



*Au service
des peuples
et des nations*

Evaluation des politiques publiques au Gabon et Système d'Information

Mai, 2019

Préface

Le Gouvernement de la République gabonaise met en œuvre depuis 2017 le Plan de relance de l'économie (PRE) pour faire face à la dégradation des équilibres macro-économiques à laquelle le pays a été confronté à partir de 2014. Le PRE (2017-2019), aligné au Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE) repose sur quatre principes : i) Garantir l'orthodoxie de gestion ; ii) Promouvoir les solutions innovantes de financement et de gestion des politiques publiques ; iii) Renforcer l'impact social de l'action publique ; iv) Privilégier la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes, la cohérence et la célérité de l'action. L'évaluation des politiques étant l'un des maillons essentiels pour asseoir l'orthodoxie financière et renforcer l'efficacité de la gestion publique, celle-ci a vu son cadre institutionnel renforcer. En effet, le Gabon a renforcé son dispositif institutionnel pour ancrer la culture de résultats et de l'évaluation des politiques publiques comme socle de la modernisation de l'Etat et de l'efficacité de la gestion publique.

La nouvelle Constitution de la République Gabonaise (Février 2018) consacre l'évaluation des politiques publiques comme outil de bonne gouvernance (article 36) et comme moyen de contrôle de l'action Gouvernementale par le Parlement (article 61). Un Ministère de l'Evaluation et des Politiques et du Contrôle de l'Etat a été créé tandis que le Secrétariat Général du Gouvernement a vu ses missions de coordination du suivi et évaluation se renforcer reprenant l'intégralité des missions anciennement dévolues au Bureau de Coordination du Plan Stratégique Gabon Emergent en abrégé (BCPSGE) créé en janvier 2013 et dissout en 2019.

Au cours de l'année 2018 le Programme des Nations Unies pour le Développement a mené en partenariat avec le Ministère de l'Economie, de la Prospective et de la Programmation du Développement des activités de formations dans le cadre du Projet dénommé PACLEI – Projet d'appui à la Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI) et l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF). Ces formations ont porté sur : i) la chaine PPPBSE- Prospective, planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation ; ii) la déontologie dans les administrations financières ; iii) la maîtrise des risques, l'audit et le contrôle interne ; iv) l'évaluation des politiques publiques.

Un rapport a été produit pour chacune de ces formations. Le rapport final de l'atelier de renforcement des capacités des Administrations Centrales et des Collectivités locales sur l'évaluation des politiques publiques et la définition des modalités de la mise en place d'un système fiable d'évaluation des politiques publiques au Gabon est livré dans cette brochure. Il s'agit, à travers cette livraison de contribuer à la sensibilisation sur les principes et outils de l'évaluation des politiques publiques. Cette introduction fait une analyse du système d'évaluation des politiques publiques au Gabon et présente les articulations indispensables pour la conduite des évaluations.

Il est clair que le travail restera inachevé tant qu'une réelle culture de résultats ne sera pas installée, des capacités aiguisées pour le faire et des citoyens informés et vigilants des résultats des politiques. Le PNUD entend continuer à participer à ce dialogue et accompagner les efforts des institutions nationales à asseoir une gouvernance transparente et inclusive, gage de la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Nous remercions le Pr. Abdeslam Laamamri, dont les échanges et les formations qu'il a animés à la fin de l'année 2018 ont été fructueux et riches en leçons tirées et recommandations. Que les participants audits ateliers soient aussi remerciés pour leur assiduité et constructive participation.

Le Représentant Résident du PNUD

SOMMAIRE

1. Contexte de la mission et objectifs de la mission	4
2. Méthodologie de travail	5
3. Constats	6
4. Les acteurs du Suivi-évaluation des politiques publiques	11
5. Opportunités	12
6. Recommandations	13
7. Propositions pour la mise en place d'un cadre commun de résultats et d'un système fiable de S&E dans le cadre du PSGE	15
Annexes	37

1. Contexte et objectifs de la mission

La présente mission s'inscrit dans le cadre des efforts du PNUD pour appuyer le Gouvernement de la République Gabonaise dans la mise en œuvre du Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE) et ses déclinaisons programmatiques telles que le Programme pour l'égalité des chances et le Plan de Relance de l'Economie. Le Gouvernement du Gabon s'est également engagé à assurer un pilotage soutenu des politiques publiques notamment, via un dispositif de suivi-évaluation des politiques publiques.

Objectifs de la mission : La mission effectuée à Libreville novembre et décembre 2018 sous la supervision de Monsieur Célestin Tsassa, Conseiller Economique au PNUD, par Monsieur Abdeslam Laamamri, Ph.d, Consultant international en évaluation de programmes, avait pour objectif général d'animer un atelier de renforcement des capacités des Administrations Centrales et des Collectivités Locales sur l'évaluation des politiques publiques et de définir les modalités de la mise en place d'un système fiable de suivi et d'évaluation des politiques publiques, via une étude de l'état des lieux des systèmes de suivi-évaluation existants.

Objectifs de l'étude : L'étude de l'état des lieux visait à établir un diagnostic des systèmes de suivi-évaluation des politiques publiques sectorielles déjà existants au Gabon, leurs forces et leurs faiblesses, et leur potentiel – notamment en termes de disponibilité, accessibilité, qualité des indicateurs clés et capacités– pour la mise en place d'un système de suivi-évaluation du Plan Stratégique Gabon Emergent et ses déclinaisons programmatiques.

Objectifs de la formation :

- Former une masse critique de cadres nationaux à la maîtrise des pratiques professionnelles d'évaluation des politiques publiques ;
- Doter les cadres nationaux d'outils d'analyse et d'évaluation des politiques publiques ;
- Aider à la formulation de systèmes d'information intégrés et dynamiques.

Résultats escomptés

- i) Les cadres de l'administration centrale et des provinces et des Conseils départementaux maîtrisent les outils d'évaluation des politiques publiques. Il est attendu que les participants :
 - Aient assimilé les concepts et référentiels clés liées au concept de Suivi-évaluation des politiques publiques ;
 - Soient capables de planifier et suivre la mise en œuvre de politiques publiques et d'en évaluer les effets sur la base de processus d'évaluation simples ;
 - Soient en mesure d'assurer un reporting et une communication claire des politiques publiques.
- ii) Des recommandations sont formulées pour la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

2. Méthodologie de travail

2.1. Etat des lieux du suivi-évaluation des politiques publiques

L'étude de l'état des lieux a été menée entre le 22 octobre et le 02 novembre 2018 au siège de la Direction Générale de la Prospective sis à Batterie IV avec les ministères sectoriels et sur le lieu d'autres acteurs (Secrétariat Général du Gouvernement, Bureau de Coordination du PSGE, Sénat, Conseil Economique, Social et Environnemental). Elle a été menée par le consultant international du PNUD accompagné par des représentants du PNUD Gabon, de la Direction Générale de la Prospective et des représentantes du Bureau de Coordination du Plan Stratégique Gabon Emergent PSGE.

L'étude s'est basée, d'une part, sur des séries d'entretiens avec les acteurs pré-identifiés et, d'autre part, sur une recherche documentaire. Etant donné le temps limité de la mission, nous n'avons pas pu rencontrer les cadres de l'administration des provinces et les Conseils départementaux. La recherche d'information s'est concentrée sur les acteurs principaux à l'échelle centrale, regroupés pour les besoins de l'étude en pôles :

- **Pôle social** (Ministères de l'Egalité des chances, de l'Education Nationale, du travail, de la protection sociale et de l'économie) ;
- **Pôle productif** (Ministères de l'Agriculture, des Eaux et Forêt, de la pêche et de la mer) ;
- **Pôle de la gouvernance** (Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'économie, de la Prospective et de la Programmation du Développement, FNAS, SOGEVAL) ;
- **Pôle infrastructures** (Ministère du transport, Agence nationale des infrastructures, ANGTI, ANUTTC) ;
- **Partenaires Techniques et Financiers** (Croix rouge, UNICEF, AFD) ;
- **D'autres acteurs ont été rencontrés séparément** (Secrétariat Général du Gouvernement, Bureau de Coordination du PSGE, Sénat, Conseil Economique, Social et Environnemental et la Cour des Comptes). Le chronogramme des rencontres figure en annexe n°1.

Il est à noter que certaines administrations n'ont pas participé aux échanges sur le diagnostic du système de suivi-évaluation.

2.2. La formation

i) Objectifs de la formation

- Les participants ont homogénéisé leurs connaissances en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques ;
- Les participants connaissent la problématique du suivi et d'évaluation des politiques publiques ;
- Les participants sont familiarisés avec les méthodes et outils du suivi-évaluation ;
- Les participants maîtrisent les principales méthodes et techniques d'évaluation des politiques publiques ;
- Les participants sont capables de critiquer une étude évaluative des politiques publiques.

ii) Méthode pédagogique

Comme indiqué dans les TdR, la formation a été axée sur les modules de formation orientés sur le suivi-évaluation ainsi que les méthodes d'évaluation des performances. Au niveau pédagogique, le consultant a adopté une approche basée sur les supports de formation suivants :

1. Des modules de formation sur les Principes, Outils et Démarche du chaînon Suivi-Evaluation-Communication ;
2. Des modules axés sur des études de cas ;
3. L'analyse du système d'évaluation en place

iii) Déroulement de la formation

La formation s'est déroulée pendant cinq journées entières et a été réalisée sous forme d'ateliers interactifs et participatifs. La formation a consisté en un atelier sur le suivi et l'évaluation au service d'une bonne gouvernance des politiques publiques (2 jours) et un atelier sur les méthodes et techniques d'évaluation des politiques publiques (3 jours). Le dernier jour a été consacré à la discussion des résultats de l'état des lieux du S&E des politiques publiques au Gabon et à la validation des recommandations pour améliorer le système de S&E existant. La validation a été conduite par Mr le représentant du PNUD à Libreville, Mr le Conseiller du Ministre de l'Economie, Mr le Directeur Général de la Prospective et Mr le Coordonnateur Général Adjoint du PSGE. Les contenus des deux modules figurent dans l'annexe 2.

3. Constats

La revue des documents et les différents entretiens et consultations des acteurs clés du suivi et de l'évaluation des politiques publiques au Gabon nous ont permis de faire ressortir des constats relatifs à l'environnement actuel du S&E, à la planification et à la budgétisation des politiques publiques, à leur mise en œuvre, à leur suivi-évaluation et au rapportage.

3.1 Environnement actuel du S&E

Au Gabon, les entretiens et consultations menés ont montré qu'il existe un engagement politique clair pour développer et soutenir le suivi-évaluation des politiques publiques, notamment dans le cadre du PSGE. Cet engagement s'est traduit au niveau institutionnel par la création de structures publiques dédiées au suivi-évaluation aussi bien au niveau central (Conseil national de suivi, Comité de Pilotage, Coordination Générale du PSGE), au niveau sectoriel (Comités de coordination ministériels, Comités Techniques Ministériels et/ou comités de pilotage thématiques du PRE) qu'au niveau local (Comités de Coordination Provinciaux) ainsi que par la définition et la clarification des attributions et du rôle spécifique de chacune d'elles dans le dispositif de suivi-évaluation des programmes et projets du PSGE.

Par ailleurs, l'Etat Gabonais a pris une série de mesures pour réorganiser et appuyer le Bureau de Coordination du Plan Stratégique Gabon Emergent (BSPSGE) afin qu'il puisse suivre et

évaluer la mise en œuvre des programmes et projets y afférents. Parmi ces mesures on peut citer :

- La création du Bureau de Coordination du Plan stratégique Gabon Emergent en abrégé (BCPSGE) en janvier 2013 en tant qu'Etablissement Public à Caractère Administratif rattaché à la Présidence de la République ;
- La création de la Direction Générale de la Prospective par Décret 410/PR_MEPIP du 20 août 2015 qui dépend du Ministère de l'économie, de la prospective et de la programmation du développement ;

Le Bureau de Coordination du Plan stratégique Gabon Emergent en abrégé (BCPSGE) créée en janvier 2013 est un Etablissement Public à Caractère Administratif rattaché à la Présidence de la République avec pour missions : la programmation, l'impulsion, la coordination et le suivi-évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique pays, en lien avec les différents acteurs institutionnels sectoriels.

Ces missions ont été renforcées au terme du décret n°0048/PR du 19 janvier 2015 portant réorganisation Bureau de Coordination du Plan stratégique Gabon Emergent en tant que structure de suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du Plan Stratégique du Gabon Emergent.

L'article 2 dudit décret stipule que le BCPSGE est notamment chargé :

- «de fixer le cadre de coordination opérationnelle de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des programmes et projets du PSGE, en collaboration avec les autres organes de coordination, organismes et administrations compétents,
- d'élaborer un tableau de bord de suivi de l'exécution des programmes et projets du PSGE et d'en assurer systématiquement le reporting permanent ;
- d'arrêter, en collaboration avec les autres services compétents, le portefeuille intégré des projets du PSGE ;
- de veiller à l'alignement du budget général de l'Etat au PSGE par des avis et recommandations motivés préalablement à la validation de la programmation des programmes et des projets ,
- d'apporter un appui méthodologique de gestion des programmes et des projets aux responsables de programmes, aux responsables de budgets opérationnels et aux responsables d'unités opérationnelles dans la définition et le pilotage des programmes et projets du PSGE ;
- d'assister les organes exerçant la tutelle technique des services publics personnalisés dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des contrats de performance ; -d'assister les services compétents de l'Administration dans la recherche des financements des programmes et des projets du PSGE auprès des bailleurs de fonds nationaux et internationaux ;
- de coordonner l'exécution des programmes et des projets structurants et transverses du PSGE retenus au titre de la loi de finances en liaison avec les ministères sectoriels concernés et la Direction Générale du Budget et des Finances Publiques ;
- de faire le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre et de l'exécution des programmes et projets du PSGE et de dresser des rapports d'activité au Gouvernement et au Président de la République. »

Le BCPSGE peut recevoir du Président de la République toute autre mission en rapport avec son domaine d'activités. »

Le BCPSGE comprend :

- le Conseil National de suivi présidé par le Président de la République ;
- le Comité de Pilotage présidé par le Directeur de cabinet du Président de la République;
- la Coordination Générale assurée par le Coordonnateur Général du BCPSGE,
- les Comités de coordination ministériels ;
- les Comités de coordination provinciaux.

Il est important de souligner que le Conseil des Ministres du 26 février 2019 a mis fin à l'existence du BCPSGE dont les missions ont été transférées au Secrétariat Général du Gouvernement.

La Direction Générale de la Prospective créée par le Décret 410/PR_MEPIP du 20 août 2015 a pour mission aux termes l'article 2 dudit décret de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'exploration des différentes options de développement, de projection et d'anticipation des phénomènes socioéconomiques à moyen et long terme. « Elle est notamment chargée :

- de proposer les grands objectifs en matière de développement économique, social et culturel de la nation à moyen et long termes, en collaboration avec les autres administrations publiques, privées et les partenaires au développement;
- de conduire des études prospectives en vue de l'intégration des enjeux sous régionaux, régionaux et internationaux dans les politiques nationales de développement ;
- de déterminer, à partir de la vision globale, les recommandations prioritaires à intégrer dans les politiques publiques et les plans de moyen terme ;
- d'organiser les débats sur les grands sujets de développement ;
- de déterminer les grandes orientations du budget de développement ;
- de faire des projections, à moyen et long termes ;
- d'élaborer périodiquement les perspectives à moyen et long termes de l'économie nationale ;
- de procéder ou de faire procéder à des études d'impact des politiques économiques, spéciales et environnementales mises en œuvre à moyen et long termes ;
- d'assurer le suivi, l'évaluation et l'actualisation de la stratégie nationale de développement, en collaboration avec d'autres administrations compétentes ;
- d'organiser la veille stratégique à moyen et long terme ;
- d'analyser, périodiquement, l'évolution des grands équilibres à moyen terme et proposer les ajustements nécessaires ;
- de mener des études prospectives démographiques et l'intégration des variables démographiques dans le processus de planification du développement. »

Pour les acteurs de la société civile, représentés notamment dans le Conseil Economique, Social et Environnemental, l'engagement politique en faveur du suivi-évaluation reste faible et semble destiné plus à satisfaire les Partenaires Techniques et Financiers qu'à réellement promouvoir le suivi-évaluation comme instrument de gestion publique. Ils fondent cette perception sur le faible niveau des ressources consacrées au suivi-évaluation, l'insuffisance de personnel dédié à l'activité de suivi-évaluation et la faible qualité des données statistiques.

Les Partenaires Techniques et Financiers, cependant, soulignent un engagement politique certain mais peu concrétisé par la mise en œuvre des recommandations et la prise de décisions sur la base des résultats du suivi-évaluation.

De manière générale, les acteurs rencontrés s'accordent à dire que le besoin de S&E est encouragé aussi bien par les pouvoirs publics que par les partenaires techniques et financiers. Cependant, malgré ces importantes mesures et l'intérêt grandissant pour le S&E, des lacunes et des faiblesses subsistent. Les acteurs consultés s'accordent sur :

- L'absence de culture de partage de l'information et d'évaluation dans la quasi-totalité des ministères ;
- La faible promotion de l'évaluation des politiques publiques comme outil d'aide à la décision ;
- Une communication irrégulière entre le BCPSGE et les Ministères sectoriels concernés par les programmes du PSGE ;
- Un manque de ressources financières et humaines qualifiées.

3.2 Planification et budgétisation

Pour ce qui est de la planification et de la budgétisation du PSGE et des programmes y afférents, l'étude a mis en exergue les constats suivants :

- Existence d'une Direction Générale des Statistiques qui produit les données officielles dans tous les secteurs. Ces données peuvent être utilisées par les planificateurs de façon homogénéisée. Cependant l'accès à ces données est à améliorer ;
- Inflation des documents stratégiques relatifs à différents secteurs et différentes thématiques, ce qui peut conduire à des chevauchements et des redondances ;
- Les administrations sont peu outillées en matière de planification des projets / programmes. Le plus souvent elles manquent de personnels qualifiés pour cette tâche ;
- Le PSGE et ses programmes dérivés n'ont pas de cadres logiques clairs, ce qui rend difficile leur suivi et évaluation ;
- Absence de plans de suivi-évaluation chiffrés avec des indicateurs clés et des responsabilités bien définies;
- Absence de culture de partage des données à l'intérieur des ministères et entre les ministères et autres structures.

Il est évident que ces derniers constats rendent la tâche difficile aux responsables et chargés du S&E des programmes et projets du PSGE.

3.3 Mise en œuvre et suivi-évaluation

En ce qui concerne la mise en œuvre et le S&E des programmes et projets du PSGE, l'étude a révélé les constats suivants :

❖ **Dispositif de suivi-évaluation en place**

- Le Cadre institutionnel de suivi-évaluation du Bureau de Coordination du PSGE est peu performant en matière de production de résultats capables de faire l'objet de consensus et d'aider les décideurs à tous les niveaux.
- Les dispositifs de suivi-évaluation au sein des départements ministériels sont embryonnaires, non standardisés et non formalisés.
- Le suivi-évaluation est pris en compte dans l'organigramme des Ministères et particulièrement au niveau de chaque Direction, mais reste non fonctionnel. Ce constat est généralement expliqué par le manque de personnels qualifiés ainsi que par le manque de moyens matériels et financiers.
- Le suivi-évaluation est réduit au suivi budgétaire et se limite au suivi des exécutions.
- Des Comités de Coordination ministériels et provinciaux de suivi-évaluation ont été mis en place, en 2015, dans chaque Ministère par le Bureau de Coordination du PSGE, mais sont restés non opérationnels.
- L'absence d'outils standardisés performants en matière du suivi-évaluation.
- Les questions de suivi-évaluation sont prises en compte uniquement pour les projets financés par les bailleurs de fonds.
- Les Organisations de la Société Civile ne sont pas impliquées dans le suivi et l'évaluation des politiques les concernant.

❖ **Indicateurs de Suivi retenus et les modalités de leur renseignement**

A ce niveau il a été constaté :

- Une quasi absence d'indicateurs de résultats et de statistiques (par exemple, le Ministère du transport ne donne pas le volume de marchandises transitées (fret) par les ports ou le nombre d'autorisations de transport) ;
- Les indicateurs utilisés sont essentiellement des indicateurs d'extrants et quantitatifs. Les indicateurs qualitatifs qui rendent compte de la satisfaction des bénéficiaires sont généralement occultés.

❖ **Disponibilité des Données**

Pour ce qui est de la disponibilité des données nécessaires pour le S&E, nous avons noté les points suivants :

- Une absence de culture de partage des données ;
- Existence d'une Direction Générale de la Statistique ;
- Les Partenaires Techniques et Financiers déplorent l'absence d'interlocuteurs clairement identifiés, l'absence de données, la lourdeur administrative et les difficultés à accéder aux ministères ;
- L'accès à l'information est relativement difficile ;
- L'absence de l'outil informatique ;

- Manque d'informations sur les bénéficiaires des programmes ;
- Les Partenaires Techniques et Financiers déplorent l'absence d'interlocuteurs clairement identifiées, l'absence de données, la lourdeur administrative et les difficultés à accéder aux ministères.

❖ **Compétence nationale en matière d'évaluation des politiques publiques**

- Carence de compétence nationale en matière d'évaluation des politiques publiques.

❖ **Rapportage**

A ce niveau il a été noté que :

- Les administrations concernées par les programmes et projets du PSGE produisent régulièrement dans le cadre de la budgétisation par objectifs de programme (BOP) des rapports à savoir des Rapports Annuels de Performance (RAP) et les Programmes de Travail Ministériels (PTM). Mais ces derniers ne sont pas diffusés ;
- Les rapports sont non standardisés et de mauvaise qualité ;
- Des canevas de suivi ont été proposés par le BCPSGE mais non utilisés par les Ministères sectoriels ;
- Les rapports sont essentiellement destinés à la hiérarchie.

Il a été noté aussi une certaine réticence et une certaine lenteur dans la remontée de l'information ainsi qu'un défaut de synergie entre les Comités de Coordination ministériels et provinciaux de suivi-évaluation et les services de statistiques au sein de certains ministères. Les questions d'appropriation, de responsabilisation, de synergie, de complémentarité et d'efficacité doivent être au cœur de l'opérationnalisation du dispositif de S&E revu et actualisé.

4. Les acteurs du Suivi-évaluation des politiques publiques

L'état des lieux du suivi-évaluation dans le cadre du PSGE a montré qu'il existe différents acteurs qui sont directement ou indirectement impliqués dans le suivi et ou l'évaluation des politiques publiques au Gabon. Nous citons :

- Le Secrétariat Général du Gouvernement pour la coordination de l'action gouvernementale ;
- Le Bureau de Coordination du PSGE pour le suivi-évaluation des projets et programmes du PSGE ;
- Le Parlement pour le contrôle de l'action gouvernementale ;
- La Cour des Comptes pour assister le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement ;
- Le Conseil Economique, Social et Environnemental pour le recueil des besoins des populations et pour prodiguer des conseils au Gouvernement ;

- Les Partenaires Techniques et Financiers pour les projets et programmes de développement ;
- Les Institutions de Formation et de Recherche pour l'appui technique.
- Les Chefs-lieux de Province et les Communes pour les Plans de développement local ;
- Les ONG de développement local ;
- Les Réseaux et les Associations de professionnels pour le renforcement des capacités de leurs membres ;
- La société civile pour le contrôle citoyen ;
- Le secteur privé.

5. Opportunités

Le contexte socio-politique de la République Gabonaise offre plusieurs opportunités en mesure de favoriser l'ancrage de la culture de résultats et de l'évaluation des politiques publiques comme outil d'aide à la prise de décision et comme levier de modernisation de l'administration publique. Parmi ces opportunités nous avons relevé :

- La nouvelle Constitution de la République Gabonaise (Février 2018) qui consacre l'évaluation des politiques publiques comme outil de bonne gouvernance (article 36) et comme moyen de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement (article 61) ;
- Le Décret n°0048/PR du 12 Janvier 2015 portant réorganisation du Bureau de Coordination du Plan Stratégique Gabon Emergent (BCPSGE) ;
- La création du Bureau de Coordination du Plan Stratégique Gabon Emergent PSGE en 2013 qui a pour mission le suivi-évaluation des programmes du PSGE ;
- Les engagements internationaux du Gabon relatifs au développement durable et à la Gestion Axée sur les Résultats : convention sur les Objectifs du Développement Durable ODD, l'agenda 2063 de l'Union Africaine (Avril 2015) et le système Gestion Axée sur les Résultats du Développement ;
- L'alignement du Plan Stratégique Gabon émergent (PSGE) aux agendas 2030 des Nations unies sur le développement durable et 2063 de l'Union africaine (validé le mercredi 20 décembre 2017) ;
- Le Plan de Relance Economique (PRE), initié par le gouvernement en vue de faire face à la conjoncture économique actuelle ;
- Le Programme pour l'égalité des chances qui vise à combattre les inégalités sociales au Gabon ;
- Le nouveau plan d'action commun et stratégique : l'UNDAF 2018-2022 (signé entre le Gabon et le Système des Nations Unies en juillet 2017) ;
- La reconnaissance de la pratique de l'évaluation et l'existence d'une demande en suivi et évaluation ;
- L'Arrêté n°00981/PM/MAEPDR du 11 Novembre 2010 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité National de Pilotage et de Suivi du Projet de Développement et d'Investissement Agricole au Gabon

- L'instauration de la budgétisation pluriannuelle (BOP en 2015) ;
- L'existence de schéma directeur de S&E du PSGE tel que décrit dans le Décret n°0048/PR du 12 Janvier 2015.

Il est clair que toutes ces mesures constituent un contexte favorable pour l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques et convergent vers la promotion d'une culture de suivi et d'évaluation axés sur les résultats.

6. Recommandations

Dans les systèmes démocratiques de développement, les décisions relatives à l'action publique ne peuvent être prises par une instance dirigeante sur une base hiérarchique. Il faut donc une structure de pilotage de l'action publique faisant émerger des accords sur la façon dont les décisions importantes doivent être préparées et prises en commun par toutes les parties prenantes, sur la façon de les mettre en exécution et sur la façon de les évaluer. De telles décisions ont trait aux aspects stratégiques et opérationnels, à la gestion des ressources et des conflits, ainsi qu'au contrôle de la mise en œuvre et au suivi et à l'évaluation. La prise en compte du principe de subsidiarité revêt une importance particulière pour une structure de pilotage efficace. Le système de suivi axé sur les résultats d'une politique ou d'un programme public permet d'observer et de piloter l'évolution de ce dernier vers l'atteinte des résultats et des objectifs fixés. Le système de suivi-évaluation doit si possible recourir aux structures et aux données qui sont disponibles dans le pays pour éviter de créer des structures parallèles. Dans cette perspective, les différents interlocuteurs et participants à l'atelier de validation ont émis des recommandations relatives au partage et à l'accès à l'information, à la planification et au suivi et évaluation des politiques publiques.

6.1 Développer une culture de partage des données et d'accès à l'information

Dans les pays démocratiques, les citoyens ont le droit de demander des renseignements publics auprès des organismes étatiques car le droit d'accès à l'information constitue un pas vers la transparence. Au Gabon, les textes relatifs à l'accès à l'information font référence à la Constitution (titre VII art. 94 à 102) qui fait référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme (art 9 qui consacre le droit de chercher, de recevoir et de répandre l'information) et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 19 : droit de diffuser l'information) ainsi qu'à la Loi n°07/2001 portant Code de la communication audiovisuelle, cinématographique et écrite. Cependant, ce dernier a été beaucoup plus consacré à la réglementation des métiers de communication (le droit de diffuser l'information) qu'au droit d'accès à l'information pour le citoyen. Dans ce sens et afin de favoriser l'ancrage d'une politique de partage et d'accès à l'information, les participants à l'atelier de validation ont émis les recommandations suivantes :

- i) Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques dans tous les ministères et structures étatiques et à tous les niveaux décisionnels, techniques et opérationnels. Notons que l'institutionnalisation consiste à « créer des organisations, des structures, des mécanismes, des règles formelles ou informelles qui fournissent aux acteurs de l'évaluation des cadres d'action relativement stables

et censés assurer une certaine prévisibilité de leur comportement réciproque et, par conséquent, du résultat de l'action publique ». ainsi, l'institutionnalisation de l'évaluation peut être approchée à travers plusieurs dimensions, notamment l'ampleur de la pratique, les acteurs et instances, la qualité des résultats et la diffusion et l'utilisation de ces résultats ;

- ii) Développer la culture de partage de l'information entre administrations et à l'intérieur des administrations ;
- iii) Diffuser les rapports de mise en œuvre des politiques publiques et s'assurer de leur vulgarisation à l'ensemble des concernés et notamment les populations pour plus de transparence.
- iv) Homogénéiser les conceptions, la terminologie et les outils en matière de suivi-évaluation des politiques publiques.

6.2 Planifier une politique publique

Pour bien planifier une politique ou un programme public, il a été notamment recommandé de :

- i) Sensibiliser et former les ministères sectoriels sur la Planification Stratégique, la Gestion Axée sur les Résultats et le S&E ;
- ii) Prévoir des budgets pour le Suivi et l'évaluation des programmes et projets ;
- iii) Elaborer un cadre de résultats commun et des indicateurs de résultats ;
- iv) Améliorer l'accès à l'information ;
- v) Renforcer les capacités des agents et des cadres des administrations par des formations continues en matière de planification et de gestion axée sur les résultats.

6.3 Suivre et évaluer une politique publique

De même, pour bien suivre et évaluer une politique ou un programme public, il a été notamment recommandé de :

- Dynamiser le dispositif de Suivi-évaluation existant en le réduisant à trois paliers comme indiqué au point 9.2 ci-dessous ;
- Mettre en place au sein de chaque Ministère une cellule ou un service de S&E avec des personnels qualifiés. Cette cellule serait rattachée, soit au Secrétariat Général du Ministère, soit à la DCAF ;
- Standardiser les outils et documents du S&E ;
- Elaborer un manuel de procédure pour suivre et évaluer les programmes et politiques publiques ;
- Renforcer les capacités des membres des équipes chargées du S&E en matière de collecte et d'analyse des données, de suivi et d'évaluation ;
- Mettre à disposition les ressources ;
- Impliquer les parties prenantes et notamment les Organisations de la Société Civile dans toutes les étapes de S&E (conception des indicateurs, collecte de l'information, analyse et évaluation) ;
- Améliorer le dispositif de collecte des données en mettant à disposition des outils simples et faciles à utiliser et informatiser les systèmes de S&E ;
- Doter les Ministères d'un guide méthodologique de Suivi-évaluation ;

- Créer un observatoire de l'évaluation des politiques publiques ;
- Généraliser l'expérience des agences en management par la qualité ;
- Prévoir dans les budgets-programmes une rubrique « évaluation des politiques publiques » ;
- Intégrer l'évaluation des politiques publiques dans les modules de formation des écoles de l'administration publique.

7. Propositions pour la mise en place d'un cadre commun de résultats et d'un système fiable de S&E dans le cadre du PSGE

7.1. Considérations générales

De prime abord il faut dire que le contexte international est de plus en plus marqué par un besoin pressant de rationalisation des ressources financières allouées aux projets et programmes de développement et particulièrement dans les pays à faibles revenus. Dans ce sens, grâce aux pressions des bailleurs de fonds, un accent particulier est mis sur la planification stratégique, la gestion et le suivi-évaluation axés sur les résultats.

Au cours des dernières années, la gestion et le suivi des projets et initiatives de développement ont considérablement évolués ; l'accent étant mis principalement non plus sur les budgets (ce qui est dépensé) mais sur les activités (ce qui est fait), puis sur les résultats (ce qui est obtenu). La Gestion Axée sur les Résultats GAR permet ainsi d'améliorer la transparence et la responsabilisation du personnel du programme/projet et de faire un meilleur usage du temps et des ressources humaines et financières. Elle est désormais une pratique globale au sein des Organisations Internationales et des principaux donateurs qui guide la conception, la planification, la mise en œuvre et le suivi et l'évaluation des politiques et programmes publics.

Dans ce contexte, les programmes de développement doivent être gérés et évalués selon les résultats obtenus. Pour cela, les décideurs et autres parties prenantes ont besoin de connaître les ressources investies, les activités réalisées, les extrants produits, les résultats atteints, ainsi que les raisons qui ont permis ou non d'aboutir aux résultats souhaités. Dans ce sens, la mesure et la compréhension des progrès et de l'efficacité forment la base pour l'ajustement de stratégies, l'allocation de ressources et la calibration d'interventions de manière à obtenir de meilleurs résultats. C'est là tout l'intérêt du système de S&E. Ce système génère des informations sur la mise en œuvre des stratégies, des politiques et des programmes, sur ce que ces derniers permettent d'accomplir à court terme et sur leur contribution aux progrès observés dans la réalisation des objectifs nationaux tels que la croissance économique ou la réduction de la pauvreté. Ces informations sont indispensables pour la mise en place d'une planification, d'une budgétisation et d'une gestion axées sur les résultats.

Selon le niveau de gouvernance et de pilotage des politiques et selon le type d'information ou de décision recherchée on peut être intéressé par le suivi de l'exécution du projet (activités), le suivi des résultats, le suivi de la conformité et du contexte ou simplement par le suivi financier ou organisationnel, etc. La méthodologie générale utilisée pour la conception et la mise en œuvre d'un dispositif de S&E varie selon qu'il s'agit du suivi de l'exécution technique et financière des interventions ou du S&E des résultats et de l'impact du Projet. En Gestion axée sur les résultats, l'accent est mis sur le S&E des résultats de développement définis

comme étant l'ensemble des changements d'ordre quantitatif ou qualitatif, observés ou ressentis par les groupes cibles ou toute la collectivité.

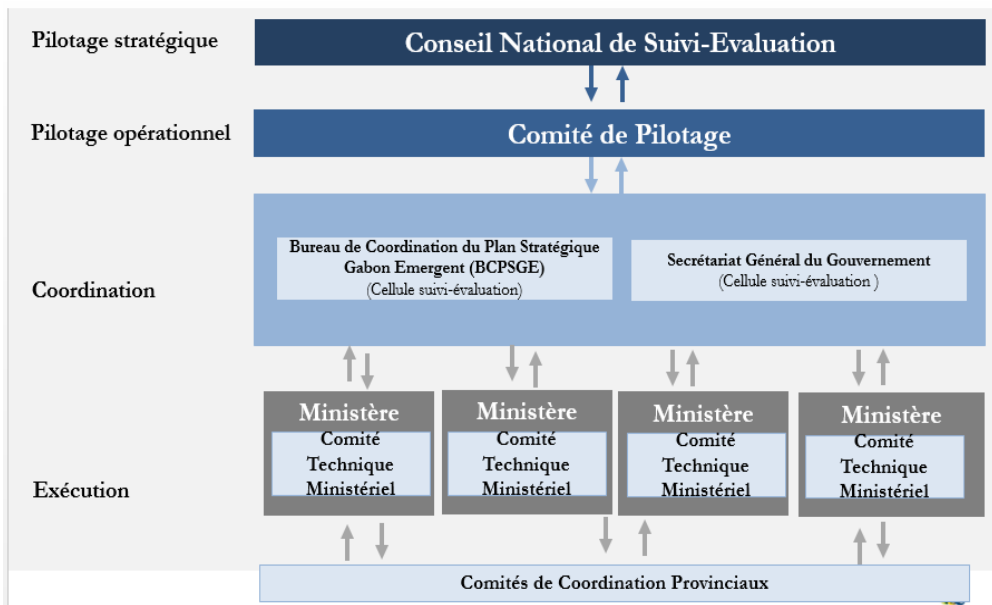
7.2. Composition du système de S&E

Un bon système de S&E comporte un dispositif de collecte et d'analyse des données fiable et à propos, un dispositif d'enquête, un dispositif de suivi d'exécution et un dispositif d'évaluation d'impact :

- i) **Un dispositif de collecte et d'analyse des données agrégées** pour faire des analyses sur les conditions économiques requises pour atteindre différents objectifs en matière de développement et éclairer les décideurs sur les liens entre le cadrage macroéconomique et les possibilités d'allocation budgétaire.
- ii) **Un dispositif de suivi d'exécution pour** mesurer l'écart entre les objectifs visés d'un projet ou d'un programme et les résultats atteints sur la base d'indicateurs de performance.
- iii) **Un dispositif d'enquête auprès des ménages** pour suivre et analyser l'évolution des conditions de vie des ménages aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Ce système d'enquête intégrera les Enquêtes Légères Auprès des Ménages (ELAM), les Enquêtes sur les Conditions de Vie en milieu Rural (ECVR) ainsi que les Enquêtes sur l'Emploi.
- iv) **Un dispositif d'évaluation d'impact** pour mesurer l'efficacité et l'impact des programmes et des projets mis en œuvre dans le cadre du PSGE. A travers des enquêtes et des évaluations, ce dispositif permettra de mesurer les effets et l'impact des politiques et programmes mis en œuvre dans le cadre du PSGE et de procéder aux corrections nécessaires.

7.3. Proposition d'une architecture pour le S&E du PSGE

Le Bureau de Coordination du PSGE a proposé un cadre institutionnel de S&E des programmes afférents au PSGE tel que schématisé ci-dessous.



Ce cadre présente quatre niveaux, ce qui peut affecter, à notre avis, son efficacité et rendre difficile la communication entre les différents acteurs du S&E du PSGE. Pour être fonctionnel, le dispositif de suivi-évaluation doit avoir une architecture simplifiée, avec un minimum de structures et qui prend racine sur l'existant. Il s'agit, en l'occurrence, d'opérationnaliser et de dynamiser le système de S&E tel que proposé et décrit par le Décret n°0048/PR du 12 Janvier 2015 portant réorganisation du Bureau de Coordination du Plan Stratégique Gabon Emergent (BCPSGE). Dans ce sens nous proposons une architecture à trois niveaux.



LE NIVEAU STRATEGIQUE ET POLITIQUE

Le niveau stratégique et politique est chargé de donner des orientations pour une mise en œuvre efficace de la stratégie du PSGE et de coordonner le dispositif global de sa mise en

œuvre sur le plan national. Il est composé de deux instances : (i) un Conseil d'orientation ; (ii) un Comité de pilotage :

- i) **Le Conseil National de Suivi** est l'instance décisionnelle et se trouve au sommet du dispositif de coordination et de suivi-évaluation du PSGE. Présidé par le Président de la République, le Conseil National de suivi est un organe de cadrage, d'orientations stratégiques et de suivi de la mise en œuvre et de l'exécution des programmes et projets du PSGE¹. Ce Conseil doit se réunir au moins une fois par semestre et à d'autres occasions éventuelles sur convocation de son président pour apprécier l'état d'exécution globale du PSGE sur la base des rapports périodiques et approuver les propositions de révision du document stratégique du PSGE.
- ii) **Le Comité interministériel de pilotage** du PSGE (Supervision), présidé par le Directeur du cabinet du Président de la République² et coordonné par le Ministre chargé des Finances et du Budget, est l'organe d'orientation opérationnel du suivi de la mise en œuvre et de l'exécution des programmes et projets du PSGE. Il prépare les réunions du Conseil National de Suivi-Evaluation. Il rend compte, en tant que de besoin du suivi et de l'évaluation de l'exécution des projets au Président de la République.

LE NIVEAU TECHNIQUE

Le niveau technique comprend les instances suivantes :

i) **Le Secrétariat Général du Gouvernement SGG**

C'est l'instance chargée de préparer les décisions juridiques et non-juridiques et de veiller à l'harmonisation des actions ministérielles et au respect des décisions et des bonnes pratiques en matière d'offre de services et de biens aux populations concernées. Son rôle devra concerner, entre autres, les points suivants :

- Le suivi de la préparation et de l'exécution des dossiers retenus dans le Plan de travail du Gouvernement ;
- L'élaboration des tableaux de bord et des rapports d'exécution par Ministère ;
- Le suivi et l'évaluation de l'exécution du Plan de travail du Gouvernement par Ministère.

ii) **La Coordination Générale du PSGE**

C'est l'instance clé qui exerce l'ensemble des missions dévolues au PSGE. La Coordination Générale est chargée de suivre tout le processus de production de biens, de services ou d'équipements publics. Pour cela elle doit avoir pour rôle principal d'institutionnaliser le système de suivi-évaluation, de créer un cadre de discussion et de diffusion de l'information autour des résultats afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes et projets du PSGE. Son principal rôle devra concerner :

- L'identification et la constitution des portefeuilles projets par domaine;
- L'identification des financements et élaboration des chronogrammes d'exécution ;
- La mise en place du dispositif de S&E en concertation avec les ministères concernés ;

¹ Article 4 du Décret n°0048/PR du 12 Janvier 2015

² Article 8 du Décret n°0048/PR du 12 Janvier 2015

- L'élaboration des tableaux de bord du Plan de travail du Gouvernement par ministère et par thème;
- Le suivi de l'exécution ; et
- L'élaboration des rapports d'exécution.

La Coordination Générale est composée d'un correspondant budgétaire et des équipes de Suivi-Evaluation du Secrétariat Général du Gouvernement et du BCPSGE. Ces équipes sont des organes techniques permanents du Bureau de Coordination du PSGE. Elles sont chargées du suivi, de la coordination et de la vérification intégrée, de la facilitation et de l'assistance aux organes et aux administrations chargées de la mise en œuvre des programmes et projets du PSGE³.

Elles auront pour mission :

- De suivre l'exécution de l'ensemble des programmes et projets mis en œuvre par le Gouvernement;
- De collecter en collaboration avec les ministères concernés, les informations utiles à la mesure des progrès au regard des objectifs de départ et des résultats attendus;
- De suivre les décaissements des projets;
- De centraliser les accords de financement et l'inscription des projets et programmes à financement extérieur dans la loi des finances;
- De suivre les engagements et liquidations des dotations de la loi de finances sur les ressources propres du budget (budget national et contreparties de l'Etat à la mise en oeuvre des projets financés sur ressources extérieures.

Par ailleurs, la présence dans ces instances des équipes mixtes BCPSGE / SGG devra permettre de :

- disséminer les outils de travail harmonisé de l'action gouvernementale,
- prendre des informations et d'en donner le cas échéant,
- partager les techniques normalisées de préparation des projets,
- prendre en compte les points de blocage de l'action ministérielle pour les relayer et, dans la mesure du possible y apporter des réponses.

LE NIVEAU OPERATIONNEL

Dans un souci de déconcentration, il a été prévu de créer des comités techniques aux niveaux ministériel et provincial :

i) Le Comité de coordination ministériel : Présidé par le Directeur de Cabinet du Ministre, le Comité Technique Ministériel, en plus de ses missions de suivi du Programme de Travail Ministériel (PTM), aura pour mission :

- D'arrêter la liste des idées de projets PSGE (y compris les Termes De Référence) à soumettre au Fonds d'Etudes Sectorielles;
- De fournir les informations techniques et financières des projets PSGE en cours ;
- De renseigner les différentes matrices sectorielles transmises par les Cellules de Suivi-Evaluation du BCPSGE et du SGG;

³ Articles 12 à 20 du Décret n°0048/PR du 12 Janvier 2015

- D'élaborer le portefeuille projets prioritaires avant inscription dans les Projets Annuels de Performance (PAP);
- D'élaborer des plans de programmation annuelle et pluriannuelle des projets prioritaires;
- De présenter des rapports sur l'état d'avancement des projets et programmes du PSGE.

Les Comités de coordination ministériels sont notamment chargés :

- de coordonner toutes réflexions, études et actions destinées à la mise en œuvre des projets et programmes du PSGE relevant de la compétence du ministère sectoriel;
- d'arrêter la liste des idées de projets soumis à la validation de la Coordination Générale après étude financée par le Fonds d'Etudes Sectorielles
- de rendre compte à la Coordination Générale et d'alimenter le tableau de bord de suivi⁴.

ii) Le Comité de coordination provincial de S&E du PSGE : Le mécanisme de suivi/évaluation du PSGE a prévu aussi la décentralisation des activités de suivi en associant désormais les populations locales aux différentes réalisations prévues dans les différents programmes d'actions provinciaux. La mise en œuvre efficace de la stratégie du PSGE nécessite en effet des relais locaux et des concertations périodiques avec les populations bénéficiaires.

Les Comités de coordination provinciaux de S&E du PSGE auront ainsi pour tâche principale de suivre l'exécution sur le terrain des plans d'actions sectoriels et d'élaborer des rapports d'exécution à l'attention du Comité Technique Interministériel de suivi du PSGE. Ils auront pour attributions⁵ :

- de coordonner et faciliter toutes actions destinées à la mise en œuvre des projets et programmes du PSGE ;
- de vulgariser et de sensibiliser les populations sur les différentes phases de mise en œuvre des projets ;
- de rendre compte à la Coordination Générale et d'alimenter le tableau de bord de suivi.

Les Comités de Coordination provinciaux sont institués au sein des administrations décentralisées (Directions Provinciales). Ils ont pour mission de :

- Centraliser les données techniques et financières des projets en cours dans la province ;
- Présenter des rapports mensuels sur l'état d'avancement des programmes PSGE ;
- vulgariser et sensibiliser les populations sur les différentes phases de mise en œuvre des projets du Plan Stratégique Gabon Emergent dans la province ;
- Informer et communiquer sur le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE), le Schéma Directeur National d'Infrastructures, la Stratégie d'Investissement Humain, de la Stratégie Nationale d'Industrialisation, le Plan Climat, etc.

Pour une fonctionnalité du système de S&E, les comités de coordination provinciaux doivent en principe se réunir deux fois par trimestre et regroupent les services opérationnels des

⁴ Articles 21 et 22 du Décret n°0048/PR du 12 Janvier 2015

⁵ Article 23 du Décret n°0048/PR du 12 Janvier 2015

ministères intervenant dans les politiques sectorielles du Gouvernement. Les partenaires au développement sont membres de ces comités, de même que les acteurs de la société civile œuvrant dans les secteurs concernés.

7.4. Propositions pour une bonne fonctionnalité du dispositif de S&E

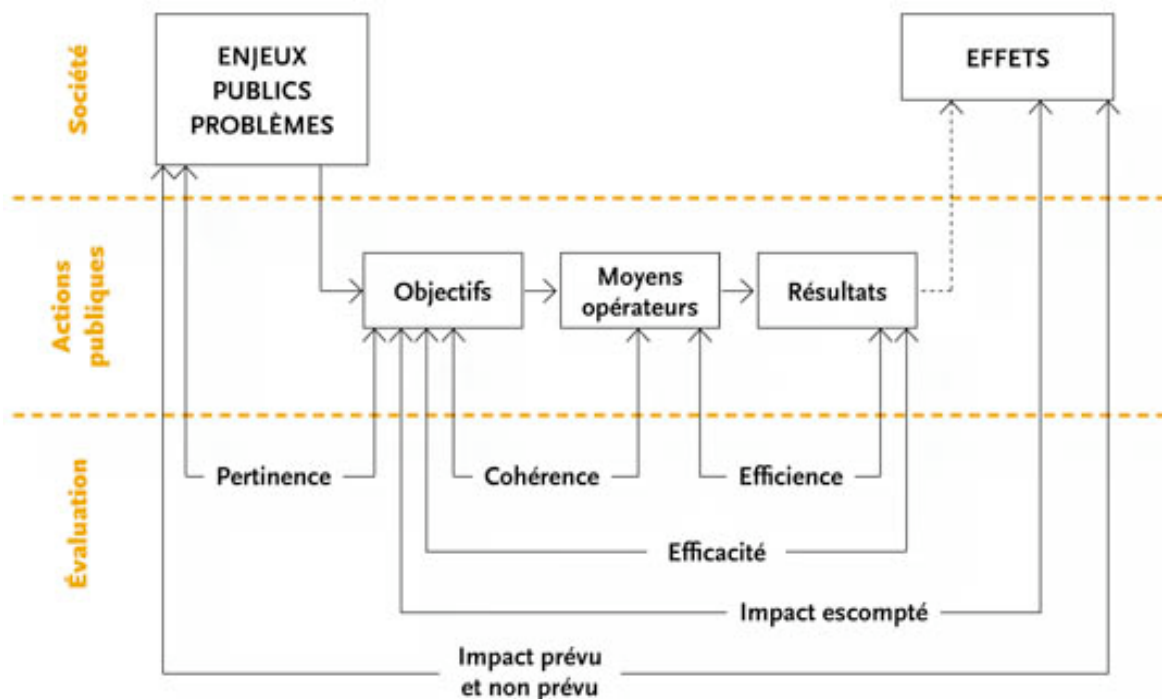
Les entretiens et les discussions que nous avons eues avec les différents acteurs institutionnels du S&E du PSGE laissent penser qu'il existe quatre contraintes majeures à la bonne fonctionnalité du dispositif de S&E qu'il y a lieu de surmonter :

- La perception qu'ont les acteurs, notamment du niveau opérationnel, du S&E comme étant un outil de contrôle plus qu'un outil d'amélioration ;
- Le manque d'une conception homogénéisée du S&E et des ses outils et méthodes ;
- Le manque de cadre de résultats commun, de cadres logiques et de cadres de S&E bien clairs et partagés ; et
- Le manque de participation des différentes parties prenantes dans la définition et le choix des indicateurs et des méthodes de collecte des données.

Ci-après nous rappelons quelques éléments de bonnes pratiques reconnues à l'échelle internationale pour une bonne fonctionnalité du système de S&E.

7.4.1 Le cadre général d'analyse des politiques publiques

Dans le cadre de la Gestion Axée sur les Résultats, le cadre général d'analyse des politiques publiques peut être schématisé comme suit :



Les critères standards d'évaluation	
Critère	Définition
La pertinence	Une politique se justifie très généralement par l'identification d'un "problème de société" auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge.
La cohérence	apprécie les rapports entre les divers éléments constitutifs de l'action (cohérence interne) et avec d'autres actions poursuivant le même objectif (cohérence externe).
L'efficacité	apprécie le degré de réalisation des objectifs de l'action ainsi que ses éventuels effets non attendus (effets positifs ou négatifs).
L'efficience	étudie la relation entre les coûts et les bénéfices.
L'impact	juge les retombées de l'action à moyen et long terme en étudiant les effets de celle-ci dans un champ plus vaste. On mesure ici aussi bien les effets immédiats de l'action que les impacts à long terme et dans une vision élargie.
La viabilité (ou pérennité)	examine si l'action a engendré une structure ou des pratiques capables de « vivre » et de se développer après la fin de l'intervention.

7.4.2 Le citoyen est au cœur des décisions.

La gestion axée sur les résultats est une approche de gestion qui prend en considération les attentes exprimées par les citoyens en fonction des ressources disponibles et vise l'atteinte de résultats en fonction d'objectifs préalablement établis. Elle permet de prendre des décisions éclairées tout en tenant compte du citoyen sous tous ses aspects. C'est la raison pour laquelle, la grande ambition de modernisation de l'Administration publique se pare de la Vision suivante : « Une Administration moderne, axée sur les résultats de développement, au service du citoyen ».



Source : Guide de la gestion axée sur les résultats -
Secrétariat du Conseil du trésor- Gouvernement du Québec 2014

7.4.3 Le pilotage de la performance publique

Rappelons que la performance est un terme synthétique désignant l'atteinte par une administration publique des objectifs préalablement définis dans la réalisation d'un programme. La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes: **i) Efficacité socio-économique, ii) efficience et iii) qualité de service**. Les projets de performance joints à la loi de finances expriment, en principe, les performances obtenues les années passées et celles attendues dans les années à venir.

La performance devra être régulièrement mesurée dans le cadre d'un dispositif d'ensemble de suivi-évaluation du cadre commun de résultats à mettre en place au sein de l'Administration. L'objectif étant l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion publique vers l'atteinte de résultats prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés. Notons que le pilotage d'une politique publique devra permettre de s'assurer que l'ensemble des processus en œuvre – mise à l'agenda, analyse des problèmes ou des besoins à satisfaire, des variantes d'intervention, choix de l'une d'entre elles, de suivi de la mise en œuvre et des effets des mesures, évaluation et, si nécessaire, des ajustements – sont en adéquation avec le problème à résoudre ou les besoins à satisfaire. Dans tout pilotage, le S&E des processus de mise en œuvre et des effets des mesures sur le comportement des groupes cibles et sur la résolution des problèmes est central.

Les acteurs du pilotage de la performance publique

S'il est évident que la mise en œuvre des Politiques Publiques permet une intervention toujours plus forte d'acteurs issus du secteur parapublic et privé, il n'en demeure pas moins que la définition, le suivi et l'ajustement des politiques publiques restent entre les mains des acteurs institutionnels qui sont : **Le législatif, l'exécutif, l'administration concernée et la Cour des comptes**.

Le législatif

Dans la plupart des pays, la constitution élargit le contrôle des membres du législatif sur l'administration et l'exécutif en renforçant le rôle des commissions de gestion et des commissions des finances. Or, ces contrôles de légalité et de régularité, effectués le plus souvent à posteriori et de façon sporadique, ne permettent pas aux parlementaires de suivre l'évolution de la mise en œuvre des mesures qu'ils ont décidées et d'ajuster celles-ci en fonction des résultats obtenus de façon systématique. C'est pourquoi, dans beaucoup de pays émergents, des programmes sont développés pour le renforcement des capacités des parlementaires en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

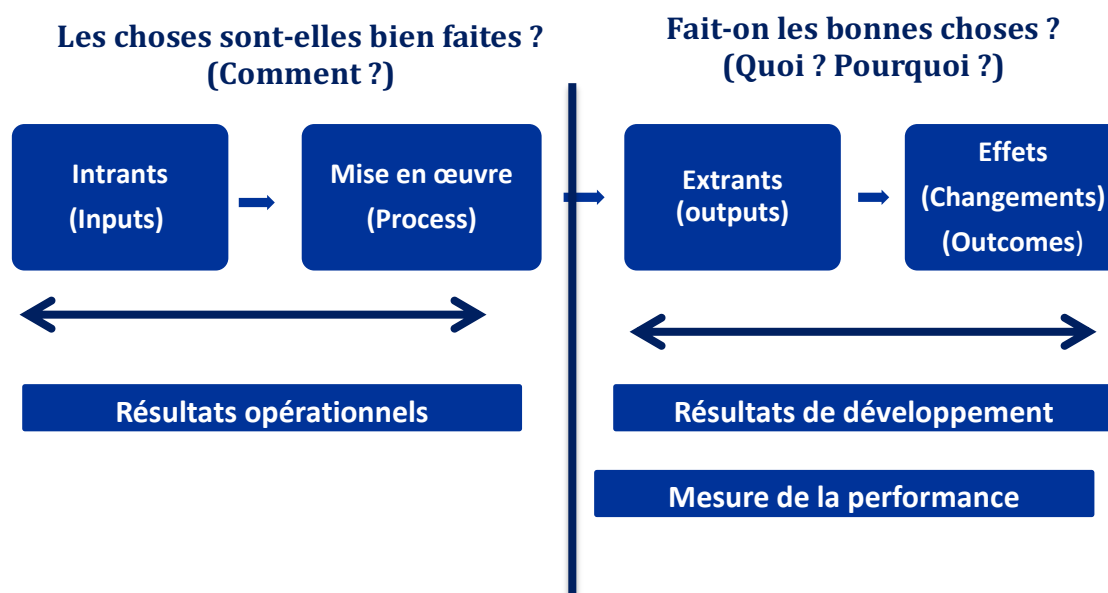
L'exécutif

L'exécutif, directement responsable de la mise en œuvre des politiques et programmes publics, a de ce fait un rôle stratégique central dans le pilotage des politiques publiques. Une fois un objet mis à l'agenda politique, c'est à lui qu'il appartient de diriger l'administration dans l'analyse des problèmes ou besoins qui lui sont soumis et dans la recherche de solutions.

La Cour des comptes

Dans le cadre de la Nouvelle Gestion publique (New Public Management), la Cour des comptes contrôle le « bon emploi des crédits, fonds et valeurs » gérés par les différents organismes publics. Elle dépose chaque année un rapport relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits. Elle analyse la cohérence et la fiabilité des informations présentées dans les documents budgétaires ainsi que les écarts manifestes entre objectifs et réalisations. Par ailleurs, des contrôles plus approfondis peuvent être engagés à la demande du Parlement.

7.4.4 La mesure de la performance publique



Adapté de : Institut de la Gestion Publique et du Développement économique

Dans le contexte de la GAR, la mesure de la performance publique doit être effectuée de façon continue durant la vie du programme / projet et fournir aux gestionnaires et aux différents intervenants et partenaires de l'information en temps réel sur l'utilisation des ressources, l'ampleur du rayonnement et la réalisation des retombées sur le plan du développement. Ainsi, toutes les activités du S&E devraient, au minimum, porter sur :

- **Les progrès réalisés** dans la poursuite des effets : ce qui signifie notamment analyser périodiquement les progrès réalisés dans la poursuite des effets et identifier ceux qui sont atteints ;
- **Les facteurs favorisant ou ralentissant** la poursuite de l'effet : ce qui oblige à tenir compte de la situation nationale et son évolution économique, sociale, politique et autre ;

- **Les contributions du programme** dans la poursuite des effets : ces effets peuvent résulter de programmes ou projets connexes, de la fourniture de conseils en matière de politique, d'activités de sensibilisation et autres. Le suivi et l'évaluation de ces produits visent notamment à vérifier qu'ils sont exécutés comme prévu et à mesurer leur rôle dans la poursuite du résultat fixé ;
- **La stratégie de partenariat** : ce qui implique d'analyser la forme donnée aux stratégies de partenariat ainsi que la composition et le fonctionnement des alliances conclues. Il est ainsi possible de s'assurer que les partenaires ayant le même objectif ont une approche commune des problèmes et des besoins et qu'ils appliquent une même stratégie synchronisée.

7.4.5 Modalités et étapes de mise en place du S&E

Il est admis que la fonctionnalité du système de S&E repose sur un cadre logique du projet / programme et sur une théorie de changement bien définis, une matrice de résultats et de ressources bien établis et sur un cadre de S&E avec des indicateurs pertinents et des responsabilités partagées. Dans ce sens, un bon système de S&E devra respecter les étapes suivantes :

ETAPE 1 : Préciser exactement ce qui doit faire l'objet du S&E

Il s'agit de préciser le but et la portée du S&E. Pour cela il faut d'une part identifier les personnes à qui est destiné le S&E, d'autre part les informations que ces personnes veulent obtenir du suivi-évaluation – et donc sur quoi doit porter ce dernier. Il s'agit d'abord de :

i) Préciser sur quoi doit porter le suivi-évaluation, et à quoi il doit servir :

A ce niveau, il convient de se reporter à la formulation de la logique du projet / programme qui précise ses objectifs et résultats attendus. ***Le cadre logique est la base sur laquelle repose le système de suivi et d'évaluation des projets/programmes.*** Le cadre logique est un résumé de la conception opérationnelle du projet/programme, fondé sur l'analyse de la situation et du problème effectuée durant la phase de conception du projet/programme. Il résume la séquence logique des objectifs à atteindre et les résultats escomptés (activités, produits, résultats et impact), les indicateurs et les moyens de vérification pour mesurer ces objectifs, et les hypothèses clés.

Il est important de vérifier la logique et la pertinence du cadre logique de votre projet/programme. Souvent, la hâte de commencer le projet est à l'origine d'omissions ou d'erreurs dans l'élaboration d'un cadre logique. Le cadre logique n'est pas un « plan » statique. Il doit être réévalué et révisé en fonction des réalités et de l'évolution de la situation sur le terrain. Notons que les objectifs du PSGE doivent s'inscrire dans les priorités de l'Etat Gabonais. Le Gabon, ayant souscrit aux objectifs du développement durable ODD, les objectifs du PSGE doivent en principe y être alignés (Cf. annexe 3).

Matrice type d'un Cadre Logique

	Stratégie d'intervention	Indicateurs Objectivement Vérifiable (IOV)	Moyens sources et de vérification	Suppositions/ Risques
Hypothèses de développement	Objectif global			
	Objectifs spécifiques			
Intérêts de gestion	Résultats attendus			
	Activités	Spécification des inputs et des coûts		Conditions préalables

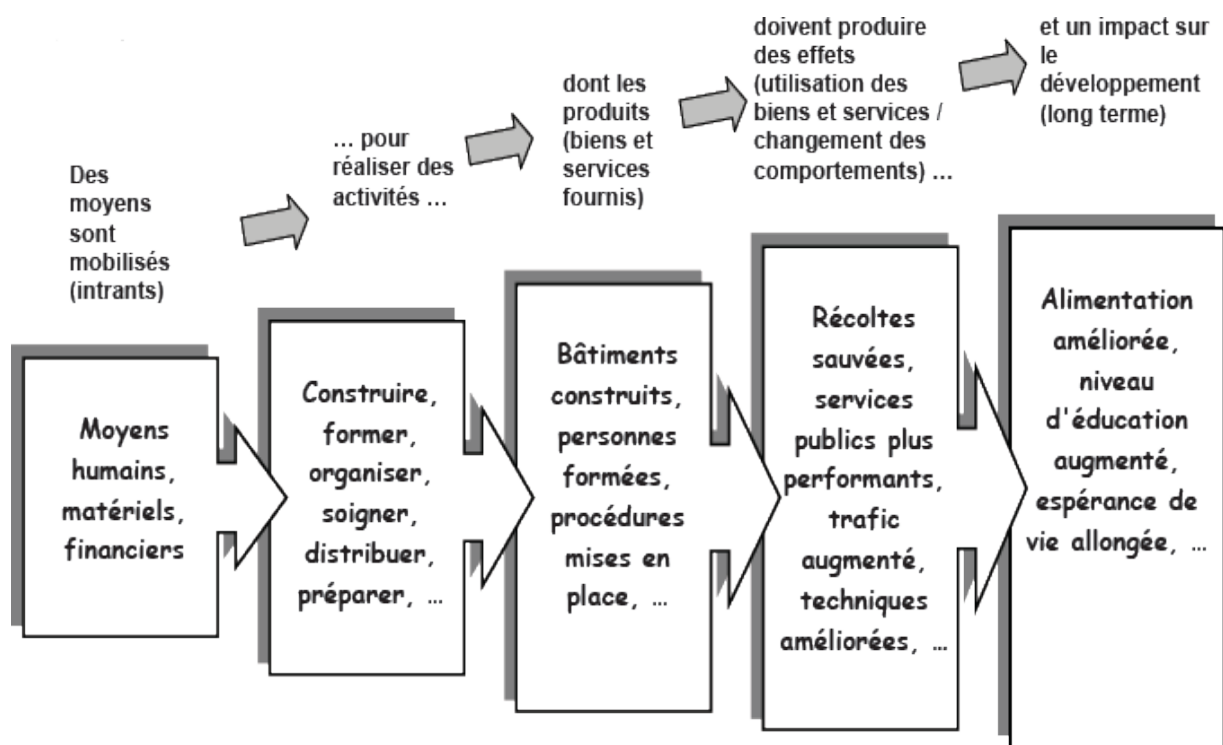
ii) Préciser les attentes des différents acteurs impliqués dans le Projet/Programme.

Planifier un système de S&E en fonction des besoins et des attentes des parties prenantes contribue à assurer la compréhension, l'appropriation et la valorisation et l'utilisation de l'information issue du S&E. Il est essentiel de bien comprendre les priorités et les besoins en matière d'information des personnes et parties intéressées ou touchées par le projet/programme. Cela comprend les motivations, l'expérience et l'engagement des parties prenantes, ainsi que les contraintes politiques et autres auxquelles sont soumises diverses parties prenantes. De façon générale, les acteurs impliqués dans un projet peuvent être répartis selon cinq catégories, avec des attentes spécifiques :

- mandant du projet (financeur, donateurs et/ou élus) ;
- concepteur du projet ;
- exécuteur du projet ;
- maître d'ouvrage du service ;
- les usagers (bénéficiaires du projet).

Etape 2 : Etablir la chaîne de résultats

L'établissement d'une théorie de changement et la définition des différents niveaux de résultats de la politique ou du Projet est fondamentale pour le suivi-évaluation. Un consensus doit être établi entre les différents intervenants et les autres partenaires sur les différents niveaux de la chaîne de résultats. Depuis 2008, la plupart des pays et des bailleurs de fonds adoptent la chaîne illustrée ci-dessous.



Etape 3 : Elaborer les indicateurs de performance publique

La détermination des indicateurs de performance est l'étape cruciale du processus de suivi-évaluation. Vu leur importance pour l'amélioration des retombées sur le développement, le choix et l'utilisation des indicateurs de performance sont de plus en plus réglementés. Par exemple, le règlement de la Commission Européenne CE sur les programmes de développement (Article 81) stipule ce qui suit :

- L'état d'avancement, l'efficacité et l'efficacités des programmes de développement par rapport à leurs objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs relatifs à la situation de départ ainsi qu'à l'exécution financière, à la réalisation, aux résultats et à l'impact des programmes.
- Chaque programme de développement définit un nombre limité d'indicateurs propres au programme.
- Lorsque la nature du programme s'y prête, les données relatives aux indicateurs sont ventilées en fonction du sexe et de l'âge des bénéficiaires.

Pour ce qui est des interventions publiques, le budget de l'État, qui reflète désormais les grandes politiques publiques, est en principe organisé en missions, programmes et actions. Pour chaque programme sont définis une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. Ces éléments figurent dans les projets annuels de performance de chaque programme qui accompagnent les annexes par mission au projet de loi de finances. Dans le cadre du projet de loi de finances, les responsables de programme s'engagent ainsi devant le Parlement sur des objectifs chiffrés pour l'année à venir. Ils rendent compte des résultats obtenus et expliquent les écarts par rapport aux prévisions dans les rapports annuels de performances, documents joints au projet de loi de règlement, qui rend compte de l'exécution budgétaire de l'année passée.

Dans ce sens, les indicateurs doivent permettre la mise en relation des ressources mises à disposition des pouvoirs publics avec les outputs ou prestations offertes. De telles informations sont importantes mais elles ne garantissent pas que les prestations offertes ou les mesures mises en œuvre permettent de résoudre les problèmes pour lesquels elles ont été définies. C'est la raison pour laquelle il paraît évident que des indicateurs relatifs à l'atteinte du public cible, à la transformation de son comportement et à la part de la résolution du problème sont indispensables au pilotage de l'action publique et par là à tout arbitrage politique.

Idéalement, des indicateurs issus de bases de données internationales (SNU, Union européenne, OCDE, etc.), nationales (Instituts de statistiques, ...) ou de recherches devraient fonder les analyses et les décisions politiques et administratives relatives à l'ensemble du cycle des politiques publiques. Dans ce sens, les indicateurs développés pour les ODD sont d'une grande utilité.

Quel que soit le projet ou l'intervention, on aura besoin de trois types d'indicateurs :

- i) **Les indicateurs de base** (base line indicators), utilisés pour décrire les conditions préalables des populations ciblées par le programme (situation socio-économique, connaissances, attitudes et pratiques, aspects environnementaux, systèmes de productions, systèmes d'organisation, etc.)
- ii) **Les indicateurs de suivi** des moyens, des activités et des produits. Ils se rapportent aux ressources et indiquent le niveau des ressources utilisées pour réaliser des activités. Ce sont des mesures quantitatives ou qualitatives permettant de porter un jugement sur l'état d'avancement des travaux et sur les étapes à franchir. Ces indicateurs portent sur les processus de transformation des moyens en produits ou en services, les temps de production et la conformité des processus. Ils peuvent correspondre notamment à un calendrier de réalisation ou à une cadence de travail. Les indicateurs de suivi s'intéressent également à l'appréciation des produits (ou extrants) des actions, c'est-à-dire l'ensemble des biens ou des services résultant d'un processus de production.
- iii) **Les indicateurs de performance** qui sont des représentations chiffrées qui mesurent la performance d'un programme le plus objectivement et le plus fidèlement possible et selon les trois dimensions d'efficacité socio-économique, d'efficience et de qualité de service.

Pour apprécier la performance des programmes/ projets il faut tenir compte des points de vue des différentes parties prenantes, notamment le point de vue du **citoyen** qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique, du point de vue de l'**usager** qui exprime des objectifs de qualité de service et du point de vue du **contribuable** qui exprime des objectifs d'efficience de la gestion.

Pour chaque programme, il convient donc de fixer simultanément des indicateurs **d'efficacité socio-économique**, de **qualité de service** et **d'efficience** de la gestion.

- **Les indicateurs d'efficacité socio-économique** mesurent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire, etc. Ils traduisant la recherche de l'intérêt général, répondent aux besoins des citoyens. Ils sont mesurés par le rapport entre le résultat obtenu et le résultat prévu;

- **Les indicateurs de qualité de service** (point de vue de l'utilisateur) ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. Ils permettent de mesurer l'amélioration de la qualité de la prestation délivrée aux usagers des services publics;
- **Les indicateurs d'efficience** de la gestion (point de vue du contribuable) expriment les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils portent sur l'économie des moyens mis en œuvre dans la réalisation des activités de l'administration. L'efficience est mesurée par le rapport entre les résultats obtenus et les moyens utilisés.

Limites d'un indicateur

Tout indicateur présente nécessairement des limites ayant trait notamment à la disponibilité et à la fiabilité des données, au niveau d'agrégation de l'indicateur, à l'existence de plusieurs méthodes de calcul de l'indicateur, au critère de simplicité, à la question de la comparabilité, à l'exclusion de certains bénéficiaires ciblés par le projet, à la modification dans le temps de certains paramètres qui entrent dans le calcul de l'indicateur, etc. La description des limites d'un indicateur permet à tous ses utilisateurs d'avoir une compréhension et une interprétation communes.

N.B. : La tentation récurrente est de définir un grand nombre d'indicateurs, avec l'espoir de tout maîtriser. Cela n'est pas réaliste : on n'aura pas les moyens de les suivre tous (penser au recueil de données, puis à leur traitement...). Il faut savoir se contenter d'un nombre limité d'indicateurs spécifiques désagrégés, portant sur les résultats et aspects qu'il semble essentiel de suivre, auxquels on attache un enjeu fort. Tout dépend des moyens de chaque projet et du type d'indicateurs, mais dans bien des cas, une douzaine d'indicateurs constituera un maximum à ne pas dépasser. Le cas échéant, il convient de revoir ses ambitions à la baisse en réduisant le nombre de questions de suivi-évaluation précédemment définies. Pour bien définir les indicateurs de performance il faut :

- Bien clarifier les formulations des résultats ;
- Elaborer une liste d'indicateurs désagrégés de performance possibles ;
- Evaluer chaque indicateur potentiel;
- Choisir les meilleurs indicateurs possibles ;
- Obtenir l'accord des parties prenantes sur ces indicateurs.

Etape 4 : Elaborer le tableau de bord de S&E

Pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les initiatives et les actions génèrent les résultats escomptés, il faut concevoir un cadre global de mesure pour évaluer les performances et examiner les progrès réalisés et les facteurs connexes. La mesure des performances est fondamentale dans la GAR. Elle doit être effectuée de façon continue durant la vie du projet et fournir aux gestionnaires et aux intervenants de l'information en temps réel sur l'utilisation des ressources, l'ampleur du rayonnement et la réalisation des retombées sur le plan du développement.

Un cadre de S&E type comprend :

- Des indicateurs et des données de référence ;
- Des indicateurs de performance pour chaque énoncé de résultats ;
- Les sources de données;
- Les méthodes de collecte de données,
- Le calendrier et la fréquence pour la collecte de données ;
- Les rôles et responsabilités pour effectuer la collecte de données.

Ces principales composantes sont organisées sous forme de cadre ou tableau de bord. Les bailleurs de fonds et les Organisations du système des Nations Unies utilisent différents formats du cadre de S&E dont le contenu est presque le même⁶.

Matrice type d'un cadre de S&E

Résultats escomptés (Effets et produits)	Indicateurs (avec points de repère et cibles indicatives)	Sources et types de données	Méthode de collecte de l'information	Calendrier et Fréquence	responsabilités	Ressources et risques
Impact						
Effets						
Résultats immédiats						
Extrants						
Activités						
Ressources						

N.B. Il est préférable que le plan de suivi et d'évaluation soit élaboré par les personnes qui vont l'utiliser.

Etape 5 : Elaborer un plan pluriannuel chiffré de S&E

Les équipes mixtes BCPSGE / SGG, travaillant en collaboration avec les comités de coordination provinciaux, devraient élaborer un plan chiffré de S&E pour un cycle entier du programme ou du projet indiquant les responsabilités des organismes et des partenaires, les outils de collecte et d'analyse des données, les possibilités d'apprentissage, les modalités de rapportage et les utilisateurs des informations.

Etape 6 : Planifier la collecte et la consignation des données

Il s'agit en fait de recueillir, à travers des observations, des questionnaires et des guides d'entretien, les opinions des différents acteurs (bénéficiaires, intervenants et partenaires) et des données sur les critères de **pertinence, d'efficacité, d'efficience, de durabilité et d'impact**. Pour cela, Il faut préciser les sources de données, les méthodes de collecte, la fréquence de collecte, les responsabilités et le mode d'enregistrement des données. Les

⁶ GUIDE DE LA PLANIFICATION, DU SUIVI ET DE L'ÉVALUATION AXÉS SUR LES RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT NUD 2009

informations collectées permettront de faire des propositions pour l'avenir et feront l'objet d'un rapport.

Pour avoir de l'information utile il convient de privilégier les méthodes participatives et des outils simples, rapides et efficaces. Des **rapports d'étapes** doivent notamment décrire les résultats réels obtenus pendant la période couverte à chaque niveau de la chaîne des résultats ainsi que les écarts prévus et réels en expliquant la situation et en expliquant comment gérer les enjeux qui interviennent en raison de ces écarts.

Afin d'assurer l'objectivité et la fiabilité des données utilisées pour mesurer la performance du Projet et de leurs sources, une stratégie d'évaluation de la qualité des données devra être mise en place. Cette stratégie définit de manière précise les responsabilités des différents intervenants et de leurs partenaires dans la collecte et la gestion de l'information et comporte un calendrier d'évaluations externes faites par des consultants indépendants. On doit s'assurer que les procédures de collecte des données ne comportent pas de risque à la qualité des données. La stratégie pour atténuer ces risques est d'une part d'incorporer de manière claire et transparente les processus de collecte de données et de suivi des indicateurs pertinents dans les conventions /contrats d'exécution, d'effectuer des vérifications internes, telles que des visites de terrain périodiques et d'autre part de fournir de manière périodique de la formation et de l'assistance technique aux agents d'exécution responsables de la collecte des données.

La consignation et l'enregistrement des données relatives aux activités, résultats et suppositions doivent être simplifiés pour que toutes les parties prenantes puissent les utiliser facilement.

Exemples de grilles de S&E

Activités planifiées	Date prévue	Constat	Explication	Recommandations
A1				
A2				
A3				
A4				

Résultat	Indicateur &cible	Référence	Constat	Recommandations
R1				
R2				
R3				
R4				

Supposition	Indicateur	Référence	Constat	Recommandations
S1				
S2				
S3				
S4				

Etape 7 : Établir un mécanisme de prise en compte des réclamations et remontées d'information des parties prenantes

Les réclamations sont des données et des informations particulièrement importantes qui méritent une attention spéciale. Les mécanismes de prise en compte des réclamations et des remontées d'information fournissent des indications précieuses et des données pour le suivi constant et l'évaluation périodique d'un projet/ programme. Ils peuvent aider à anticiper et à résoudre les problèmes potentiels, accroître la redevabilité et la crédibilité, et renforcer le moral et l'appropriation.

Il est à noter que les réclamations et les remontées d'information des parties prenantes peuvent être **internes ou externes** – (de ceux qui participent à la gestion et à la mise en œuvre du projet/programme par opposition à ceux sur lesquels influe la mise en œuvre du projet). Les groupes ciblés par le projet devraient avoir la possibilité d'exprimer leurs perceptions et de faire des réclamations au sujet des produits ou des services qu'ils reçoivent. Il est également important pour d'autres parties prenantes, telles que le personnel et les partenaires du projet/programme d'avoir la possibilité de soumettre des réclamations et de faire des commentaires.

Les remontées d'information des parties prenantes peuvent être **positives ou négatives**. Les projets/programmes devraient comprendre, au minimum, un mécanisme de plaintes officielles par lequel les parties prenantes peuvent légalement formuler leurs griefs. Ce mécanisme permet d'assurer la redevabilité et l'engagement à l'égard des parties prenantes du projet ou de l'action publique.

Il n'existe pas d'approche ou de méthode unique de prise en compte des réclamations et remontées d'information des parties prenantes – les approches doivent être adaptées aux parties prenantes spécifiques. Les réclamations et remontées d'information peuvent être écrites ou orales, directes ou indirectes (par le biais de tiers), individuelles ou collectives, personnelles ou anonymes. La gamme des exemples va de la boîte à commentaires aux messages envoyés par courrier, en passant par les réunions communautaires et les forums en ligne.

Etape 8 : Planifier la gestion et l'analyse des données

Il s'agit du processus de stockage et de gestion des données de suivi et d'évaluation de manière systématique et fiable, et d'accès facile. **Une mauvaise gestion des données entraîne des pertes de temps, d'argent et de ressources**. Les données perdues ou mal enregistrées ont une incidence non seulement sur la qualité et la fiabilité des données, mais aussi sur le temps et les ressources investis dans leur analyse et leur utilisation.

La gestion des données doit être sécurisée et assurée en temps opportun, sous une forme pratique et conviviale. Sept considérations clés doivent être prises en compte dans la planification d'un système de gestion des données d'un projet/programme⁷ :

- Format des données : numériques ; descriptives ; visuelles ou audio ;
- Organisation des données : de manière chronologique (p. ex., par mois, trimestre, année) ; en fonction du lieu ; en fonction du contenu ou du domaine d'intérêt (p. ex., différents objectifs d'un projet) ; ou en fonction du format (p. ex., rapports de projet, rapports aux donateurs, documents techniques) ;
- Disponibilité des données : *accès ; recherche ; archivage et diffusion* ;
- Sécurité des données et considérations juridiques ;
- Contrôle de la qualité des données.

L'analyse des données est une étape essentielle du processus de planification du suivi et de l'évaluation car elle conditionne l'information rapportée et la manière dont elle sera utilisée. C'est un processus par lequel les données collectées (brutes) sont transformées en informations utilisables. Les données analysées et la méthode utilisée sont en grande partie déterminées par les objectifs et les indicateurs du cadre logique et les besoins en information du public cible. L'analyse des données peut être descriptive ou interprétative.

L'analyse descriptive consiste à mettre en évidence les principales constatations – situations, états et circonstances dévoilés par les données collectées – tandis que l'analyse interprétative contribue à donner un sens et une explication aux constatations et à établir entre elles une relation de cause à effet. L'analyse descriptive est axée sur ce qui s'est passé, alors que **l'analyse interprétative** cherche à expliquer pourquoi cela s'est passé – quelle(s) peu(ven)t être la/les cause(s). Ces deux types d'analyse sont interdépendants et utiles pour le compte rendu d'informations dans la mesure où l'analyse interprétative s'appuie sur l'analyse descriptive.

Il n'existe pas de recette unique pour l'analyse des données, mais sept étapes clés peuvent être identifiées : 1) la préparation des données, 2) l'analyse des données ; 3) la validation des données ; 4) la présentation des données ; 5) les recommandations et mesures à prendre ; 6) le rapportage et 7) la capitalisation.

Etape 9 : Planifier le rapportage et rendre publics les résultats du S&E

Dans un souci de responsabilité et de transparence, les données sur les dépenses sont généralement rendues publiques. Les règles d'utilisation et de diffusion des résultats du S&E sont en principe établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus. En vue d'en tirer des enseignements et pour en garantir la plus totale transparence, les résultats du S&E sont présentés sous un format accessible à tous et sont systématiquement diffusés, tant en interne qu'en externe.

Les rapports d'étape fournissent l'occasion de :

- faire le point sur les réalisations ;
- analyser les défis auxquels il faut faire face ;

⁷ Adapté de Rodolfo Siles, 2004, « *Project Management Information Systems* », qui donne des explications plus détaillées sur la question.

- adapter les stratégies en vue d'atteindre les objectifs.

Les rapports d'étapes doivent notamment décrire les résultats réels obtenus pendant la période couverte à chaque niveau de la chaîne des résultats ainsi que les écarts prévus et réels en expliquant la situation afin de cerner les enjeux inhérents à ces écarts. Il n'existe pas de règle stricte en ce qui concerne la forme des rapports sur la performance. Le format du rapport est fonction du public visé, du but (pourquoi) et du moment (quand). Il est important que le format et le contenu des rapports soient adaptés au public auquel ils sont destinés. Cela peut aller de documents écrits à des présentations vidéo postées sur Internet.

Différents rapports doivent être élaborés et partagés. Un bon système de S&E doit produire au moins :

- **Un rapport d'évolution trimestriel** : Le rapport trimestriel d'évolution doit être court, bref et explicite en vue de permettre aux décideurs de prendre des actions ou décisions immédiates. Le format recommandé exige de comparer par activité les indicateurs quantitatifs prévus à ceux qui sont réellement réalisés. La différence entre les deux est appelée déviation et ne doit pas être exprimée en pourcentage mais plus tôt en chiffres. Les déviations significatives doivent être expliquées et les propositions pour remédier à la situation doivent être rapportées.
- **Un rapport d'évolution semestriel** : Ce rapport produit à la fin de chaque semestre est aussi un rapport cumulatif des rapports des deux premiers trimestres avec une partie narrative courte comprenant les informations suivantes : (a) Groupes cibles et localisation géographique, (b) Objectif de la sous-composante, (c) Activités prévues comparées aux activités réalisées, (d) Analyse des réalisations et résultats atteint selon les indicateurs proposés, (e) Contraintes/observations et recommandations/ solutions possibles.
- **Un rapport d'évolution annuel**: Ce rapport annuel est la synthèse des rapports semestriels.

Si le suivi-évaluation permet d'apprécier la démarche et les actions mises en œuvre du programme, la valorisation peut favoriser sa reconnaissance. La valorisation vise à :

- ce que les résultats et les recommandations soient mieux connus et pris en considération (par les financeurs et les acteurs) ;
- mobiliser les acteurs concernés par le programme ;
- informer et faire évoluer le programme avec les commanditaires (financeurs et partenaires).

La valorisation des résultats du S&E doit être adaptée aux différents usages et aux différents utilisateurs. Trois types d'usages et d'utilisateurs peuvent être privilégiés, à savoir les élus, les agents et les partenaires extérieurs.

Etape 10 : Planifier la capitalisation et le retour d'expérience

Le retour sur expérience, appelé REX ou RETEX selon les domaines d'activité, est un processus de réflexion mis en œuvre pour tirer les enseignements positifs et négatifs d'actions en cours ou parvenues à échéance. C'est un processus qui s'attache en détail à analyser cinq critères essentiels :

- la démarche utilisée ;
- les méthodes employées ;

- la production qui en résulte ;
- le rôle et l'investissement de chacun des acteurs ;
- les moyens mis en œuvre.

La fonction principale du RETEX est de rechercher des informations venant des acteurs concernés par le projet, de les exploiter pour les traduire en enseignements favorisant les adaptations nécessaires. Plusieurs grilles sont proposées dans la littérature pour guider le travail du RETEX (cf. annexe n°4). Pour cela, l'administration commanditaire de l'évaluation organise des réunions techniques, pilotées par les responsables, chacun selon ses attributions et missions relatives aux résultats de l'évaluation. Ces ateliers de travail auront pour objet de :

- reprendre les résultats de l'évaluation et en tirer les enseignements qui s'imposent.
- élaborer le plan d'ajustement, si l'action est à mi-parcours, en réponse aux recommandations de l'évaluateur.
- identifier les besoins et moyens permettant la mise en œuvre des recommandations.
- déterminer les études complémentaires d'approfondissement si nécessaires.
- préparer les décisions formalisées suite aux résultats obtenus (Arrêt de l'action, changement de..., restructuration de ..., etc.)

Ainsi l'exercice évaluatif, loin de toute crainte ou évaluaphobie, devient une véritable réingénierie optimisée et intelligence collective et responsable servant d'inscrire les actions de l'administration publique dans un niveau avancé de bonne gouvernance de l'action et de la vie démocratique : **« évaluer pour évoluer »**.

7.5. Synthèse des besoins d'appui

Le dispositif de suivi/évaluation du PSGE au Gabon souffre de sérieux problèmes d'organisation et de fonctionnement ce qui réduit la capacité des autorités du pays d'apprécier les résultats atteints et d'en rendre compte à la population ainsi qu'aux partenaires au développement. Selon les acteurs rencontrés, les principaux besoins et les types d'interventions qu'il serait possible de promouvoir consisteraient principalement à appuyer les autorités Gabonaises à mieux articuler leur vision de développement et à relancer le fonctionnement de ce dispositif à travers :

- L'amélioration de l'appropriation du PSGE et la dynamisation du système de S&E au niveau de l'administration.
- Le Renforcement de la participation, la coordination et la concertation des acteurs de la société civile
- La séparation des fonctions de mise en œuvre et de suivi/évaluation
- Le développement des instruments de gestion : le besoin en renforcement des capacités est particulièrement présent au niveau des ministères sectoriels.
- L'amélioration de la coordination des interventions des partenaires techniques et financiers par l'impulsion d'une concertation entre partenaires techniques et financiers relativement au suivi et à l'évaluation du PSGE.
- L'élaboration des outils standards (Guide de Planification, guide de la gestion axée sur les résultats et guide du suivi et de l'évaluation) ;
- L'appui à l'élaboration du cadre de résultats commun du PSGE, des cadres logiques des programmes et projets du PSGE et plans de suivi du PSGE et de programmes dérivés ;

- L'amélioration de la coordination des interventions des partenaires techniques et financiers par l'impulsion d'une concertation entre partenaires techniques et financiers relativement au suivi et à l'évaluation du PSGE.

ANNEXES

Annexe 1 : Chronogramme des rencontres

Date	Pôle	Ministères/Organismes
29 / 11/2018	Social	Egalité des chances, Education Nationale, Travail, emploi et jeunesse Protection sociale et solidarité nationale, Economie, Prospective et développement Habitat
30/11/2018	Productif	Agriculture et élevage Eaux et forêt Pêche et de la mer
03/12/2018	Gouvernance	Intérieur Budget et comptes publics Prospective, économie Fonction publique Affaires étrangères
05/12/2018	Infrastructures	Equipement, infrastructure et mines Transport et logistique Agence nationale des infrastructures Eau et Energie
07/12/2018	PTF	PNUD Croix rouge UNICEF UNESCO UNIFEM BM AFD
Selon leur disponibilité	Autres acteurs ⁸	Secrétariat général du Gouvernement, Bureau de Coordination du PSGE, Sénat, Conseil économique, social et environnemental et la Cour des Comptes

⁸ Ces acteurs ont été rencontrés individuellement à leur siège

Annexe 2 : Contenu de la formation

Comme indiqué dans les TdR, la formation sera axée sur les modules de formation orientés sur le suivi-évaluation ainsi que les méthodes d'évaluation des performances. Au niveau pédagogique, le consultant adoptera une approche basée sur les supports de formation suivants :

- Des modules de formation sur les Principes, Outils et Démarche du chaînon Suivi-Evaluation-Communication ;
- Des modules axés sur des études de cas ;
- L'analyse du système d'évaluation en place

La formation prendra **cinq journées** entières et sera réalisée sous forme d'ateliers interactifs et participatifs. Afin de répondre aux attentes du commanditaire et atteindre les objectifs assignés à cette formation, nous proposons de réaliser la formation en deux sessions / modules :

1. **Module 1** : Le suivi et l'évaluation au service d'une bonne gouvernance des politiques publiques (2 jours)
2. **Module 2** : Méthodes et techniques d'évaluation des politiques publiques (3 jours)

MODULE 1 : LE SUIVI-EVALUATION DES PP DANS LE CADRE DE LA GAR

- Présentation des participant(e)s
- Analyse des expériences et des attentes des participant(e)s Mise en situation en petits groupes : les participant(e)s développent, en petits groupes, une démarche indicative d'identification d'une politique publique de leur choix.
- Restitution et discussion des travaux de groupes.
- Présentation du programme de la session

I- Considérations générales :

1. Aperçu sur les ODD et l'agenda 2063 de l'Union africaine
2. Définition des PP : un problème, une solution, des acteurs
3. Politique – programme – projet – action publique
4. Les 5 composantes d'une PP
5. Le cycle de vie d'une politique publique
6. La mise en œuvre d'une PP : aperçu sur la GAR
7. Rôle, objectifs et qualité d'un dispositif de S&E
8. Principes du S&E et du financement en fonction des résultats
9. Le suivi, monitoring, évaluation légère.

II - Le suivi de la performance : un instrument d'information et de décision budgétaire

- 1- Le suivi de la performance dans le cycle budgétaire

2- La mise en place des indicateurs de performance

- Qu'est ce qu'un indicateur
- Quels types de résultats sont mesurés par les indicateurs
- Le choix des indicateurs en fonction des objectifs
- La spécification : nécessité d'une référence
- La fiche d'identité de l'indicateur
- Les qualités d'un indicateur

III- Méthodologie générale d'élaboration d'un dispositif de S&E des PP

- La reconstitution des objectifs officiels de la PP
- La redéfinition des stratégies et du cadre logique illustrée par des cas
- La définition de la chaîne de résultats d'une PP
- Etude de cas en petits groupes
- L'élaboration du cadre de mesure des performances d'une PP
 - o Importance des données de base
 - o La définition des indicateurs de performance
 - o Sélection et objectivité des indicateurs
 - o Exemples d'indicateurs.
 - o Etude de cas
 - o Constitution des fiches d'indicateurs
- Le tableau de bord

III- La collecte des données et l'assurance qualité

- La nécessité d'avoir des données fiables
- Comprendre l'échantillonnage
- Méthodes et outils de collecte des données
- La consignation des données
- Comment assurer la qualité des données ?

IV- L'analyse des données : analyse quantitative vs analyse qualitative

- Nature et types des données
- Quelle méthode d'analyse utiliser ? : analyse quantitative vs analyse qualitative
- Tests d'hypothèses (tests univariés vs tests multivariés)
- Exercices
- **Difficultés liées à l'analyse d'attribution**
- Synthèse de la session du module 1.
- Réponses aux questions des participants.

MODULE 2 : METHODES ET TECHNIQUES D'EVALUATION DES PP

- Analyse des expériences et des attentes des participants

- Mise en situation : Les participants développent, en petits groupes, une démarche indicative pour l'évaluation d'une politique publique ou d'un programme de leur choix.
- Restitution et discussion des travaux de groupes.
- Présentation du programme de la session
- Brainstorming sur l'évaluation et la valeur des choses
- Etude de cas introductif : comment déterminer la valeur d'un arbre ?

I- ELEMENTS DE BASE

- Evolution de la conception de la notion de valeur
- Ethique des PP et droits au développement : présentation et discussion des grands systèmes éthiques du développement
- Qu'est ce que l'évaluation des politiques publiques ?
- Place et importance de l'évaluation
- Les différents types d'évaluation
- L'évaluation n'est pas un contrôle : liens avec les audits organisationnels ; liens avec le suivi financier et avec l'analyse financière
- Présentation de quelques repères pour l'évaluation des PP
- Fonctions et finalités sociales de l'évaluation
- Evolution des approches évaluatives des PP dans le monde
- Tendances actuelles.

II- CONCEPTION ET PLANIFICATION DE L'EVALUATION

Etape 1 : Examiner la stratégie de l'intervention

Etape 2 : Engager les parties prenantes

Etape 3 : Évaluer les ressources et l'évaluabilité de l'action

Etape 4 : Elaborer une théorie du changement

Etape 5 : Déterminer les questions d'évaluation

Etape 6 : Elaborer une matrice d'évaluation

III- COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

1. La collecte des données

- La nécessité d'avoir des données fiables
- Comprendre l'échantillonnage
- Méthodes et outils de collecte des données
- Comment assurer la qualité des données ? : Attention aux biais

2. L'analyse des données

- Nature et types des données
- Quelle méthode d'analyse utiliser ? : Analyse quantitative vs analyse qualitative
- Tests d'hypothèses (tests univariés vs tests multivariés)
- **Difficultés liées à l'analyse d'attribution**

IV- EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

- Définition et objectifs de l'évaluation des PP
- Temps de l'évaluation et cycle de la PP
- Le cadre d'analyse des politiques publiques
- Approches et modèles d'évaluation des PP
- Méthodes et outils d'évaluation des PP
- **L'analyse multicritères AMC**
- Etude de cas en petits groupes
- **L'analyse coût-bénéfices**
- Etude de cas en petits groupes
- **L'analyse coût-efficacité**
- Application à une politique sociale
- Etude de cas en petits groupes
- **L'évaluation d'impact**
- Impacts et risques environnementaux et sociaux d'une PP
- Les évaluations environnementales et sociales EES
 - Directives et exigences
 - Fondements et principes de l'EES
 - Champs d'application des EES
 - Comment réaliser une EES ?
 - Etude de cas
- **L'évaluation de l'équité (*distributional impacts*)**
- Exemple complet d'évaluation de PP
- Rédaction du rapport d'évaluation
- Synthèse de la session du module 2.
- Réponses aux questions des participants.
- Evaluation de la formation.



Annexe 4 : Grille RETEX⁹

Critères	Indicateurs	OUI	NON	Observations, analyse des causes	Éléments à capitaliser
<p>Pertinence <i>Dans la commande, les besoins, les objectifs ou les finalités ont-ils été clairement identifiés ? Les objectifs initialement arrêtés répondent-ils aux besoins de façon satisfaisante ? Le projet était-il compatible avec les contraintes imposées par le contexte et avec les exigences du commanditaire ?</i></p>	<p>Commande suffisamment claire du commanditaire au regard de la problématique de départ. Identification des besoins des bénéficiaires de l'action, des contraintes et des exigences. Réponse à un réel besoin. Acteurs clairement identifiés et rôle de chacun bien défini. Bonne prise en compte du contexte. Conformité des objectifs avec les besoins. Démarche suffisamment cadrée. Compatibilité de la production demandée avec le contexte et les contraintes imposées. Disponibilité suffisante des acteurs impliqués dans le projet. Autre _____</p>				
<p>Cohérence <i>Les moyens (humains, matériels, etc.), mis à la disposition du chef de projet, permettaient-ils d'atteindre les objectifs et finalités visés (dimensionnement, complémentarité, etc.), dans les délais impartis ?</i></p>	<p>Moyens suffisants et adaptés pour l'atteinte des objectifs. Compatibilité et complémentarité des moyens. Compétences des personnes impliquées dans le projet. Démarche co-construite et partagée (cadres, personnels, etc.). Autre</p>				
<p>Synergie <i>La coordination des</i></p>	<p>Implication suffisante du commanditaire</p>				

⁹ Adapté de : CEDIP - Centre d'Évaluation, de Documentation et d'Innovation Pédagogiques Canada 2011

<p><i>actions entre acteurs a-t-elle été optimale ?</i> Des dysfonctionnements dans les relations ont-ils eu un impact sur les résultats effectivement obtenus ?</p>	<p>et/ ou de ses représentants dans le processus. Régularité des échanges avec ceux-ci. Tensions entre acteurs du projet. Suivi efficace des actions. Autre _____</p>				
<p>Efficacité <i>Les résultats obtenus ont-ils été conformes aux objectifs visés ? L'ensemble des objectifs a-t-il été atteint ? Quel est le niveau d'atteinte des objectifs ?</i></p>	<p>Atteinte des objectifs fixés Satisfaction des besoins des bénéficiaires. Difficulté pour réaliser les productions attendues. Évolution de la commande ayant joué sur les résultats. Réactivité suffisante. Autre _____</p>				
<p>Efficience <i>Par rapport aux résultats obtenus, les moyens mobilisés étaient-ils surdimensionnés ou inadaptés ?</i></p>	<p>Solutions alternatives possibles (moyens, méthodes, etc.). Organisation des actions suffisamment structurée. Respect des délais. Bonne adéquation mission / moyens / résultats Autre _____</p>				
<p>Durabilité <i>Y a-t-il maintien, dans le temps, des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés ?</i></p>	<p>Volonté de faire évoluer l'organisation et le fonctionnement du service de la part du commanditaire, voire de ses représentants. Diffusion en interne des résultats obtenus. Diffusion en externe des résultats obtenus. Suivi assuré des résultats et du plan d'actions. Reproductibilité de la démarche. Autre</p>				
<p>Impact <i>Le projet (sa conduite, ses résultats, la</i></p>	<p>Motivation renforcée des acteurs</p>				

<p><i>production réalisée) at-il eu des effets prévus ou non sur le système (contexte, organisation, acteurs) dans lequel il s'est déroulé ?</i></p>	<p>pour l'application des résultats et du plan d'actions éventuel. Effets prévisibles des travaux menés à moyen et à long terme. Contacts et dialogue améliorés entre les services et entre les agents de la structure. Effets non prévus induits par le projet. Autre</p>				
<p>Flexibilité <i>Tout au long du projet, y a-t-il eu adaptation du service et des acteurs ? Des modifications sont-elles intervenues dans le processus, le rôle des acteurs, les moyens mis en oeuvre, etc. ?</i></p>	<p>L'organisation et les modes de fonctionnement du service ont été modifiés pendant le projet. Évolution du périmètre du projet, des méthodes, des moyens, etc. au cours du projet pour s'adapter aux évolutions du contexte. Redéfinition du rôle des acteurs. Autre</p>				

Annexe 5

Glossaire des termes utilisés en gestion axée sur les résultats

adapté des travaux du groupe CAD/OCDE

Accountability (Responsabilité de rendre compte ; Redevabilité)

Obligation de rendre compte du fait que le travail a été conduit selon les règles et les normes convenues, ou obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés. Cela peut exiger une démonstration précise, voire juridique, que le travail a été accompli selon les termes du contrat.

Remarque : dans le contexte du développement, le terme peut concerner l'obligation des partenaires à agir selon des responsabilités clairement établies, un partage des rôles et des performances attendues, souvent dans le respect d'une gestion prudente des ressources. En ce qui concerne les évaluateurs, le terme évoque la responsabilité de fournir des appréciations de performance et des rapports d'avancement précis, impartiaux et crédibles. Pour les décideurs et les gestionnaires du secteur public le devoir de rendre compte s'effectue envers les contribuables et les citoyens.

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.

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.

Audit (Contrôle)

Activité de contrôle en matière de qualité, exercée de façon objective et indépendante, et destinée à améliorer les opérations d'une organisation et à en accroître la valeur. L'audit aide une organisation à atteindre ses objectifs grâce à une approche systématique et rigoureuse

pour constater et améliorer l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle et des processus de gouvernance.

Remarque : une distinction doit être effectuée entre l'audit de régularité (de contrôle, exemple : contrôle financier) qui porte surtout sur la conformité avec les procédures et règlements en vigueur et l'audit de performance qui s'intéresse à la pertinence, à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacités. L'audit interne fournit une appréciation des contrôles internes exercés par une unité rendant compte à la direction, tandis que l'audit externe est exécuté par un organisme indépendant.

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.

Cadre logique

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.

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.

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.

Extrant (Produit)

Biens, équipements ou services qui résultent de l'action de développement. Le terme peut s'appliquer à des changements induits par l'action qui peuvent conduire à des effets directs.

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 oeuvre 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.

Gestion axée sur les résultats

Stratégie de management orientée vers la performance, la réalisation d'extrants et l'accomplissement d'effets directs.

Terme connexe : cadre logique.

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.

Objectif de développement

Impact attendu, en termes physiques, financiers, institutionnels, sociaux, environnementaux ou autres, par une ou plusieurs actions de développement, au bénéfice d'une société, d'une communauté, d'un groupe de personnes.

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.

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.

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

Processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs bien choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués.

Termes connexes : suivi des performances, indicateur.

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 d'une action sont susceptibles de résister aux risques.