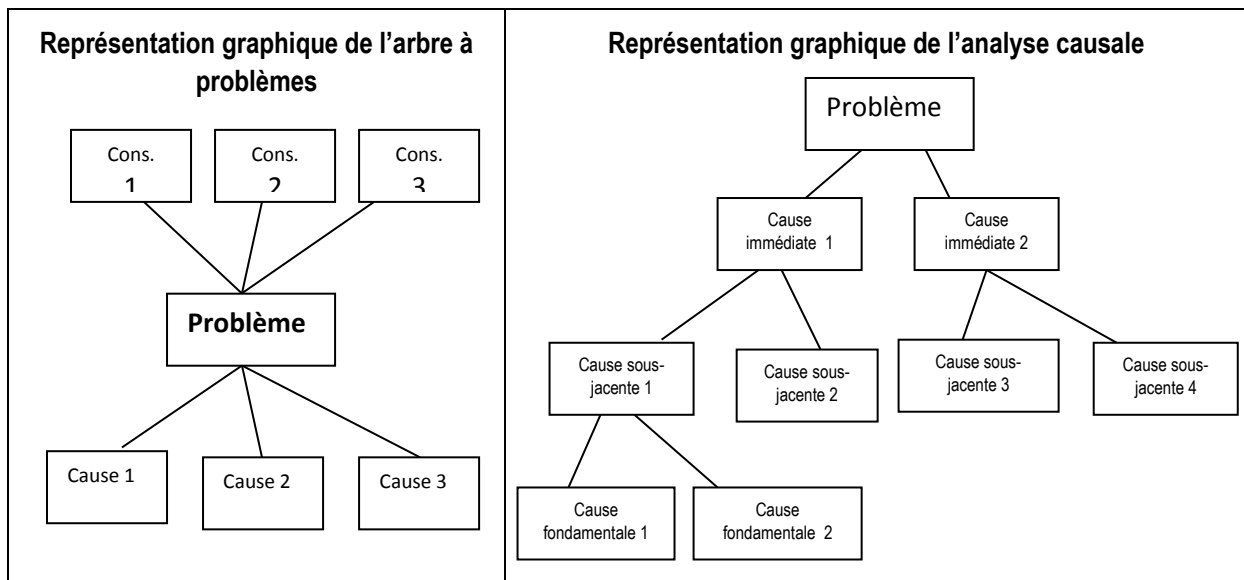
Les outils exposés ici sont : (i) l'analyse FFOM (Forces - Faiblesses - Opportunités - Menaces) ;(ii) l'analyse SEPO (Succès - Echecs - Potentialités - Obstacles) ; et (iii) l'analyse causale.

L'analyse FFOM permet de faire l'analyse des capacités du domaine ou de la structure analysé(e). L'analyse SEPO est un autre outil du même genre qui permet, quant à elle, de faire l'analyse de résultats du domaine ou de la structure. Les analyses FFOM et SEPO, qu'elles soient croisées ou non, permettent de poser le diagnostic du domaine ou de la structure analysé(e) sur plusieurs plans : juridique et institutionnel, organisationnel et de fonctionnement, des ressources humaines et de leur répartition et/ou utilisation, des ressources matérielles et de leur état, de leur existence et/ou suffisance, de leur disponibilité et/ou accessibilité, de leur gestion, de leur renouvellement, des ressources financières, de leur gestion et de leur transformation en résultats, etc.

Les forces et les faiblesses, les succès et les échecs sont internes à la structure, au domaine ou au système alors que les opportunités et les potentialités, les menaces, les obstacles et les contraintes sont des facteurs ou conditions extérieur(e)s favorables (opportunités et potentialités) ou défavorables (menaces et obstacles).

L'arbre à problèmes vise à identifier un problème considéré comme pivot central, ses causes et ses conséquences. Il est toujours couplé avec l'analyse causale qui permet d'identifier et de sérier les causes des problèmes identifiés en causes immédiates (ou apparentes), causes sous-jacentes et causes fondamentales (structurelles ou profondes). L'analyse causale permet donc d'identifier et de s'attaquer à la cause fondamentale et ce n'est qu'en s'attaquant à elle qu'on peut supprimer le problème.

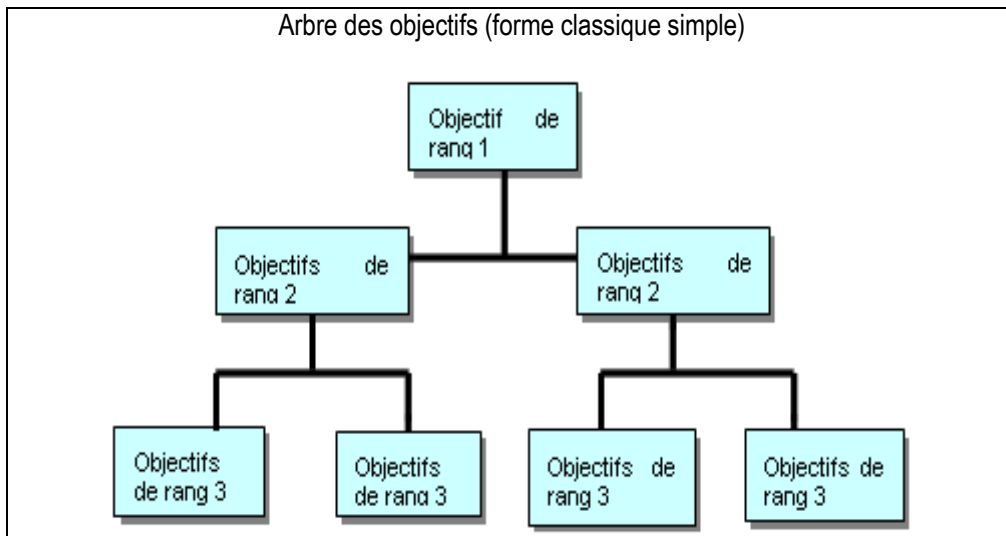
### Schéma 12: Deux représentations graphiques de l'arbre à problèmes et de l'analyse causale



L'**arbre des objectifs** (ou arbre d'objectifs) permet de s'attaquer au problème identifié comme fondamental (central, focal), de mieux clarifier les objectifs en vue de mieux cibler les actions requises pour les atteindre.

Il aide donc à mieux appréhender l'objectif principal, établir une hiérarchie des objectifs, mettre en évidence les relations entre les objectifs, etc.

### Schéma 13 : Représentation graphique de l'arbre d'objectifs

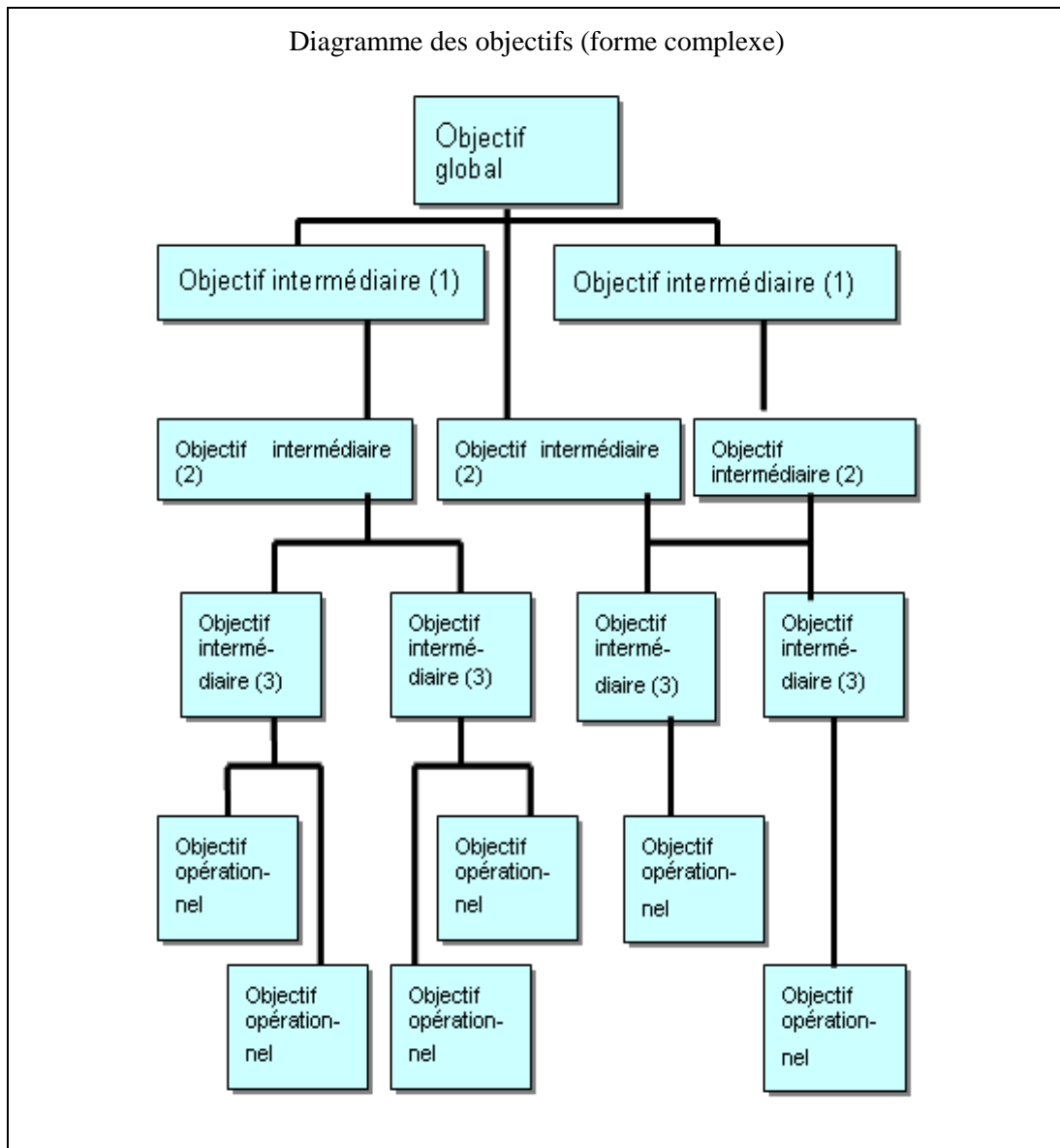


UE/Commission européenne,  
[http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too\\_obj\\_def\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_obj_def_fr.htm)  
Dernière mise à jour : 16/08/2005

Cette représentation en arborescence est soumise à un certain nombre de règles ou principes de construction. Le niveau d'un objectif exprime sa place dans le système des causes et effets. La représentation graphique traduit le niveau en rang.



Schéma 14 : Représentation graphique d'un arbre d'objectifs complexe ou diagramme des objectifs



UE/Commission européenne,  
[http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too\\_obj\\_def\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_obj_def_fr.htm)  
Dernière mise à jour : 16/08/2005

### Annexe 3: Approche du cadre logique

#### 1) Définition

Le cadre logique est un outil qui a été développé dans les années 1970 et utilisé depuis lors par de nombreux organismes différents. Cette méthode implique la mise en forme des résultats d'une analyse de manière à présenter de façon systématique et logique les objectifs d'une politique ou programme. La mise en forme doit refléter les liens de causalité entre les différents niveaux d'objectifs, indiquer comment on peut vérifier si les objectifs ont été réalisés et définir quelles sont les hypothèses, échappant au contrôle de la politique, du projet/programme, susceptibles d'influencer sa réussite. Les résultats principaux de ce processus sont résumés dans une matrice (le « cadre logique ») qui décrit les aspects les plus importants d'une politique ou d'un programme. La politique publique peut ainsi être présentée de manière synthétique sous forme d'un tableau de 4-5 pages, donnant une vision d'ensemble de la politique publique (les programmes sont présentés sans entrer dans le détail des activités). Ensuite, en cascade, chaque programme peut être présenté sous forme de cadre logique.

Matrice du cadre logique	Logique d'intervention	Indicateurs objectivement	Sources de vérification	Hypothèses
Objectif(s) Global (aux)				
Objectif(s) spécifique(s)				
Résultats attendus ou Produits				
Activités				

#### 2) Limites du cadre logique

Le cadre logique s'est avéré utile pour les personnes chargées de la préparation et de la mise en œuvre de Politiques, Programmes et projets. Il leur permet de mieux structurer et formuler leur réflexion et de l'exprimer d'une façon claire et standardisée. Si les politiques sont mal conçues ou si la logique « ne tient pas », le cadre logique devrait en révéler les contradictions, bien qu'il ne soit pas en mesure, à lui seul, de concevoir de meilleures politiques. Le cadre logique n'est donc qu'un outil pour améliorer la planification et la mise en œuvre. Toutefois, un outil, aussi bon soit-il, ne peut pas, à lui seul, garantir des résultats positifs. La réussite d'une politique, d'un programme, d'un projet dépend de nombreux autres facteurs, tels que la capacité organisationnelle de l'équipe ou des organismes responsables de la mise en œuvre.

### 3) Outils d'analyse de l'approche cadre logique

Le fait d'utiliser les outils d'analyse de l'ACL de manière participative est très important. Un travail d'équipe efficace est essentiel.

- Rappel du contenu de la première colonne du cadre logique

Objectif(s) global (aux) (OG) – contribution du programme aux objectifs (impact) de la politique générale de développement du pays. Comment les OG vont-ils être mesurés en matière de quantité, qualité et délai? Comment l'information va-t-elle être collectée, quand et par qui?

Objectif spécifique (OS) – avantages directs destinés au(x) groupe(s) cible(s) Comment l'OS va-t-il être mesuré en matière de quantité, qualité et délai? Idem si l'objectif spécifique est atteint, quelles hypothèses doivent être confirmées pour atteindre l'OG?

Résultats attendus ou produits – produits ou services tangibles apportés par le projet ou programme. Comment les résultats vont-ils être mesurés en matière de quantité, qualité et délai? Idem si les résultats sont obtenus, quelles hypothèses doivent être confirmées pour atteindre l'objectif spécifique? Résultats attendus est le terme utilisé par l'Union européenne. La coopération canadienne, qui est très avancée en termes de gestion axée sur les résultats, préfère utiliser le terme produit, pour ne pas confondre avec la chaîne des résultats à chaque niveau (résultats immédiat ou produit, résultats intermédiaires et résultats à long terme).

Activités – tâches à réaliser pour obtenir les résultats souhaités. Si les activités ont été effectuées, quelles hypothèses doivent être confirmées pour obtenir les résultats?

- Deux phases principales

L'établissement d'un Cadre Logique se fait en deux phases principales, l'analyse et la planification, qui sont réalisées progressivement au cours de l'identification et de la formulation du projet. En théorie, la phase d'analyse comporte quatre éléments majeurs, à savoir : (i) l'analyse des parties prenantes, comprenant une appréciation préliminaire de la capacité institutionnelle<sup>25</sup>; (ii) l'analyse des problèmes (profil des principaux problèmes avec les relations de cause à effet); (iii) l'analyse des objectifs (image de la situation future améliorée); et (iv) l'analyse des stratégies (comparaison des différentes options en fonction d'une situation donnée)<sup>26</sup>.

Cette analyse doit être effectuée comme un processus d'apprentissage itératif, plutôt que comme un simple ensemble de «mesures» linéaires. Par exemple, si l'analyse des parties prenantes doit être réalisée tôt dans le processus, elle doit être revue et retouchée à mesure que de nouvelles questions se posent et que de nouvelles informations apparaissent.

---

<sup>25</sup> Cette analyse se fait souvent de manière séparée, avant ou après l'élaboration du document de politique sectorielle, lors de l'analyse institutionnelle et organisationnelle, souvent externe (audit institutionnel et/ou organisationnel).

<sup>26</sup> Le choix des différentes options face à un problème donné se fait parfois directement lors de la phase d'analyse et d'identification des objectifs.

Dans la phase de planification, les résultats de l'analyse sont transcrits dans un plan opérationnel prêt à être mis en œuvre. A cette étape : (i) on prépare la matrice du Cadre Logique, ce qui implique une plus ample analyse et un affinement des idées; (ii) les besoins en ressources et activités sont définis et programmés; et (iii) un budget est préparé.

Il s'agit là encore d'un processus itératif, car il peut s'avérer nécessaire de revoir et de réviser les activités du projet ainsi que les résultats escomptés une fois que les besoins en ressources et le budget apparaissent plus clairement.

## **Annexe 4 : Glossaire<sup>27</sup> des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats**

### **Activité**

Actions entreprises ou travaux menés en vue de produire des réalisations spécifiques. L'activité mobilise des ressources telles que des fonds, une assistance technique et d'autres types de moyens.

Terme connexe : action de développement.

### **Analyse des risques**

Analyse ou appréciation de facteurs (appelés hypothèses dans le cadre logique) qui contribuent, ou pourraient contribuer, à l'atteinte des objectifs d'une intervention donnée. Examen détaillé des conséquences non voulues et négatives qu'une action de développement pourrait avoir sur la vie humaine, la santé, la propriété ou l'environnement.

Processus visant à identifier systématiquement les conséquences indésirables et les risques, avec quantification de leur probabilité d'apparition et leur impact prévisible.

### **Appréciation préalable**

Appréciation globale de la pertinence, de la faisabilité et de la durabilité probable d'une action de développement avant que la décision de financement ne soit prise.

Remarque : dans les agences et banques de développement, le but de cette appréciation est de donner aux décideurs les éléments qui leur sont nécessaires pour décider si l'action représente un usage approprié des ressources de l'organisme.

Terme connexe : évaluation ex ante.

### **Attribution (Imputation)**

Confirmation d'une relation causale entre les changements observés (ou que l'on s'attend à observer) et une action spécifique.

Remarque : l'attribution met une partie du changement observé au crédit de l'action évaluée. Elle représente la part des effets observés qui est attribuable à une intervention spécifique ou à l'action d'un ou plusieurs partenaires. Elle suppose de prendre en compte les autres interventions, les facteurs exogènes (anticipés ou non) et les chocs externes.

### **Axe d'intervention**

Aspect choisi par l'organisation pour déployer les objectifs stratégiques qui permettront d'alimenter l'orientation proposée. Chaque axe d'intervention situe chacune des orientations dans un domaine ou un secteur prioritaire d'intervention.

### **Bénéficiaires**

Individus, groupes ou organisations qui bénéficient de l'action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

Termes connexes : publics concernés, ciblés ou atteints.

### **But**

Objectif énoncé relatif au projet ou au programme de développement.

### **Cadre logique**

---

<sup>27</sup> Extrait du *Glossaire CAD-OCDE des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats et complété*.

Outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Cela suppose d'identifier les éléments stratégiques (ressources, extrants, réalisations, impacts) et leurs relations causales, les indicateurs, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec de l'action. Il facilite ainsi la conception, l'exécution et l'évaluation d'une intervention de développement.

Terme connexe : gestion axée sur les résultats.

### **Chaîne des résultats**

Suite de relations de cause à effet qui mènent d'une action de développement à l'atteinte des objectifs. La chaîne des résultats commence par la mise à disposition des ressources, se poursuit par les activités et leurs extrants. Elle conduit aux réalisations et aux impacts, et aboutit à une rétroaction.

Dans quelques agences d'aide, le public concerné fait partie de la chaîne des résultats.

Termes connexes : hypothèses, cadre de résultats.

### **Conclusions**

Les conclusions font ressortir les facteurs de succès et d'échec de l'action évaluée, avec un intérêt particulier accordé aux résultats et aux impacts, escomptés ou non, et plus généralement aux autres points forts et points faibles. Une conclusion fait appel à des données et des analyses élaborées à partir d'un enchaînement transparent d'arguments.

### **Constatations**

Données avérées déduites d'une ou de plusieurs évaluations permettant d'établir des faits.

### **Effet**

Changement escompté ou non, attribuable directement ou indirectement à une action.

Termes connexes : résultats, réalisation.

### **Efficacité (Succès, réussite)**

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.

Remarque : terme également utilisé comme système de mesure globale (ou comme jugement) du mérite et de la valeur d'une activité ; mesure selon laquelle une intervention a atteint, ou est en train d'atteindre, ses principaux objectifs pertinents, de façon efficiente et durable, et avec un impact positif en terme de développement institutionnel.

Terme connexe : effectivité.

### **Efficience**

Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.

### **Enseignements tirés**

Généralisations, établies à partir de circonstances spécifiques relatives à des évaluations de projets, de programmes ou de politiques permettant de tirer des enseignements plus larges. Souvent les leçons soulignent les points forts et les points faibles dans la préparation, la conception et la mise en œuvre, qui ont un effet sur la performance, les résultats et l'impact.

### **État des lieux**

Analyse décrivant la situation avant le lancement de l'action de développement, et par rapport à laquelle on pourra apprécier des améliorations ou faire des comparaisons.

## **Évaluation**

Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats.

Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds.

Le terme « évaluation » désigne également un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement projetée, en cours ou achevée.

Remarque : dans certains cas, l'évaluation suppose la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci, et en juger les résultats attendus et obtenus. Elle permet de dégager des leçons pertinentes.

Terme connexe : examen.

### **Évaluation de programme**

Évaluation d'un ensemble d'actions, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région, ou global.

Remarque : un programme de développement a une durée limitée et implique des activités multiples qui peuvent concerner plusieurs secteurs, thèmes et/ou zones géographiques.

Terme connexe : évaluation-pays, de programme national, stratégique.

### **Évaluation de programme sectoriel**

Évaluation d'une série d'actions de développement dans un secteur d'un ou plusieurs pays, contribuant ensemble à l'atteinte d'un objectif de développement spécifique.

Remarque : un secteur inclut des activités de développement habituellement regroupées dans la perspective d'une action publique telle que la santé, l'éducation, l'agriculture, les transports, etc.

### **Évaluation de projet**

Évaluation d'une action de développement individuelle conçue pour atteindre des objectifs spécifiques avec des ressources et un plan de travail déterminés, souvent dans le cadre d'un programme plus large.

Remarque : l'analyse coûts-avantages est un outil important de l'évaluation pour les projets présentant des bénéfices mesurables.

Si les bénéfices ne peuvent pas être quantifiés, l'analyse coût-efficacité est une approche appropriée.

### **Évaluation participative**

Méthode d'évaluation selon laquelle les représentants des agences d'aide et des autres parties prenantes (y compris les bénéficiaires) collaborent pour concevoir et conduire une évaluation et en tirer les conclusions.

### **Fiabilité**

Cohérence et consistance des informations sur la base desquelles se fondent l'évaluation et les jugements qui en découlent.

La fiabilité fait référence à la qualité des techniques, procédures et analyses utilisées pour collecter et interpréter les données.

Remarque : l'information est fiable si des observations répétées utilisant les mêmes outils dans des conditions identiques produisent des données similaires.

## **Finalité**

Objectif global vers lequel l'action de développement doit contribuer.

Terme connexe : objectif de développement.

## **Groupe cible (Population cible)**

Personnes ou organisations au bénéfice desquelles l'action de développement est entreprise.

## **Hypothèses**

Suppositions déduites de facteurs ou de risques pouvant avoir des répercussions sur le progrès ou le succès de l'action de développement.

Remarque : le terme hypothèse peut aussi s'appliquer aux facteurs qui conditionnent la validité de l'évaluation elle-même, par exemple les caractéristiques de la population dont est tiré l'échantillon d'une enquête. Dans une « approche théorique » de l'évaluation, les hypothèses émises sont systématiquement vérifiées par rapport à l'enchaînement des résultats escomptés.

## **Impacts**

Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

## **Indicateur**

Facteur ou variable, de nature quantitatif ou qualitatif, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer et d'informer des changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur du développement.

## **Indicateur de performance**

Indicateur permettant de vérifier les changements intervenus en cours d'action ou les résultats obtenus par rapport à ce qui était planifié.

Termes connexes : suivi des performances, mesure des performances.

## **Mesure des performances**

Système permettant d'apprécier les performances des actions de développement par rapport aux objectifs affichés.

Termes connexes : suivi des performances, indicateur.

## **Modèle des résultats (Cadre de résultats)**

Représentation logique expliquant comment l'objectif de développement peut être atteint en prenant compte des relations causales et des hypothèses implicites.

Termes connexes : chaîne des résultats, cadre logique.

## **Objectif du programme ou du projet**

Résultats que le programme ou le projet est supposé contribuer à générer en termes physiques, financiers, institutionnels, sociaux, environnementaux ou autres.

## **Orientations stratégiques**

Intentions prioritaires qui marqueront l'intervention de l'organisation, pour une période donnée, en vue de réaliser sa mission. Elles définissent les **priorités d'action** de l'organisation.

Elles indiquent la direction des efforts. Elles se comparent à des grands buts, c'est-à-dire, ce que l'on se propose d'atteindre, ce à quoi l'on tente de parvenir. Elles sont définies avec moins de précision que les objectifs. Elles sont externes découlant des enjeux ou internes découlant des défis à relever.



## **Outils d'analyse**

Techniques utilisées pour traiter et interpréter l'information durant une évaluation.

## **Outils pour la collecte de données**

Méthodologies utilisées pour identifier des sources d'information et les rassembler au cours de l'évaluation.

Remarque : par exemple, enquêtes formelles ou informelles, observation directe et participative, interviews de communautés, groupes de contrôle, avis d'experts, études de cas et recherche de documentation.

## **Partenaires**

Personnes et/ou organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs convenus en commun.

Remarque : le concept de partenariat évoque des objectifs conjoints, des responsabilités partagées en ce qui concerne les réalisations, des engagements réciproques et une obligation de rendre compte de manière claire. Les partenaires peuvent être des organisations gouvernementales, de la société civile, des ONG, des universités, des associations professionnelles, des organisations multilatérales, des entreprises privées, etc.

## **Parties prenantes (Protagonistes)**

Agences, organisations, groupes ou individus qui ont un intérêt direct ou indirect dans l'action de développement ou dans son évaluation.

## **Performance**

Mesure selon laquelle l'action de développement, ou un partenaire, opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques, ou obtient des résultats conformes aux objectifs affichés ou planifiés.

## **Pertinence**

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.

Remarque : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés compte tenu de l'évolution du contexte.

## **Pilotage**

Système de direction d'un programme d'action publique et de gestion des équipes chargées de sa réalisation, permettant au responsable d'assurer une maîtrise effective de sa réalisation. Le dispositif de pilotage peut faire appel simultanément à plusieurs modes de relations : hiérarchique, contractuel, dialogue « objectifs - moyens », etc. Il concerne les services et (directement ou indirectement) les personnes ayant un rôle à jouer dans la conception et/ou la réalisation du programme, indépendamment de leur appartenance hiérarchique.

## **Planification stratégique**

Une de ses composantes majeures du cycle de gestion axée sur les résultats. La planification stratégique est la feuille de route que se donne une organisation pour réaliser sa vision à moyen et à long termes. Elle permet :

- d'obtenir une vue complète et détaillée de la situation ;
- de disposer d'une liste des activités à réaliser avec leur enchaînement précis ;
- de distribuer la charge des ressources ou des moyens alloués ;
  - de décomposer les projets en sous-ensembles plus simples.

## **Publics concernés (Publics atteints)**

Bénéficiaires et autres parties prenantes concernés par une action de développement.

Terme connexe : bénéficiaires.

## **Recommandations**

Propositions qui ont pour but de promouvoir l'efficacité, la qualité ou l'efficience d'une action de développement, de réorienter les objectifs, et/ou de réallouer les ressources. Les recommandations doivent être reliées aux conclusions.

## **Référence (Étalon)**

Norme permettant d'apprécier la performance ou les résultats obtenus.

Remarque : la référence se rapporte à des résultats obtenus dans le passé récent par d'autres organisations comparables, ou à ce qu'on pensait pouvoir atteindre raisonnablement dans un contexte donné.

## **Ressources (Moyens, intrants)**

Moyens financiers, humains et matériels utilisés pour l'action de développement.

## **Résultats**

Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement.

Termes connexes : réalisation, effet direct, impacts.

## **Suivi des performances**

Processus continu de collecte et d'analyse de l'information, visant à apprécier la mise en œuvre d'un projet, d'un programme ou d'une politique au regard des résultats escomptés.

## **Termes de référence (Cahier des charges)**

Document écrit présentant le but et le champ de l'évaluation, les méthodes à utiliser, les références permettant d'apprécier la performance ou de conduire les analyses, les ressources et le temps nécessaires, ainsi que les conditions de présentation des résultats. Une autre expression parfois utilisée avec la même signification est le « mandat ».

## **Validité**

Disposition selon laquelle les stratégies et les instruments de collecte d'information permettent de mesurer ce qu'ils sont censés mesurer.

## **Viabilité (Pérennité, durabilité)**

Continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention.

Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.

## Références bibliographiques

### Principales références

- 1- Ministère auprès du Président de la République chargé de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire - Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement des Capacités pour le Développement au Togo (CADERDT) Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles — Novembre 2012.
- 2- Ministère auprès du Président de la République chargé de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire - Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement des Capacités pour le Développement au Togo (CADERDT) ; Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles — LE POLE/PNUD – Juin 2013.
- 3- Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine – La Commission ; Guide didactique de la directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Lois de finances au sein de l'UEMOA –.
- 4- Royaume du Maroc – Programme de réforme de l'administration publique – Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement – Région Moyen-Orient Afrique du Nord ; Guide méthodologique de suivi de la performance — Novembre 2006.
- 5- République du Cameroun – Ministère de l'Economie, de Planification et de l'Aménagement du Territoire – Guide méthodologique de planification stratégique au Cameroun – Edition 2011.
- 6- République du Cameroun – Ministère de la Planification, de la Programmation du Développement et de l'Aménagement du Territoire – Guide méthodologique de planification stratégique au Cameroun – Octobre 2006.
- 7- Québec – Ministère du Conseil Exécutif – Mai 2004. : Guide sur la planification stratégique
- 8- République française – Ministère de l'Economie et des Finances – Guide pratique de la LOLF : Comprendre le budget de l'Etat – Edition de juin 2012.
- 9- République française – Ministère de l'Economie et des Finances – Guide pratique de la déclinaison des programmes : Les budgets opérationnels de programme Comprendre le budget de l'Etat – Edition de janvier 2005.
- 10- République française – Ministère de l'Economie et des Finances – Projet annuel de performances – Annexe au projet de loi de finances – Mode d'emploi – Année 2013.

### Autres références

- 11- Association Africaine de l'Evaluation (2002) - Principes directeurs de l'Evaluation Africaine
- 12- Agence de coopération internationale du Japon - Département de planification et coordination septembre 2004 - Lineamientos de la JICA para la Evaluación de Proyectos. Métodos Prácticos para la Evaluación de Proyectos.
- 13- Baker, Judy L. (2000) - Évaluation de l'impact des projets de Développement sur la pauvreté - Manuel à l'attention des Praticiens - Banque Mondiale, Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, Washington, D.C., Mai 2000.
- 14- Banque Mondiale (2000), "The Logical Framework Handbook", Washington.
- 15- Banque Mondiale (2002), "Suivi et évaluation. Quelques outils, méthodes et approches".
- 16- Banque Mondiale (2006), "Instrumento de diagnóstico: La dimensión institucional de los sistemas de seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza", PREM, septembre 2006.
- 17- Cavalier, Bernadette et autres (2007), "Guide d'évaluation 2007", Ministère des Affaires Étrangères, Nouvelle édition complétée et révisée, Paris, France.
- 18- Commission Européenne (2004), "Méthodes de l'Aide - Lignes directrices - Gestion du Cycle de Projet", EuropeAid.

- 19- Commission Européenne (2007), "Strengthening project internal monitoring. How to enhance the role of EC task managers", Tools and methods Series, Reference Document No 3, Europaid, June 2007.
- 20- Communauté urbaine Grand Lyon, «Guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet»,
- 21- Conseil scientifique de l'évaluation (1996), "Petit guide de l'évaluation des politiques publiques", La Documentation Française, mai 1996
- 22- Coupal, Françoise (2000), "Suivi et Évaluation participatifs fondés sur les résultats", Mosaic.net International, Inc., septembre 2000
- 23- FIDA (s.d.), Guide pratique de S&E des projets. Pour une gestion orientée vers l'impact. Module 1
- 24- FIDA (2004), "Guide pratique de suivi-évaluation des projets de développement rural: pour une gestion orientée vers l'impact", Rome, 2003.
- 25- Government of Canada (2005), "Outcome Management Guide and Tools", FINAL Version 1.0.
- 26- GTZ (1997), "ZOPP – Planification des projets par objectifs".
- 27- Keith Mackay (2007), "Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les performances du secteur public", IEG, Banque Mondiale, Washington DC.
- 28- Kusek & Rist (2004), "Ten Steps to a Results-Based Monitoring & Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners", World Bank.
- 29- Ministère de l'agriculture de l'hydraulique et des ressources halieutiques, "Dispositif de suivi-évaluation", Burkina Faso.
- 30- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, «Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural », Burkina Faso.
- 31- Ministère des affaires étrangères (2001), "Metodología d'Evaluación de la Cooperación Española II"; première édition ; Secrétariat d'état pour la coopération internationale et pour la coopération ibéro-amérique, Espagne, janvier 2001.
- 32- Ministère du développement social (2005), "A monitoring and evaluation policy for the social sector"; Ministère développement social, Division suivi et évaluation, Madagascar, mars 2005.
- 33- Ministère de l'Économie et de Finances & GTZ (2007), "Outils d'opérationnalisation de la stratégie d'implantation du budget programme", Ministère de l'Économie et de Finances, Direction du budget ; avec l'appui technique et financier de la GTZ, projet conseiller technique auprès du Ministère de l'Économie et des Finances, Version provisoire, Burkina Faso, septembre 2007.
- 34- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « La Démarche de Performance : Stratégie, objectifs, indicateurs », Juin 2004, République Française.
- 35- Ministère de l'Économie et des Finances, Commissariat Chargé du Développement, "Suivi et Évaluation des projets et programmes de développement axés sur les résultats : cas du Niger" in Intervention de Seydou, Yaye, Ministère de l'Économie et des Finances, Commissariat Chargé du Développement, Direction Générale de l'Évaluation des Programmes de Développement, Niger.
- 36- Ministère des Finances, Direction du Budget, «Guide d'élaboration des budgets de programme», Jean Mathis, Tchad, 2005.
- 37- Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2002), "Cadre de gestion axée sur les résultats et de responsabilisation" ; Santé Canada, Direction de la Santé des premières nations et des Inuits, Programme des soins à domicile et en milieu communautaire, Canada, avril 2002.
- 38- OCDE, Comité d'aide au développement (2002), "Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation de la gestion axée sur les résultats".
- 39- OCDE, Comité d'aide au développement (2003), "Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité - Lignes directrices et ouvrages de références du CAD».
- 40- OCDE, Comité d'aide au développement (2007), "Normes du CAD pour une évaluation de qualité».
- 41- OCDE, Comité d'aide au développement (2008), "Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement", 3e édition, Washington D.C.

- 42- OCDE (2008), "Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation".
- 43- Ortégón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco; Prieto, Adriana (2005), "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas", Nations Unies, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de proyectos y programación de inversiones; Santiago de Chile, julio del 2005.
- 44- Perret, Bernard (2001), "L'évaluation des politiques publiques", Éditions La Découverte, collection "Repères" ; France, novembre 2001.
- 45- PNUD (2001), "Managing for Results: Monitoring and Evaluation in UNDP. A Results-Oriented Framework", New York, November 2001.
- 46- PNUD (2002), "Handbook on Monitoring and Evaluating for Results, New York.
- 47- PNUD (2006), « Note de pratique sur le développement des capacités », juillet 2006, New York.
- 48- PNUD (2009), "Handbook on planning, monitoring and evaluating for development result", New York.
- 49- PREVAL/PROGÉNERO (2004), "Indicadores de género. Lineamientos conceptuales y metodológicos para su formulación y utilización por los proyectos FIDA de América Latina y el Caribe", Peru, mai 2004.
- 50- République Démocratique du Congo, Ministère de l'Industrie, Document de la politique et des Stratégies industrielles (DPSI), septembre 2008.
- 51- République Démocratique du Congo, Plan Stratégique de réforme des Finances Publiques, mars 2010.
- 52- République Démocratique du Congo, Ministère de l'Agriculture et Ministère du Développement rural, Stratégie sectorielle de l'agriculture et du développement rural, mars 2010.
- 53- République Démocratique du Congo, Ministère de la Santé publique, Plan National de développement sanitaire PNDS 2011-2015, mars 2010.
- 54- République Démocratique du Congo, Ministère de l'Enseignement primaire, secondaire et professionnel, Stratégie de développement primaire, secondaire et professionnel (2010-2015), mars 2010.
- 55- République Démocratique du Congo, Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques, juillet 2011.
- 56- République Démocratique du Congo, Ministère de la Santé Publique, Cadre de suivi et Evaluation du Plan National de développement sanitaire (PNDS 2011-2015), juin 2012.
- 57- République Démocratique du Congo, Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté, 2ème génération 2011-2015, octobre 2011.
- 58- SCT, Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec "L'évaluation de programmes - Documents dirigés aux dirigeants et dirigeantes de Ministère et d'organismes".
- 59- The Applied Nutrition Programme, University of Nairobi & School of Nutrition Science and Policy, Tufts University (1999), "Suivi et évaluation des programmes de nutrition et des programmes liés à la nutrition. Manuel de formation pour les responsables et réalisateurs de programmes", Kenya, Nairobi, juillet 1999.
- 60- UNESCO (1997), "Guide Méthodologique pour l'Elaboration des Plans d'Action au PRODEC Mali", Paris.
- 61- UNICEF (1993), "Guide de l'UNICEF pour le Suivi et l'Evaluation", New York.
- 62- Universidad Complutense (1998), "Metodología de Evaluación de la Cooperación Española"; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, Espagne, janvier 1998.
- 63- USAID "Performance Monitoring and Evaluation Tips".
- 64- Vahlhaus Martina (1999), "Manuel de Suivi d'Impact, Extraits de : "Entwurf eines Orientierungsrahmens für das Wirkungsmonitoring", GTZ, octobre 1998.

## Table des matières

<b>Liste des acronymes et sigles</b> .....	3
<b>Liste des encadrés</b> .....	5
<b>Liste des tableaux</b> .....	5
<b>Liste des schémas</b> .....	6
<b>Liste des annexes</b> .....	6
<b>Avant-propos</b> .....	7
<b>Introduction</b> .....	9
<b>1. Objet du guide</b> .....	11
1.1. Un guide, pourquoi ?.....	11
1.1.1. Pour répondre au regain d'intérêt pour la planification.....	11
1.1.2. Pour le renforcement des outils de gestion du développement.....	11
1.1.3. Pour la cohérence des politiques publiques.....	12
1.2. Un guide, pour qui ?.....	12
1.2.1. Pour l'administration publique .....	12
1.2.1.1. La Présidence de la République.....	12
1.2.1.2. La Primature .....	12
1.2.1.3. Le ministère chargé de la planification et du développement.....	13
1.2.1.4. Le ministère de l'économie et des finances .....	13
1.2.1.5. Le ministère chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques .....	13
1.2.1.6. Les autres ministères.....	13
1.2.1.7. Pour les autres institutions de l'Etat, organismes publics et collectivités territoriales.....	13
1.2.2. Pour les acteurs non étatiques.....	14
1.3. Un guide à quelle fin ? .....	14
1.3.1. Pour systématiser la formulation des PP.....	14
1.3.2. Pour uniformiser les documents de PP .....	14
1.3.3. Pour fixer les concepts .....	15
<b>2. Choix conceptuels du guide</b> .....	16
2.1. Politiques publiques selon le guide .....	16
2.1.1. Politique publique comme réponse des autorités publiques à un problème de société .....	16
2.1.2. Politique publique comme cadre général de pilotage de l'action publique .....	16

2.1.3.	Politique publique au sens du guide et définition du didacticiel de la directive n°06/2009 .....	16
2.1.4.	Politique publique comme concept d'actualité.....	17
2.1.4.1.	La perspective de la directive n°06/2009/CM/UEMOA.....	17
2.1.4.2.	La création du ministère de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques .....	17
2.2.	Politique versus stratégie, domaine versus secteur .....	17
2.2.1.	Politique <i>versus</i> stratégie .....	17
2.2.2.	Secteur <i>versus</i> domaine.....	18
2.2.3.	Politique publique <i>versus</i> stratégie ministérielle.....	18
2.3.	Articulations des politiques publiques avec les autres outils de gestion du développement.....	19
2.3.1.	Articulations des PP avec les orientations et priorités politiques.....	19
2.3.2.	Articulation des politiques publiques avec les stratégies de développement .....	20
2.3.3.	Articulation des politiques publiques avec la chaîne PPBSE au niveau ministériel.....	21
2.3.3.1.	Les PP comme produits de la phase de planification.....	21
2.3.3.2.	Le DPPD comme produit de la phase de programmation.....	21
2.3.3.3.	De la nécessité d'un plan d'action ministériel à la phase de programmation .....	22
2.3.3.4.	Le Projet Annuel de Performance(PAP) comme produit de la phase de budgétisation.....	22
2.3.3.5.	Le Rapport Annuel de Performance (RAP) comme produit de la phase de suivi-évaluation .	22
<b>3.</b>	<b>Phase 1 : Préparation du processus .....</b>	<b>24</b>
3.1.	Etape 1 : La mise sur agenda de la politique publique.....	24
3.1.1.	Revue des conditions .....	24
3.1.2.	Identification des tenants.....	25
3.1.3.	Choix des modalités de mise sur agenda.....	25
3.2.	Etape 2 : La décision d'élaborer une politique publique.....	25
3.2.1.	Prise d'initiative .....	26
3.2.2.	Préparation de la décision.....	26
3.2.2.1.	Les supports d'aide à la décision.....	26
3.2.2.2.	La disponibilité du financement .....	29
3.2.3.	Prise de décision.....	30
3.3.	Etape 3 : Le lancement du processus d'élaboration d'une PP.....	30
3.3.1.	Réunion de lancement .....	30
3.3.2.	Mise en place du cadre institutionnel .....	31
3.3.3.	Mise en place de l'expertise .....	31

3.3.3.1.	Expertise interne .....	31
3.3.3.2.	Le recrutement des consultants .....	31
3.3.4.	Atelier de lancement.....	31
3.4.	Etape 4 : La définition des modalités de concertation et de communication.....	32
3.4.1.	La concertation.....	32
3.4.1.1.	Un processus transversal .....	32
3.4.1.2.	Modalités de concertation à la phase de diagnostic.....	32
3.4.1.3.	Modalités de concertation à la phase des choix stratégiques .....	33
3.4.1.4.	Modalités de concertation à la phase de validation .....	33
3.4.2.	Modalités de communication .....	33
<b>4.</b>	<b>Phase 2 : Analyse diagnostique.....</b>	<b>35</b>
4.1.	Etape 5 : La réalisation des activités préparatoires au diagnostic .....	35
4.1.1.	La collecte d'informations .....	35
4.1.1.1.	Identification des besoins d'informations et de données .....	35
4.1.1.2.	Identification des sources d'informations.....	35
4.1.1.3.	La collecte des données.....	36
4.1.2.	Revue documentaire .....	36
4.1.3.	Conduite des études ou évaluations .....	36
4.2.	Etape 6 : Etat des lieux du domaine .....	36
4.2.1.	Délimitation du domaine.....	37
4.2.2.	Présentation des aspects économiques et financiers du domaine.....	37
4.2.3.	Description de l'offre.....	37
4.2.4.	Description de la demande.....	38
4.2.5.	Description des facteurs externes .....	38
4.3.	Etape 7 : Le diagnostic proprement dit .....	39
4.3.1.	Analyse microéconomique du domaine.....	39
4.3.2.	Evaluation des politiques, programmes et projets passés .....	39
4.3.3.	Analyse des effets potentiels des facteurs de l'environnement externe .....	40
4.3.4.	Diagnostic participatif de la situation .....	40
4.3.5.	Diagnostic institutionnel.....	40
4.3.6.	Détermination des enjeux.....	40
<b>5.</b>	<b>Phase 3 : Choix stratégiques .....</b>	<b>42</b>



5.1.	Etape 8 : Identification des référentiels de la PP.....	42
5.1.1.	Référentiels politiques.....	42
5.1.2.	Référentiels légaux, juridiques et réglementaires.....	43
5.1.2.1.	Les dispositions constitutionnelles.....	43
5.1.2.2.	Les dispositions légales.....	43
5.1.2.3.	Les dispositions réglementaires.....	44
5.1.3.	Référentiels normatifs.....	44
5.1.3.1.	Les principes.....	44
5.1.3.2.	Les engagements internationaux.....	44
5.1.3.3.	La mission du département ministériel.....	45
5.1.4.	Référentiels stratégiques.....	45
5.2.	Etape 9 : La démarche stratégique.....	45
5.2.1.	Vision du domaine.....	45
5.2.2.	Orientations stratégiques.....	47
5.2.3.	Axes d'intervention.....	47
5.2.4.	Objectifs de politique publique.....	47
<b>6.</b>	<b>Phase 4 : Programmation pluriannuelle.....</b>	<b>50</b>
6.1.	Etape 10 : Elaboration de programmes représentatifs de PP.....	50
6.1.1.	Concepts de programme.....	50
6.1.1.1.	Un concept de planification.....	50
6.1.1.2.	Un concept budgétaire.....	50
6.1.1.3.	Eléments constitutifs d'un programme représentatif de PP.....	51
6.1.2.	Objectifs d'un programme représentatif de PP.....	52
6.1.3.	Stratégie d'intervention d'un programme représentatif de PP.....	52
6.1.4.	Actions d'un programme.....	53
6.1.4.1.	L'action en tant que concept de planification.....	53
6.1.4.2.	L'action en tant que concept budgétaire.....	53
6.1.4.3.	Identification d'une action.....	54
6.1.4.4.	Objectifs et indicateurs associés à une action.....	54
6.1.5.	Activités d'un programme.....	55
6.1.6.	Moyens d'un programme.....	56

6.1.7.	Classification programmatique des dépenses .....	57
6.2.	Etape 11 : Cadre d'action pluriannuel de la PP.....	57
6.2.1.	Elaboration du plan d'action ministériel .....	58
6.2.2.	Du PdA au PdA pluriannuel.....	60
6.2.2.1.	Les préalables à la priorisation.....	60
6.2.2.2.	La définition d'une clé de répartition du budget entre les programmes .....	60
6.2.2.3.	La définition des clés de répartition du budget prévisionnel entre les actions .....	61
6.2.2.4.	La détermination de la liste des activités prioritaires.....	61
<b>7.</b>	<b>Phase 5 : Définition des modalités de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques publiques</b>	<b>65</b>
7.1.	Etape 12 : Les modalités de mise en œuvre de la PP .....	65
7.1.1.	Pilier normatif .....	65
7.1.1.1.	Le choix des instruments d'action publique .....	65
7.1.1.2.	Le cadre institutionnel .....	66
7.1.2.	Système d'acteurs.....	66
7.1.3.	Les gestionnaires de programmes .....	67
7.1.3.1.	Le responsable de programmes.....	67
7.1.3.2.	Le responsable de budget opérationnel de programme .....	68
7.1.3.3.	Le responsable d'unité opérationnelle.....	69
7.1.4.	Arrangements de gestion .....	69
7.1.4.1.	La cartographie des programmes.....	69
7.1.4.2.	La charte de gestion des programmes.....	70
7.2.	Etape 13 : Les modalités de suivi-évaluation d'une PP .....	72
7.2.1.	Démarche de performance.....	72
7.2.2.	Suivi de la performance.....	73
7.2.2.1.	La notion d'indicateur selon le guide.....	73
7.2.2.2.	La typologie des indicateurs selon le guide .....	74
7.2.2.3.	Les mesures de la performance .....	74
7.2.3.	Système d'information pour le suivi de la performance .....	75
7.2.4.	Documents sur la performance .....	76
7.2.4.1.	Le PAP d'un programme .....	77
7.2.4.2.	Le RAP d'un programme .....	77

7.2.5.	Démarche de performance au niveau opérationnel .....	78
7.2.5.1.	Le dialogue de gestion .....	79
7.2.5.2.	Les contrats de performance .....	79
7.2.5.3.	Les plans de travail .....	79
7.2.5.4.	Les tableaux de bord .....	80
7.2.6.	Mécanisme de revues de performance .....	80
7.2.6.1.	Le concept de revue .....	80
7.2.6.2.	Nombre et périodicité des revues .....	81
7.2.6.3.	Eléments clés du mécanisme de revue .....	81
7.2.7.	Evaluation de politiques publiques .....	81
7.2.7.1.	Les objectifs de l'évaluation des politiques publiques .....	82
7.2.7.2.	Les types d'évaluation .....	82
7.2.7.3.	Les notions principales de l'évaluation .....	83
7.2.7.4.	L'évaluation, par qui ? .....	84
7.2.7.5.	L'évaluation, comment ? .....	85
7.2.8.	Audit du pilotage de la performance .....	85
<b>8.</b>	<b>Phase 6 : Rédaction et validation de la PP .....</b>	<b>87</b>
8.1.	Etape 14 : La mise au point du document de la PP .....	87
8.2.	Etape 15 : Validation de la PP .....	88
8.2.1.	L'atelier technique de validation .....	88
8.2.2.	L'atelier national de validation .....	88
8.2.3.	L'adoption de la politique .....	88
<b>Conclusion</b>	.....	<b>89</b>
<b>Annexes</b>	.....	<b>91</b>
<b>Références bibliographiques</b>	.....	<b>106</b>