République du Sénégal

.....

Un Peuple – Un But – Une Foi

.....

MINISTERE DU PLAN

.....

DIRECTION GENERALE DE LA PLANIFICATION

.....

Direction de la Planification sectorielle et d'Evaluation des Projets

GUIDE METHODOLOGIQUE D'ELABORATION DES LETTRES DE POLITIQUE SECTORIELLE DE DEVELOPPEMENT

Par le bureau d'étude : Groupe SOTERCO

Avec l'appui du Projet de Coordination des Réformes budgétaire et financière (PCRBF)

Juin 2014

SIGLES ET ABREVIATIONS

ANAT : Agence nationale de l'Aménagement du territoire
ANSD : Agence nationale de la Statistique et de la Démographie
BAD : Banque africaine de Développement
BCI : Budget consolidé d'investissements
BM : Banque Mondiale
BP : Budget-Programme
CDSMT : Cadre de Dépenses sectorielles à Moyen Terme
CFAR : Country Financial Assessment Report
CM : Conseil des Ministres
CPAR : Country Procurement Assessment Report
DAGE : Direction de l'Administration générale et de l'Equipement
DCEF : Direction de la Coopération Economique et Financière
DEPONAT : Déclaration de Politique nationale d'Aménagement du Territoire
DGP : Direction générale de la Planification
DPEBP : Document de Programmation Economique et Budgétaire pluriannuel
DPES : Document de Politique économique et sociale
DPN : Direction de la Planification nationale
DPP : Déclaration de Politique de Population
DPPD : Document de Programmation pluriannuel des Dépenses
DPPDH : Direction de la Population et de la Planification du Développement humain
DPT : Direction de la Planification territoriale
DPS : Document de Politique sectorielle
DPSEP : Direction de la Planification sectorielles et d'Evaluation des Projets
DGSD : Direction générale des Stratégies de Développement;
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FFOM : Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces (ou AFOM)
FIAT : Fonds d'Impulsion à l'Aménagement du Territoire
GAR : Gestion axée sur les Résultats
IDEA : Institut pour le Développement en Economie et en Administration
IOCE : Organisation internationale de Coopération en Evaluation
IST : Infections sexuellement Transmissibles
LOAT : Loi d'Orientation sur l'Aménagement du Territoire
LPS : Lettre de Politique sectorielle
LPSD : Lettre de Politique sectorielle de Développement
MEF : Ministère de l'Economie et des Finances
MPC : Ministère du Plan et de la Coopération
NEPAD : Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG : Organisation non gouvernementale
PARFP : Projet d'Appui aux Réformes des Finances publiques
PIC : Plan d'Investissement Communal
PLD : Plan local de Développement
PNASCOT : Programme national d'Aménagement pour la promotion de la Solidarité et la Compétitivité territoriale

DPSEP/DGP/MP

PNAT : Plan national d'Aménagement du Territoire
PNDS : Plan national de Développement de la Santé
PODES : Plan d'Orientation pour le Développement économique et social
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
PRDI : Plan Régional de Développement Intégré
PTF : Partenaires techniques et financiers
PTIP : Programme triennal d'Investissements publics;
S&E : Suivi et Evaluation
SAGE : Service de l'Administration générale et de l'Equipement
SCA : Stratégie de Croissance accélérée
SIDA : Syndrome Immuno Déficience Acquis
SNDES : Stratégie nationale de Développement économique et social
SNP : Système national de Planification
SNU : Système des Nations unies
SRA : Service régional d'Animation
SRP : Service régional de la Planification
SWOT : Strengthness, Weakness, Opportunity, Threatness
TDR : Termes de Références
UEMOA : Union économique et monétaire Ouest africaine
VFG : Violence fondée sur le Genre

DPSEP/DGP/MP

TABLE DES MATIERES

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES.....5
SIGLES ET ABREVIATIONS.....2
RESUME EXECUTIF.....6
INTRODUCTION.....9
CHAPITRE I.....10
CONTEXTE ET JUSTIFICATIONS.....10
1.1. Le contexte.....11
1.2. Enjeux pour l'élaboration des LPSD.....12
1.3. Justification de l'élaboration du guide.....12
CHAPITRE II.....13
CADRE DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT.....13
2.1. De la Réforme de 1987 aux budgets programmes.....14
2.2. L'articulation des instruments de planification.....14
2.2.1. Le Cadre de planification de développement à long terme.....14
2.2.2. Les cadres de planification de développement à moyen terme.....15
2.2.3. Les instruments de planification opérationnelle.....16
CHAPITRE III.....18
DEMARCHE METHODOLOGIQUE D'ELABORATION D'UNE LETTRE POLITIQUE SECTORIELLE DE DEVELOPPEMENT.....18
3.1. Définition de la Lettre de Politique sectorielle de Développement.....19
3.2. Considérations générales sur les LPSD.....19
3.2.1 Le secteur ou le ministère ?.....19
3.2.2 Quelle est la période couverte par une LPSD ?.....20
3.2.3 Quelles sont les déterminants de la qualité d'une LPSD?.....21
3.2.4 Quelle est la durée d'élaboration d'une LPSD ?.....21
3.3. Démarche méthodologique d'élaboration d'une LPSD.....22
3.3.1. Principes de base.....22
3.3.2 Les différentes phases l'élaboration d'une LPSD.....23
CONCLUSION.....35
ANNEXES.....36
Annexe 1 : Organisation du cadre de pilotage et de suivi - évaluation.....37
Annexe 2 : Rôles et responsabilités es acteurs.....39
Annexe 3 : Modèle d'arbre à problèmes du secteur de la jeunesse, de la formation professionnelle et de l'emploi.....40
Annexe 4 : Modèle de synthèse analyse FFOM.....41
Annexe 5 : Modèle de chaîne des résultats ou d'arbres des objectifs, tiré du plan stratégique du MJFPE.....42
Annexe 6 : Exemple de maquette de présentation d'un budget programme.....45
Annexe 7 : Démarche pour l'élaboration d'un programme d'action de Politique.....46
Annexe 8 : Glossaire.....49
Annexe 9 : Liste des membres du Comité de Pilotage.....56
BIBLIOGRAPHIE.....57

DPSEP/DGP/MP

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1 : Synthèse sur les instruments de planification nationale et sectorielle.....16

Tableau 2 : Références des bonnes pratiques identifiées dans l'élaboration des LPSD.....21

Tableau 3 : Processus du diagnostic.....24

Tableau 4 : Modèle de synthèse analyse FFOM.....41

Tableau 5 : Modèle de cadre logique.....43

Tableau 6 : Correspondance entre la logique classique et la logique GAR.....43

Tableau 7 : Exemple de matrice de mesure de la performance relative au domaine de l'Hydraulique et de l'Assainissement.....43

Tableau 8 : Exemple de budget d'un programme d'actions.....44

Figure 1: Exemple de chaîne de résultats.....31

Figure 2: Articulation entre politique, programmes et projets.....33

DPSEP/DGP/MP

RESUME EXECUTIF

Ce guide a été élaboré, sous l'égide du Ministère du Plan, suite à la réalisation d'une étude comparative sur les Lettres de Politiques Sectorielles (LPS), initiée par la Direction générale de la Planification, avec l'appui de la Banque mondiale, à travers le Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières (PCRBF). Il a pour objectif de doter le Sénégal d'un outil consensuel pour orienter les différents acteurs dans le processus de formulation de politiques sectorielles.

Il est destiné aux planificateurs du développement et à tous ceux qui s'intéressent de près ou de loin à la planification et au suivi-évaluation axés sur les résultats. Il s'inscrit dans un contexte marqué par l'introduction des budgets-programmes, en application de la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Lois de finances.

Le guide s'articule autour des chapitres suivants : (i) contexte et justifications ; (ii) cadre de la planification du développement au Sénégal ; et (iii) démarche méthodologique d'élaboration d'une Lettre de Politique sectorielle de Développement (LPSD).

Il a été conçu selon l'approche de «la gestion axée sur les résultats (GAR)», consacrée par la Déclaration de Paris de 2005. La GAR est une approche qui met l'accent sur l'amélioration de la performance exprimée en termes de résultats. Elle comporte un cadre et des outils de gestion qui facilitent la planification stratégique, la gestion des risques et le suivi de la performance.

L'Etat du Sénégal continue de se doter de lettres de politiques sectorielles de développement (LPSD) dans les ministères ou secteurs pour planifier le développement et contribuer à relever et à soutenir le niveau de**15**croissance économique, et à satisfaire les besoins des populations. L'élaboration d'une LPSD permet, entre autres, de : (i) favoriser la participation et la convergence des efforts de tous les acteurs vers les actions susceptibles d'impulser la croissance et réduire la pauvreté ; (ii) partager la vision, la mission, les objectifs et les activités d'un secteur ; (iii) préparer les budgets programmes et (iv) contribuer à la résolution des problèmes auxquels sont confrontés les citoyens.

Les LPSD s'inscrivent, au Sénégal, dans une tradition de gestion économique à travers l'élaboration de documents de politiques publiques. Aussi, le Système National de Planification (SNP) est-il constitué de trois (3) instruments : (i) une étude prospective sur la société sénégalaise servant de guide aux choix stratégiques à long terme (Sénégal 2035) ; (ii) le Plan d'Orientation pour le Développement économique et social (PODES), qui définit sur une période de six (6) ans, une stratégie globale claire déclinée en objectifs intermédiaires ; (iii) et le Programme Triennal d'investissement publics (PTIP) dont le Budget consolidé d'Investissements (BCI) constitue la première année.

Cependant, depuis 2002, le contexte a évolué avec l'apparition des documents de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP I& II), du Document de Politique économique et sociale (DPES), de la Stratégie nationale de Développement économique et sociale (SNDES) et plus récemment du Plan Sénégal Emergent (PSE) qui sert actuellement de référence nationale pour l'élaboration de documents de politiques sectorielles à moyen terme.

La lettre de politique sectorielle de développement (LPSD) se présente comme la déclinaison des objectifs globaux de développement des différents cadres de référence en objectifs sectoriels de moyen et long termes. Autrement dit, elle définit la contribution que doit apporter le secteur à la réalisation d'objectifs de développement, contenus dans ces référentiels. Elle permet ainsi de déterminer les actions précises et les moyens nécessaires à mettre en œuvre dans le but d'atteindre ces objectifs. La délimitation des secteurs se pose avec beaucoup d'acuité. Mais qu'il s'agisse de secteur comprenant plusieurs sous-secteurs ayant des objectifs complémentaires ou d'un ministère, ce guide constitue un outil de facilitation à l'élaboration de politiques sectorielles, quel que soit l'horizon choisi (5 à 10 ans).

Le processus d'élaboration d'une LPSD comprend les différentes phases suivantes : (i) la phase préparatoire ; (ii) la phase de diagnostic ; (iii) la phase de définition des orientations stratégiques ; (iv) la phase de synthèse ; (et) (v) la phase de validation technique et politique.

DPSE/DGPPP

Ce processus implique la participation de plusieurs acteurs dont les rôles et responsabilités sont différenciés. Il s'agit notamment d'acteurs étatiques et non étatiques. Le processus est coordonné au niveau stratégique par un membre du Cabinet du Ministre concerné et au plan technique par le Directeur ou Chef de Cellule de la planification et du suivi-évaluation. Un comité technique et un comité de pilotage, assistés au besoin d'un consultant en assurent la conduite et le suivi, sous l'autorité du Ministre ou Chef de Département, Chef de file du secteur. Tous ces acteurs doivent être fortement impliqués au processus, selon une démarche participative et inclusive avec la concertation comme modalité opérationnelle.

Globalement, une LPSD s'articule autour des points suivants : (i) la mission et la délimitation du secteur; (ii) le diagnostic ; (iii) les orientations stratégiques comprenant la vision, les valeurs ou principes d'actions, les objectifs globaux et spécifiques et les axes stratégiques ; (iv) le cadre de mise en œuvre avec une claire identification des programmes d'actions ; et (vii) le cadre de suivi-évaluation.

En ce qui concerne les programmes d'actions, ils sont élaborés dans un processus de dialogue et de négociation avec les différents services. L'approche programme de formulation d'une politique sectorielle a pour objectif de permettre un passage facile de la politique sectorielle au budget-programme. La détermination des programmes d'actions obéit aux critères suivants : (i) la pertinence par rapport aux objectifs du secteur ; (ii) le coût ; (iii) la faisabilité ; (iv) l'efficacité (effectivité et impact) ; et (v) la cohérence par rapport aux autres propositions de programmes.

Deux types de programmes peuvent ainsi être distingués : les programmes opérationnels et les programmes d'appui. Il est, à priori, difficile de définir un nombre de programmes unique pour tous les secteurs, étant donné l'hétérogénéité de ces derniers. En revanche, il est évident que le nombre de programmes doit être limité pour faciliter leur mise en œuvre, leur financement et leur suivi-évaluation. Pour le cas d'une LPSD, le nombre de programme pourrait se situer au moins entre trois (3) et sept (7) au plus. Un programme doit réunir un certain nombre de caractéristiques :

- il assure la cohérence entre plusieurs actions qui s'inscrivent dans le cadre de l'objectif global à atteindre ;
- il comporte des objectifs précis qui lui sont associés ;
- les moyens sont globalisés : une enveloppe de crédits fongibles lui est affectée, sous certaines limites (dépenses de personnel) ;
- il est placé sous l'autorité d'un responsable qui est désigné ;
- il doit se traduire par des résultats fixés à priori et évalués à posteriori ;
- il lui est associé des indicateurs précis et pertinents.

Les programmes sont des composantes de la LPSD et correspondent aux objectifs spécifiques de cette dernière.

Le programme d'actions comprend de façon spécifique les éléments ci-après :
- la définition du domaine de compétences du programme ;
- le cadre logique du programme ;
- la chaîne de résultats ;
- le cadre de mesure de la performance ;
- le plan d'actions de mise en œuvre ;
- les coûts et le financement du programme ;
- le système de suivi et d'évaluation.

DPSEP/DGPPMP

AVANT-PROPOS

Ce guide élaboré sous l'égide du Ministère du Plan, obéit à une forte préoccupation d'harmonisation des démarches d'élaboration des lettres de politique sectorielle de développement (LPSD).

La LPSD est un document de planification stratégique, d'orientation et de déclaration d'intention de portée générale, couvrant une période de moyen à long termes (5 à 10 ans).

Ce guide a pour objectifs de: (i) rappeler aux acteurs concernés la définition, et le positionnement d'un document de politique sectorielle dans le système national de planification; (ii) indiquer le processus méthodologique d'élaboration d'une LPSD ; (iii) proposer une démarche permettant le passage simple de la politique sectorielle au budget-programme; (iv) proposer un cadre de suivi et d'évaluation des politiques sectorielles.

Il propose en annexe, une démarche d'élaboration d'un programme d'actions d'une politique sectorielle. Il permet également d'élaborer un cadre de gestion participative des politiques publiques avec l'implication de toutes les parties prenantes dans un souci de transparence et d'efficacité.

Il est destiné aux planificateurs du développement et à tous ceux qui s'intéressent de près ou de loin à la planification et au suivi-évaluation axés sur les résultats. Il peut également être utilisé par les acteurs non étatiques, et les partenaires techniques et financiers et par tous ceux qui sont concernés ou intéressés de près ou de loin, par la planification du développement.

Pour lui donner un caractère pratique avec une démarche qui s'inspire de la pédagogie active, il décrit les activités à mener à chaque phase du processus de planification et les questions avec leurs réponses. L'utilisateur selon ses préoccupations peut exploiter chacune de ces questions-réponses, pour trouver une solution au problème auquel il est confronté. Dans le même sens, des exemples précis ont été proposés, pour inspirer le lecteur dans la conception de ses outils.

C'est un document dynamique qui peut évoluer en tenant compte des remarques et suggestions des différents utilisateurs et des changements institutionnels qui peuvent s'opérer dans l'environnement politique et administratif.

Le Ministère du Plan souhaite qu'il réponde à vos besoins et vous invite à apporter vos suggestions, dans le sens d'une amélioration permanente de ce guide.

DPSEP/DGPPP

INTRODUCTION

Avec les mutations notées depuis 2003, les documents de stratégie à moyen terme (DRSP I et II, puis DPES) ont servi de cadre de référence à la politique nationale jusqu'en 2012. Ces orientations se sont consolidées avec l'élaboration de la Stratégie nationale de Développement Economique et social (SNDES 2013 – 2017), qui a été par la suite reversée dans le document intitulé «Plan Sénégal émergent (PSE)» déclinant la vision du développement à moyen et long termes et cristallisant les ambitions de faire du Sénégal un pays émergent à l'horizon 2035.

Pour relever le défi de la mise en œuvre du PSE, il importe d'assurer sa cohérence d'ensemble et l'articulation avec les politiques sectorielles. A cet effet, il s'avère nécessaire de réactualiser les LPSD existantes et d'en élaborer de nouvelles dans les secteurs où elles n'existent pas.

Avec l'adoption des budgets-programmes émanant des directives du cadre harmonisé des finances publiques, la tendance est de généraliser les lettres de politiques sectorielles de développement, qui doivent désormais, servir de cadre de référence aux ministères ou secteurs, pour élaborer et mettre en œuvre, les plans de développement et les budgets programmes. Cette démarche est d'autant plus nécessaire, qu'il est recommandé de s'aligner sur la nomenclature des fonctions de l'Etat retenus par l'UEMOA et permettant de délimiter les différents secteurs ou sous-secteurs de développement.

Dans cette perspective, il est nécessaire d'améliorer la qualité des documents de planification sectorielle, appréciée différemment, par les acteurs du développement et les partenaires techniques et financiers.

La Direction Générale de la Planification a réalisé une étude comparative sur les LPS, avec l'appui de la Banque Mondiale, à travers le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF). Cette étude a permis de mettre en exergue les dissemblances et les ressemblances entre les LPS, d'une part et d'autre part, les faiblesses à corriger et les bonnes pratiques à capitaliser et à diffuser.

C'est le défi que compte relever le présent guide pour harmoniser la démarche d'élaboration des LPSD et informer sur la pertinence de l'approche de la gestion axée sur les résultats et de différents outils de planification et de suivi-évaluation.

Il s'articule globalement autour des chapitres suivants : (i) le contexte, les enjeux et la justification ; (ii) le cadre de la planification du développement au Sénégal ; et (iii) la démarche méthodologique d'élaboration d'une politique sectorielle.

Il comporte en annexes plusieurs outils de planification stratégique et opérationnelle.

DPSE/DGPN

CHAPITRE I
CONTEXTE ET JUSTIFICATIONS

Ce chapitre rappelle le contexte de la réforme des finances publiques et évoque également l'émergence du concept de gestion axée sur les résultats, devenu principe directeur de la planification stratégique dont l'évolution à travers des fora internationaux de haut niveau s'adapte aux nouvelles exigences de performance de la gestion publique. Il aborde aussi les enjeux et les justifications liés à l'élaboration de ce présent guide.

DPSED/DGP/MP

1.1. Le contexte

A partir des années 2000, le gouvernement du Sénégal, dans le cadre de l'initiative des Pays pauvres Très Endettés (PPTE), s'est inscrit dans une dynamique de se doter d'outils de gestion performants pour accompagner la mise en œuvre de son premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Ainsi, à l'occasion du lancement des OMD par le SNU en 2000, 189 pays membres des Nations Unies se sont entendus pour œuvrer dans le sens de la réduction de la pauvreté à l'échelle planétaire. A cet effet, 8 objectifs ont été définis, 18 cibles établies et 48 indicateurs retenus.
Pour réaliser ces objectifs, d'autres rencontres de haut niveau ont suivi :

⇨ C'est ainsi qu'au consensus de Monterrey en 2002, les signataires se sont entendus sur la nécessité de : (i) harmoniser les approches du développement ; (ii) réduire les coûts de transactions des pays bénéficiaires de l'aide et (iii) améliorer la capacité d'absorption et les systèmes de gestion des finances publiques.

⇨ En 2003, en partenariat avec la Banque mondiale (BM) et la Banque africaine de Développement (BAD), les systèmes de gestion de finances publiques et de passation de marchés ont été évalués à l'occasion d'un exercice appelé CFAR/CPAR[1].

Une des recommandations de cet exercice portait sur l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui vise à introduire dans le processus de préparation du budget de l'Etat, l'approche de gestion axée sur les résultats (GAR). La théorie de la GAR a été adoptée dans le contexte de développement international marqué par des fora de haut niveau.

⇨ En 2004, le Mémorandum de Marrakech a été adopté sur la base de deux fortes convictions :

- pour obtenir de meilleurs résultats de développement, il faut mettre en place des systèmes de gestion et des capacités en mesure de placer les résultats au cœur de la planification, de l'exécution et de l'évaluation ;
- pour orienter le processus du développement, dans le sens des objectifs définis, les pays doivent disposer d'une meilleure capacité de planification stratégique, de gestion responsable, d'analyse statistique, de suivi et d'évaluation.

⇨ En 2005, la déclaration de Paris a été bâtie autour de cinq (5) principes : (i) l'appropriation ; (ii) l'alignement ; (iii) l'harmonisation ; (iv) la responsabilité mutuelle et (v) la gestion axée sur les résultats.

La Gestion axée sur les résultats est une approche qui vise à apporter d'importantes modifications au mode de fonctionnement des organisations, l'accent étant mis sur l'amélioration de la performance exprimée en termes de résultats. Elle comporte un cadre et des outils de gestion qui facilitent la planification stratégique, la gestion des risques, le suivi de la performance et l'évaluation. Elle vise également à améliorer les capacités d'apprentissage de l'organisation et à permettre à cette dernière de s'acquitter de son obligation de rendre compte par la présentation de rapports sur la performance (Meir, 2003).

Ce principe a sous-tendu l'élaboration du CDMT et des CDSMT qui vise, à travers un processus participatif et transparent, la mise en œuvre des politiques sectorielles sur la base des programmes, des activités et des coûts de réalisation, définis dans un horizon de moyen terme, mais aussi d'accroitre la transparence dans la gestion des affaires publiques de manière générale.

Dans la même perspective, les nouvelles directives de l'UEMOA relatives au cadre harmonisé de gestion des finances publiques, adoptées le 26 juin 2009, consacrent le principe de la GAR et l'utilisation d'instruments de programmation pluriannuelle pour la gestion efficace des ressources publiques. Aussi, le budget-programme a-t-il été introduit dans le système d'allocation des ressources en vue de faire du budget de l'Etat un véritable outil de mise en œuvre de la politique de développement. La condition *sine qua non* de réussite de la mise en œuvre de ce nouveau paradigme de développement est, sans conteste, l'articulation de toutes les politiques sectorielles avec les cadres de référence et d'intervention.

DSRP/DCPM

[1] CFAR : Country financial Assessment Report, CPAR : Country Procurement Assessment Report

1.2. Enjeux pour l'élaboration des LPSD

L'Etat du Sénégal continue de se doter de lettres de politiques sectorielles de développement (LPSD), à travers lesquelles, il entend combiner les actions des acteurs économiques, sociaux, politiques et culturels en vue d'atteindre, à un horizon donné, les objectifs d'amélioration des conditions de vie des populations. En ce sens, les LPSD sont des outils de décision, de programmation et de suivi/évaluation des actions qu'un Ministère ou un secteur doit réaliser, pour contribuer à relever le niveau de croissance économique, et à satisfaire les besoins des populations.

Véritables instruments d'orientation et de canalisation de l'action gouvernementale et de l'aide extérieure, les LPSD doivent soutenir la mise en application des politiques sectorielles. Elles ont l'avantage d'être ajustables à tout moment (en fonction de contraintes qui peuvent être d'ordre politique, budgétaire, etc.) tout en gardant constant dans le temps l'objectif à atteindre.
Sous ce rapport, élaborer une LPSD permet entre autres :

- l'obtention d'un document de planification stratégique qui apporte de la clarté sur ce qui doit se faire et de quelle manière ;
- une meilleure lisibilité des priorités sectorielles ;
- un partage de la vision, de la mission, des objectifs et des activités des acteurs ;
- la mobilisation de tous les acteurs pour l'identification des objectifs sectorielles, la définition de la stratégie et la réalisation des activités;
- l'identification des programmes du secteur;
- la disponibilité d'un ensemble d'informations utiles pour la communauté des investisseurs nationaux et extérieurs ;
- la mise en évidence de la contribution du secteur pour le développement économique et social du pays ;
- la fourniture d'une situation de référence (base line) permettant de mesurer les progrès réalisés.

1.3. Justification de l'élaboration du guide

Les lettres de politique sectorielle de développement, initiées depuis les années 90, comme cadres de référence des secteurs ou des ministères doivent être nécessairement articulées aux orientations nationales de la politique économique et sociale. Mais force est de constater, qu'elles présentent de nombreuses disparités.

L'étude comparative portant sur un échantillon de 16 LPS, qui est la base de l'élaboration de ce présent guide, a montré que ces documents de planification font l'objet de plusieurs ressemblances et dissemblances, tant au plan de la forme que du fond.

Au plan des ressemblances, les LPS, en général, ont adopté une démarche participative et inclusive dans leur processus d'élaboration. Celles qui ont été élaborées à partir de 2010, pour la plupart, ont articulé leurs orientations stratégiques à celles de la politique nationale de développement économique et social et défini de façon claire des axes stratégiques et des modalités de mise en œuvre. Mais la qualité de la formulation mérite d'être améliorée.

Au plan des dissemblances, il est à noter que rares sont les LPS qui définissent des objectifs avec des indicateurs permettant de mesurer les résultats à moyen et long termes. En outre, il convient de noter que le cadre de suivi-évaluation n'est pas ressorti de façon claire, dans ces documents de planification.

L'état des lieux a également montré que tous les ministères ne disposent pas de LPS. Ceux qui en sont dépourvus, ont élaboré d'autres instruments de planification qui servent de cadre de référence à leurs interventions. Il s'agit notamment de plans nationaux de développement, de plans stratégiques de développement et des programmes nationaux de développement comportant les mêmes rubriques que certaines LPS, mais avec beaucoup plus de détails.

Au total, l'analyse des LPS a révélé, entre autres, des disparités portant sur les méthodologies d'élaboration, les plans de rédaction et le volume des documents.

Pour résoudre ces problèmes identifiés dans l'élaboration des LPS, le présent guide est proposé pour aider à harmoniser leur contenu et leur pertinence. L'objectif recherché est d'en faire de véritables outils de planification stratégique sectorielle pour favoriser le développement économique et social du pays.

DPSE/DGPPP

CHAPITRE II

CADRE DE LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT

Ce chapitre décrit le cadre institutionnel de la planification et rappelle l'historique des différents instruments de planification du développement et leur articulation, de la prospective aux documents de politique sectorielle.

DPSE/PDSP/MP

2.1. De la Réforme de 1987 aux budgets programmes

Le Sénégal dispose d'une tradition établie de gestion économique à travers l'élaboration de documents de politiques publiques. L'organisation du système de planification a connu plusieurs évolutions dans le temps, dont celle intervenue en 1987 avec l'adoption du nouveau Système National de Planification. Cette réforme tournait autour des axes stratégiques suivants :

- la consolidation des fonctions centrales de planification au niveau du ministère chargé du plan ;
- le développement des fonctions d'appui à la planification (prospective, production statistique, planification spatiale) ;
- le transfert progressif vers les ministères techniques, des fonctions d'évaluation, de programmation et de suivi des projets, les actions et les politiques sectorielles, en conservant au ministère du plan, la sélection de projets à évaluer, la synthèse et la coordination.

Au terme de la réforme, le Système National de Planification (SNP) repose sur trois (3) instruments : (i) une étude prospective ; (ii) une loi-plan d'orientation économique et sociale (le PODES), révisable à mi-parcours ; et (iii) une loi - Programme révisable annuellement dont la première année est le budget consolidé d'investissements (BCI).

A la faveur de l'avènement des réformes budgétaires et financières coordonnées au niveau sous régional par l'UEMOA, de nouveaux instruments de planification du développement ont vu le jour. Il s'agit notamment du Document de politique économique et sociale (DPES) qui a remplacé le DSRP, pour une amélioration de l'efficacité du développement. Le Gouvernement de la deuxième alternance, intervenue en mars 2012, a intégré sa vision dans ce document devenu «Stratégie nationale de Développement économique et social (SNDES, 2013-2017).

Cependant, le «Plan Sénégal Emergent» lancé en fin 2013 et intégrant la quasi totalité des axes de la SNDES, est désormais l'instrument qui sert de cadre de référence à toutes les politiques sectorielles.

Au plan budgétaire, il convient également de noter, un nouveau paradigme consistant à remplacer le CDMT par le Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et le CDSMT par le Document de planification pluriannuelle des dépenses (DPPD), en application de la directive de l'UEMOA relative à la Loi de finances. Le premier est un cadrage des recettes et des dépenses sur une période de trois ans, alors que le second, tout en maintenant le principe d'annualité du budget permet un glissement d'une année à une autre. Le budget programme est ainsi considéré comme l'un des instruments de planification du développement.

2.2. L'articulation des instruments de planification

Le Système national de planification est articulé au plan temporel entre le long, le moyen et le court termes, et au plan spatial entre les niveaux national, régional et local**.**

Il repose au niveau national sur trois piliers essentiels, à savoir : une vision prospective, une loi-plan et un programme triennal d'investissements publics. Il est complété au niveau décentralisé par les PRDI, les PIC et les PLD. Le système de gestion globale du développement intègre également, à tous les niveaux, des outils spécifiques à l'aménagement du territoire.

2.2.1. Le Cadre de planification de développement à long terme

Il repose sur l'**Etude prospective « Sénégal 2035** » et donne en amont, l'image du Sénégal à l'horizon d'une génération. L'analyse structurelle de la société sénégalaise qui en est faite, a pour but d'identifier, de mettre en relation puis de hiérarchiser les variables internes et externes qui servent de moteur, pour impulser et soutenir d'ici l'horizon d'une génération, la dynamique de la société sénégalaise. Les choix prospectifs à long terme sont destinés à éclairer et à guider les choix stratégiques des plans d'orientation à moyen terme. Ce document procure un cadre général de référence, par sa vision globale des composantes économique, sociale et culturelle ainsi que leurs interrelations à travers une démarche généralement thématique et transversale et rarement sectorielle.

DSE/PDG/MP

2.2.2. Les cadres de planification de développement à moyen terme

Le Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social (PODES), sur une période de six (6) ans, s'inscrit, dans le moyen terme, en s'appuyant sur les axes stratégiques proposés par le scenario constituant le choix de société retenu dans l'étude prospective. Il contient une stratégie globale claire déclinée en objectifs intermédiaires réalisables à son terme, permettant de se diriger progressivement vers le futur désiré.

Il fournit ainsi, des repères et des critères tant pour la sélection et la programmation des projets et actions publiques, que pour le choix des mesures d'impulsion des initiatives privées.

Cependant, comme déjà indiqué plus haut, il y a lieu de mentionner les documents de planification locale définis par le Code des Collectivités locales.

En effet, la mise en œuvre du Plan se fait aussi bien aux niveaux sectoriel que régional, et mérite une attention particulière, en vertu des principes de la double planification. L'une de ses finalités est de créer plus de cohérence et de synergie pour un développement harmonieux et solidaire du pays.

Au niveau décentralisé la mise en œuvre du plan se fait à travers les Plans régionaux de Développement intégré (PRDI), les PIC et les PLD, à l'image des LPSD des ministères sectoriels. Chaque collectivité doit élaborer ou réviser son document en tenant compte des Orientations Stratégiques du plan.

Les documents de politiques sectorielles, articulées aux stratégies globales et systémiques, définissent les objectifs, les actions, les mesures et réformes à mettre en œuvre. Ces dernières années, un important effort a été mené en vue de la généralisation des politiques sectorielles assorties de programmes d'actions et d'investissements.

Au niveau sectoriel, la LPSD est le premier instrument de liaison entre le document de référence pour le développement économique à moyen terme et le secteur donné. Son élaboration ou sa révision est guidée par les orientations définies dans le Plan qui constitue un cadre de référence macroéconomique et stratégique. La LPSD définit ainsi un cadre plus précis pour les interventions, les actions et les investissements du secteur et sert de référence aux outils plus opérationnels tels que le CDSMT, les projets et programmes.

DPSEP/DGPPP

Tableau 1 : Synthèse sur les instruments de planification nationale et sectorielle

Types de planification	Responsables	Horizons temporels	Exemples concrets d'instruments de planification
La vision de développement à long terme	La Direction générale des Stratégies de développement	une génération de 25 à 30 ans	Etude prospective Sénégal 2035
La Politique nationale	La Direction de la Planification nationale	6 ans	Le Plan d'Orientation pour le Développement économique et social
La Stratégie nationale[2]	L'Unité de Suivi et de Coordination des Politiques économiques	5 ans	La Stratégie nationale de Développement économique et social
Les stratégies sectorielles	Les secteurs ou ministères sectoriels	5 à 10 ans	Le Programme d'Appui à la Qualité, à l'Equité et à la Transparence
Les stratégies thématiques	Le Centre d'Etude et d'Analyse des Politiques de Développement	5 à 10 ans	La Stratégie nationale de Croissance accélérée
Les stratégies sous-sectorielles	Les ministères ou structures à compétences sous-sectorielles	5 à 10 ans	La politique sectorielle de développement des PME

(Source : Groupe SOTERCO, 2014)

2.2.3. Les instruments de planification opérationnelle

❖ La loi-programme (PTIP)

C'est un instrument dont le processus d'élaboration comprend deux étapes : (i) l'élaboration des perspectives triennales et (ii) la programmation des investissements.

Les perspectives triennales (PT) : elles constituent en fait l'interprétation annuelle de la loi - plan qui, chaque année, doit veiller à ce que les ajustements rendus nécessaires par les circonstances, maintiennent les actions de l'Etat dans le canevas des orientations.

Le programme triennal d'investissement public (PTIP) : il rassemble les projets et études à réaliser au cours des trois années couvertes par le programme. Il constitue le budget d'investissement prévisionnel selon les procédures d'acceptation de projets et d'arbitrages définis. Dans ce sens, le Budget Consolidé d'Investissements (BCI) qui est composé des investissements de l'Etat, des emprunts et dons, et des prises de participation de l'Etat, correspond globalement à la 1ère année du PTIP, est élaboré en même temps que ce dernier et est intégré à la loi des finances.

❖ Le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT)

Il permet de mettre à la disposition des différents secteurs l'information relative aux ressources financières de l'Etat à moyen terme. Il fournit un cadre de cohérence pour la planification des dépenses publiques à moyen terme en fonction des priorités nationales et sectorielles.
C'est un ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocation budgétaire par objectif qui définit le cadre à moyen terme (3 à 5 ans) dans lequel les pouvoirs publics et les ministères sectoriels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi des ressources financières. Il est également utilisé comme un outil pour l'élaboration du budget programme ou budget axé sur les résultats et permet de faire évoluer le système budgétaire dans une triple direction :

[2]La politique nationale et la stratégie nationale semblent se recouper, mais c'est la stratégie nationale qui est retenue comme document de référence auquel doivent s'articuler les politiques sectorielles.

DPSP/DGPPP

- la définition d'un cadre pluriannuel de ressources stable, cohérent et réaliste pour éviter que les impératifs de court terme dominent les décisions budgétaires ;
- l'affichage d'une approche programme avec des stratégies, des objectifs et des performances clairement affichés ;
- l'amélioration de l'information en suscitant une mesure des coûts et des résultats éclairant ainsi le système de décision et de gestion.

Au niveau sectoriel ou ministériel, sont élaborés, dans le même sens, des Cadres de dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT), qui traduisent les politiques sectorielles en budgets axés sur les résultats.

❖ Le budget-programme

C'est un nouvel instrument qui relie toutes les dépenses à des objectifs et à des indicateurs. C'est une technique d'allocation budgétaire consistant à regrouper les actions d'un ministère par programme en rapprochant les crédits alloués aux résultats attendus. C'est un instrument de planification stratégique et opérationnelle dont les fonctions essentielles sont la planification, la budgétisation et le suivi-évaluation.

En tant qu'outil de planification, le budget-programme est élaboré sur la base des objectifs et stratégies définis par le gouvernement et prévoit à moyen terme, dans un cadre macro-économique équilibré, les ressources et les coûts des politiques, programmes et projets publics. Aussi, l'existence de politiques sectorielles conditionne-t-elle la qualité des budgets-programmes au niveau des différents départements ministériels.

En tant que cadre de programmation budgétaire, le budget-programme s'élabore dans le respect des enveloppes sectorielles définies dans le CDMT et encadre le processus annuel de préparation du budget en facilitant les choix budgétaires à partir de la programmation à moyen terme des ressources et des dépenses. Il accroît la prévisibilité des flux de ressources et de charges tout en assurant une meilleure efficacité du système budgétaire.

Enfin, en tant qu'outil de suivi et d'évaluation, le budget-programme permet de suivre et d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux ressources dégagées et objectifs fixés pour une mise en œuvre efficace des politiques, programmes et projets publics. Il permet, de ce fait, de réorienter les stratégies et politiques de développement pour améliorer leur efficience.

DPSEP/DGPPP

CHAPITRE III

DEMARCHE METHODOLOGIQUE D'ELABORATION D'UNE LETTRE POLITIQUE SECTORIELLE DE DEVELOPPEMENT

DPSE/DGPP/MP

Ce chapitre caractérise dans un premier temps la LPSD à l'échelle d'un ministère ou d'un secteur et passe ensuite en revue la démarche d'élaboration d'une LPSD et les différentes phases de son élaboration pour enfin proposer un canevas type.

3.1. Définition de la Lettre de Politique sectorielle de Développement

La Lettre de Politique sectorielle de Développement (LPSD) se présente comme la déclinaison des objectifs globaux de développement des différents cadres de référence en objectifs sectoriels de moyen et long terme. Autrement dit, elle détermine la contribution que doit apporter le secteur concerné à la réalisation d'objectifs de développement, contenus dans ces référentiels. Elle permet ainsi de déterminer les actions précises et les moyens nécessaires à mettre en œuvre dans le but d'atteindre ces objectifs.

Une LPSD doit permettre d'avoir une approche intégrée dans le secteur concerné, afin de garantir une plus grande lisibilité des actions et de veiller à leur cohérence d'ensemble. Cela permet d'éviter les doublons au niveau de l'action gouvernementale et de renforcer ainsi leur contribution à la réalisation des objectifs de la stratégie nationale de développement économique et social.

3.2. Considérations générales sur les LPSD

3.2.1 Le secteur ou le ministère ?

Il convient de préciser ce qui est entendu par secteur. S'agit-il de secteur ministériel ou de secteur d'activités dans le sens classique de secteur éducatif, de la santé ou de l'agriculture, etc. ?

Cette question recoupe, en effet, des réalités complexes de l'organisation administrative avec des secteurs étant gérés par plusieurs ministères ou des ministères étant à cheval sur plusieurs secteurs. Au plan des structures administratives, un secteur peut correspondre à un ministère ou plusieurs ministères, ou à des champs de compétences de plusieurs ministères.

L'UEMOA, dans le cadre des réformes budgétaires et financières, recommande l'approche sectorielle en proposant une nomenclature qui s'adosse aux fonctions de l'Etat. Il s'agit notamment de :

- la fonction Services généraux des Administrations publiques : fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères, aide économique extérieure, services généraux, recherche fondamentale concernant les services généraux des administrations publiques, opérations concernant la dette publique, transferts à caractère général entre les administrations publiques ;
- la fonction Défense : défense militaire, défense civile, aide militaire à des pays étrangers, Recherche/Développement concernant la défense ;
- la fonction Ordre et sécurité publics : services de police, services de protection civile, tribunaux, administration pénitentiaire, Recherche/Développement concernant l'ordre et la sécurité publics ;
- la fonction Affaires économiques *:* tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi, agriculture, sylviculture, pêche et chasse, combustibles et énergie, Industries extractives et manufacturières, construction, transport, communications, autres branches d'activité, Recherche/Développement concernant les affaires économiques ;
- la fonction Protection de l'environnement *:* gestion des déchets, gestion des eaux usées, lutte contre la pollution, préservation de la biodiversité et protection de la nature, Recherche/Développement concernant la protection de l'environnement ;
- la fonction Logement et équipements collectifs *:* logement, équipements collectifs, alimentation en eau, éclairage public, Recherche/Développement dans le domaine du logement et des équipements collectifs ;
- la fonction Santé *:* produits, appareils et matériels médicaux, services ambulatoires, services hospitaliers, services de santé publique, Recherche/Développement dans le domaine de la santé ;
- la fonction Loisirs, *Culture et Culte :* services récréatifs et sportifs, services culturels, services de radiodiffusion, de télévision et d'édition, Culte et autres services communautaires, Recherche/Développement dans le domaine des loisirs, de la culture et du culte ;
- la fonction Education et formation *:* enseignements préscolaire et primaire, enseignement secondaire, enseignement post secondaire non supérieur, enseignement supérieur, enseignement non défini par niveau, formation professionnelle et technique, services annexes à l'enseignement, Recherche/Développement dans le domaine de l'enseignement ;

DPSER/DGPPMP

- la fonction Protection sociale : maladie et invalidité, vieillesse, survivants, famille et enfants, chômage, logement, exclusion sociale, Recherche/Développement dans le domaine de la protection sociale ;

- la fonction Régulation *:* relance des activités économiques en période de récession, politiques restrictives en période d'inflation, respect des règles de la concurrence.

Cette nomenclature peut inspirer la définition de secteurs, la formation de gouvernements non pléthoriques et la structuration cohérente de ministères sectoriels. Dans tous les cas, elle participe de la stabilisation du concept de secteur qui relève d'une décision des autorités politiques.

Cette difficulté se retrouve, également, au niveau de la détermination des programmes et/ou des budget-programmes. La mise en œuvre de programmes ou de budget-programmes interministériels ne manque pas de soulever des difficultés de pilotage et de financement. Pour autant, ce guide peut s'appliquer, quelle que soit la conception du secteur qui est privilégiée. En réalité, les difficultés se posent au niveau de la délimitation des périmètres à considérer.

3.2.2 Quelle est la période couverte par une LPSD ?

La politique sectorielle est un document de moyen terme en général. Elle est déclinée en budgets-programmes élaborés sur une base triennale glissante. La diversité des durées des LPSD a été constatée dans l'étude comparative qui a précédé l'élaboration de ce présent guide. Elles varient entre 3 et 10 ans. Cette diversité ne comporte pas d'inconvénients majeurs.

Le cas de la LPSD de l'éducation et de la formation est une expérience qui mérite d'être relatée. En effet, ce document a été élaboré pour la période 2012-2025, mais la mise en œuvre est découpée en phases de 5 ans. Il est ainsi prévu des réactualisations successives à la fin de chaque phase, pour maintenir la cohérence et l'articulation avec la stratégie nationale de développement économique et social qui a évolué vers le «Plan Sénégal Emergent », devenu document de référence des politiques sectorielles.

Le présent guide recommande l'arrimage de la durée des LPSD au document de référence national en cours. Elle doit aussi prendre en compte la capacité d'exploration du secteur concerné. L'essentiel est d'apporter des justificatifs pertinents et en cohérence avec les priorités et les choix stratégiques définis au niveau national.

DPSE/DGP/MP

3.2.3 Quelles sont les déterminants de la qualité d'une LPSD?

Une LPSD doit obéir à des critères de qualité qu'il convient de rechercher dans son élaboration. Le respect de ces critères participe de l'harmonisation des documents, mais aussi de l'amélioration de la qualité de la rédaction. L'expérience tirée de l'étude comparative a permis de définir les critères de qualité d'une LPSD, portant sur les éléments ci-après :

Tableau 2 : Références des bonnes pratiques identifiées dans l'élaboration des LPSD

ELEMENTS DE CONTENU	LES BONNES PRATIQUES
PROCESSUS D'ELABORATION LPSD	Il est participatif et inclusif
INTRODUCTION	Le sujet est bien amené et la problématique bien posée.
CONTEXTE	Le contexte sectoriel est bien articulé au contexte national et international.
ANALYSE DE LA SITUATION OU DIAGNOSTIC	Diagnostic bien documenté avec des données statistiques à l'appui
	Présentation du bilan de la période précédente pour mettre en exergue les acquis
	Une bonne visualisation des forces et des faiblesses
	Analyse des besoins de financement
CADRE STRATEGIQUE	Les orientations sectorielles sont articulées aux orientations nationales.
	La vision, les valeurs et les missions sont bien identifiées.
	Une claire formulation des objectifs et des résultats comportant des indicateurs pertinents
	Les axes stratégiques sont pertinents et bien formulés.
	Les axes stratégiques sont des solutions pertinentes pour résoudre les problèmes identifiés.
MODALITES DE MISE EN ŒUVRE	Une claire définition d'un dispositif institutionnel de mise en œuvre
	La politique est déclinée en programmes, projets et activités.
	Les responsables de la mise en œuvre sont identifiés.
CADRE DE SUIVI-EVALUATION	Les organes de suivi et leur composition sont spécifiés.
	Les supports de suivi sont identifiés.
EXHAUSTIVITE ET CONCISION	L'analyse des différents sous-secteurs est abordée de manière concise.

(Source : Groupe SOTERCO, 2014)

3.2.4 Quelle est la durée d'élaboration d'une LPSD?

La durée est variable et dépend, dans une large mesure, de la méthodologie d'élaboration, de l'approche participative et itérative, qui nécessite des séances de concertation avec les différentes parties prenantes et des améliorations successives du document de synthèse.

L'expérience a montré, que selon les secteurs et la qualité du management du processus, la durée peut varier entre 6 mois et 1 an. Elle est surtout déterminée par les facteurs ci-après :

- la mobilisation des ressources ;
- le leadership stratégique du Ministre sectoriel ou du Ministre Chef de file du secteur, chargé de mobiliser les différents acteurs ;

DPSE/DGPIMP

- le mode de suivi du processus d'élaboration ;
- la motivation des équipes techniques chargées de l'élaboration ;
- le temps consacré à la validation des rapports d'étape permettant de rédiger le document de synthèse.

Le respect des délais constitue certes un facteur d'efficience, mais il importe surtout de veiller à la qualité du document.

3.3. Démarche méthodologique d'élaboration d'une LPSD

3.3.1. Principes de base

L'environnement actuel dans lequel s'opère l'élaboration des politiques de développement est marqué par différents facteurs qui obligent les services publics à associer le plus étroitement possible tous les acteurs et bénéficiaires à l'atteinte des objectifs de développement tant à travers le processus d'élaboration des stratégies, que la mise en œuvre et le suivi-évaluation des programmes, actions et activités retenus. Parmi ces facteurs figurent :

- l'introduction de la performance dans la gestion publique qui met en avant la recherche de la satisfaction des citoyens, des usagers et des contribuables;
- le désengagement de l'Etat du secteur productif et l'affirmation du rôle du secteur privé comme moteur de l'économie et partenaire de l'Etat dans la mise en œuvre des stratégies ;
- le développement de la société civile et son positionnement en tant que contrepouvoir et partenaire de l'Etat ;
- le développement des cadres de partenariats avec les partenaires techniques et financiers impulsés par la Déclaration de Paris.

L'élaboration des politiques sectorielles de développement, leur mise en œuvre et leur suivi-évaluation doivent donc être menés suivant une approche participative et inclusive, dans toutes les étapes du processus, avec l'implication et la participation de tous les acteurs (Etat, secteur privé, société civile, partenaires techniques et financiers), groupes cibles et communautés bénéficiaires, concernés par le développement du domaine objet de la stratégie. Une attention particulière sera accordée à la participation des femmes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des communautés de base.

Les principaux objectifs poursuivis à travers cette approche sont : (i) instaurer un cadre de dialogue constructif et durable entre les parties prenantes dans une logique de complémentarité ; (ii) développer l'appropriation des stratégies de développement à tous les niveaux ; (iii) accroître la responsabilisation des différents acteurs ; (iv) améliorer la qualité et la pertinence des stratégies ; (v) faciliter la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs à travers l'implication des acteurs et le développement des partenariats.

A cet effet, la délibération collective, pilier de la démocratie, est fondamentale à la représentativité des politiques et à la participation des populations. Cette approche renouvelée de la démocratie est porteuse d'une plus grande lisibilité, légitimité et efficacité de l'action publique.

C'est pourquoi, la concertation doit permettre de favoriser l'appropriation des politiques par les populations. En effet, la prise en compte des savoirs, des interrogations et des attentes des citoyens, non seulement améliore la pertinence de la politique, mais elle est aussi source d'enrichissement de la politique publique.

La concertation est un processus par lequel, la réflexion en commun sur un projet politique est organisée avec la participation des différents acteurs concernés, qui peuvent être, les services de l'Etat, les élus, les associations, le grand public. La concertation permet de prendre les décisions nécessaires à l'élaboration de la politique en répondant au mieux aux besoins, aux attentes, aux interrogations et aux inquiétudes des citoyens portant sur le secteur.

Ainsi, différents niveaux de concertation sont à considérer : (i) la concertation institutionnelle ; (ii) la concertation technique ; et (iii) la concertation citoyenne.

La concertation institutionnelle s'organise autour des services du ministère, des établissements publics, des élus des collectivités territoriales concernés par le secteur. C'est l'occasion de tirer les conclusions, pour les services ministériels des résultats, du diagnostic institutionnel et d'orienter le projet de politique sectorielle.

DRSEP/DGPPMP

S'agissant de la concertation technique, elle vise à recueillir l'avis des différents services techniques du ministère, des différents partenaires techniques et des experts techniques associés.

Quant à la concertation citoyenne, elle permet d'impliquer les différents acteurs de la société civile dans la conduite de la politique, de vérifier qu'il n'y a pas de divergence entre l'idée que l'administration se fait de la conduite de sa mission et les perceptions que les populations ou ses partenaires en ont.

3.3.2 Les différentes phases l'élaboration d'une LPSD

Le processus d'élaboration d'une LPSD comprend les différentes phases suivantes :

- la phase préparatoire ;
- la phase diagnostic ;
- la phase stratégie ;
- la phase de synthèse et de rédaction finale de la LPSD;
- la phase de validation.

Phase 1 : La phase préparatoire

Elle est déterminante dans le processus, parce qu'elle constitue un moment fort de conception du document à l'image d'un architecte qui élabore le plan de réalisation d'un immeuble. Elle repose sur l'affirmation d'une volonté politique de la part du ministre responsable du secteur pour lancer le processus d'élaboration d'une LPSD et obtenir l'adhésion et l'implication de toutes les parties prenantes. Cela se traduit concrètement par la prise d'une note de service ou d'une lettre de mission adressée au Directeur ou Chef de la cellule, chargé de la Planification et du suivi-évaluation. Cette lettre doit spécifier, de façon claire, le mandat et les principes généraux qui orientent les travaux, notamment l'approche participative et inclusive ainsi que la gestion axée sur les résultats, considérée comme instrument de la nouvelle gestion publique.

Cette volonté politique se traduit par l'expression d'un leadership stratégique, considérée comme facteur réel d'efficacité du processus d'élaboration de la LPSD.

Durant cette phase sera désigné un comité de pilotage avec un secrétariat technique chargé de l'élaboration des TDR. Son rôle et sa composition sont décrits à l'annexe annexe 2 portant sur les rôles des différents acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de la LPSD.

La phase préparatoire comprend ainsi les étapes ci-après :

Etape 1 : L'élaboration des termes de références (TDR)

Elle fait suite à l'expression de la volonté politique exprimée par le ministre. Elle relève de la responsabilité du comité de pilotage via son secrétariat technique. Les TDR doivent comporter globalement les points suivants :

- le contexte et la justification ;
- les objectifs du processus et les résultats en termes de livrables ;
- la méthodologie du processus où l'on met l'accent sur l'approche participative et inclusive ;
- l'organisation du dispositif d'élaboration du document avec une clarification des rôles et responsabilités des parties prenantes ainsi que les modalités de leur implication;
- la définition d'un calendrier de réalisation de la mission et l'échéancier des résultats ;
- les activités à mener, le coût et les ressources disponibles ainsi que les modalités de leur mobilisation ;
- le profil éventuel du consultant à recruter pour accompagner le processus ;
- les mécanismes de suivi du processus ;
- les documents relatifs au cadre institutionnel mis en place ;
- l'identification des études préalables à mener, au besoin.

DPSE/DGP/MP

Les termes de référence permettent de lancer un appel d'offres pour le recrutement d'un consultant et de transmettre des demandes d'appui financier à des PTF pour la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation de tous les travaux liés au processus. Globalement, les TDR représentent une feuille de route pour le bon pilotage de l'élaboration de la LPSD.

Etape 2 : La validation des TDR

Les TDR doivent être validés par le comité de pilotage, au cours d'une réunion convoquée par son président, pour que toutes les parties prenantes en prennent connaissance et s'accordent sur les objectifs et la méthodologie. Une telle démarche obéit à l'approche participative et favorise l'adhésion des parties prenantes. Mais en dernier ressort, le Ministre procède à la validation définitive, en sa qualité de commanditaire de la mission.

Etape 3 : La mobilisation des ressources financières

La mise en œuvre des activités programmées, notamment la mission d'un consultant chargé d'accompagner le processus, les études spécifiques et les ateliers de partage, nécessite des ressources financières conséquentes à mobiliser. A cet effet, le Coordonnateur et le responsable administratif et financier (DAGE ou SAGE) du département ministériel devront élaborer un budget et l'exécuter avec beaucoup d'efficacité et d'efficience. Une mobilisation des ressources à temps est de nature à éviter tout retard dans le processus.

Etape 4 : Le lancement officiel des travaux

L'atelier de lancement (ou atelier technique de démarrage) des travaux d'élaboration de la politique du secteur doit permettre de regrouper l'ensemble des responsables du secteur pour présenter le processus d'élaboration de la politique, la démarche méthodologique envisagée et mobiliser les différents services concernés. Il donne l'occasion de préciser aux parties prenantes ce qui est attendu d'elles en termes de données à recenser, de travaux à mener, d'études à conduire ou d'informations à fournir sur leur domaine d'activité, leurs services, etc.

L'atelier permet également de montrer l'importance et les enjeux du processus d'élaboration de la politique pour tous les acteurs du ministère. Elle est l'occasion, pour chacun, de formuler les attentes et les ambitions qu'il peut nourrir pour son domaine d'activité.

Phase 2 : la phase diagnostic

Cette phase consiste à faire un état des lieux et une analyse de la situation de référence en vue de déterminer les problèmes majeurs, sous-jacents et les défis à surmonter.

Le tableau, ci-dessous, indique non seulement les activités y afférentes mais également les inputs et les outputs.

Tableau 3 : Processus du diagnostic

Inputs	Activités	Outputs
• Les TDR ; • Les ressources effectivement mobilisées (humaines, matérielles, financières, temps) • Les directives du Guide méthodologique • Les outils d'analyse genre • Le document-projet relatif à l'élaboration de la stratégie et ses annexes	• La délimitation des sous-secteurs ou composantes verticales et transversales ; • la description de la situation actuelle (des bénéficiaires ou cibles en tenant compte des inégalités de genre, de l'offre dans le domaine, des facteurs externes significatifs) • La description de l'offre dans les domaines couverts par le secteur ; • l'évaluation des programmes récents et en cours • L'analyse des problèmes et la détermination des enjeux et défis significatifs pour l'avenir • le diagnostic institutionnel et organisationnel L'évaluation des financements mobilisés au cours des trois dernières années • La détermination des priorités du secteur	• Le document provisoire d'état des lieux et diagnostic à soumettre à la validation (Description de la demande, de l'offre et des facteurs externes significatifs);

(Source : Groupe SOTERCO, 2014)

DSEP/DGPIP

Etape 1 : Délimitation des sous-secteurs ou composantes

La segmentation du secteur en sous-secteurs ou composantes est un point fondamental du processus. Elle facilite le diagnostic et la prise de décision stratégique. Elle permet en effet de percevoir les spécificités à l'intérieur du secteur ainsi que les synergies possibles. C'est pourquoi une segmentation erronée peut nuire à la pertinence de la réflexion stratégique et des choix opérés.

Elle consiste à regrouper les diverses activités du secteur en entités homogènes selon la nature de l'activité, des biens et services produits. Elle débouche sur la construction de sous-ensembles homogènes et différenciés les uns des autres, appelés sous-secteurs ou «composantes». Du point de vue de la réflexion stratégique, ces sous-secteurs présentent les mêmes facteurs clés de succès.

On distingue en général les sous-secteurs ou composantes verticales et les composantes horizontales ou transversales. Une composante est dite *transversale* lorsqu'elle est commune à plusieurs sous-secteurs. En général, certains volets transversaux semblent importants dans l'ensemble des domaines. Il s'agit notamment des infrastructures, de la gestion des ressources humaines, de la gestion administrative et financière, etc.

Pour éviter les répétitions, les questions transversales doivent être abordées en une fois pour l'ensemble des sous-secteurs ou composantes.

Par contre un sous-secteur ou composante regroupe des activités successives ou complémentaires nécessaires à la production d'une catégorie homogène de produits ou de services finaux.

Par exemple, dans le secteur de l'éducation et de la formation, sont considérés comme sous-secteurs ou composantes verticales :

- l'éducation préscolaire ou la petite enfance ;
- l'enseignement élémentaire ;
- l'éducation non formelle ;
- l'enseignement moyen et secondaire ;
- l'enseignement supérieur ;
- la formation professionnelle et technique.

S'agissant des composantes transversales, elles concernent :

- la planification et le suivi-évaluation du secteur ;
- les infrastructures et les équipements ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion administrative et financière.

Une telle nomenclature peut faciliter parfois la détermination des différents programmes

Etape 2 : Evaluation des politiques passées et récentes

L'élaboration d'une politique sectorielle doit tenir compte des leçons tirées de l'évaluation des politiques ou actions menées dans le secteur. Il s'agit de tirer les leçons du passé et de déterminer les objectifs et actions qui méritent d'être reportés, modifiés ou reformulés, ou encore abandonnés dans le cadre du processus de planification en cours.

Un exercice d'évaluation de politique obéit à certaines exigences et préoccupations quant à sa mise en œuvre, à savoir :

- mesurer ou du moins apprécier le plus objectivement possible les effets de la politique évaluée sur la société, le secteur ou les bénéficiaires et/ou de comprendre les logiques de son fonctionnement ;
- apporter un jugement de valeur sur la politique évaluée (son efficacité, son efficience, sa cohérence, etc.) ;
- contribuer à l'amélioration de l'application des politiques du secteur en éclairant ses différents protagonistes sur le sens, les conditions et les conséquences de leurs actions et décisions.

Un retour sur les politiques passées est, en effet, fondamental dans le cadre de la réflexion sur les politiques et stratégies futures.

DPSEP/DGPPMR

Etape 3 : Description de la situation des bénéficiaires ou cibles

La description vise à présenter la situation des bénéficiaires des résultats des activités menées dans le domaine. En effet, la finalité de toute action de développement porte sur l'amélioration des conditions de vie, du bien être des bénéficiaires. Ces bénéficiaires seront au centre des choix stratégiques puisqu'il s'agira de déterminer les stratégies et actions pertinentes soit pour changer leur situation, soit pour la maintenir. C'est pourquoi, il est important à ce stade de faire une bonne photographie de leur situation en amont de la stratégie, en identifiant leurs besoins et leurs attentes par rapport aux actions de développement. En d'autres termes, il s'agit de mettre en évidence les éléments de demande des bénéficiaires.

La description doit d'abord caractériser les bénéficiaires, définir leur profil (qui sont-ils?). Les variables retenues à cet effet doivent être pertinentes, afin de permettre de cerner les populations concernées par les actions à mener dans le domaine (hommes et femmes).

Elle doit ensuite présenter leur situation du point de vue de l'accès et de l'utilisation des produits et services du secteur, ainsi que du point de vue de la satisfaction de leurs besoins.

A ce niveau, il est utile de s'attacher aux variables et indicateurs de production finale de biens et services, d'effets et d'impacts des politiques et actions de développement menées. Cette description doit être à la fois globale et détaillée. En effet, elle doit permettre de dessiner les tendances communes aux bénéficiaires et de mettre en évidence, le cas échéant, les éléments de différentiation. L'évolution dans le temps, les différences de situation selon l'espace, et selon d'autres variables pertinentes doivent être déterminées. Ces informations sont utiles car elles permettent de mieux cibler les stratégies et les actions.

Par exemple, pour une politique spécifique de santé qui vise les enfants de 0 à 6 mois, la répartition de ceux-ci par sexe, par milieu de résidence, par région, par quintile de pauvreté du ménage d'appartenance, etc. permet de bien caractériser cette population. Par ailleurs, la description du taux de mortalité selon ces mêmes caractéristiques permet de savoir s'il y a ou non une homogénéité de situations vis-à-vis de la mortalité, ce qui facilite la mise en exergue des besoins spécifiques.

Etape 4 : Description de l'offre dans les domaines couverts par le secteur

Les acteurs majeurs sont ceux qui mènent des actions de développement dans le domaine, que ce soit au niveau de la conception des politiques que de leur mise en œuvre. Dans cette étape, il est essentiellement question de les identifier, les présenter suivant certaines variables jugées importantes (répartition spatiale, niveau d'intervention, domaine spécifique d'intervention, etc.). Il s'agit ensuite de donner une description de ce qu'ils font dans le domaine en se limitant aux éléments jugés pertinents et significatifs.

A cet effet, cette description doit s'attacher à faire ressortir pour chaque partie prenante, les politiques, les actions, les processus d'offre, les moyens, les produits et services majeurs offerts. Elle doit aussi montrer autant que faire se peut les relations entre les moyens et les résultats, ainsi que les interactions entre les parties prenantes dans la conduite des actions et la réalisation des produits et services. Les relations de pouvoir entre les différents groupes cibles devront être analysées.

Cette description doit être menée pour chaque composante du domaine. Elle doit par ailleurs s'appuyer sur des indicateurs précis et chiffrés autant que possible et couvrir les dimensions temporelles et spatiales de l'offre de produits et services. Elle doit aussi indiquer si certaines offres s'adressent à des catégories précises à l'intérieur de l'ensemble des bénéficiaires.

Par exemple, dans le secteur de l'éducation, il est important, dans chaque sous-secteur, d'informer sur l'évolution de certains indicateurs sur une période, tels que le taux brut de scolarisation, le taux d'achèvement, l'équité entre garçons et filles, le ratio élèves/maîtres, etc.

Le diagnostic doit être participatif. A cet effet, il est recommandé de tenir un atelier de planification auquel participent toutes les parties prenantes.

Cet atelier a, entre autres, pour objectifs :

- partager le premier rapport sur l'état des lieux et le diagnostic du secteur, portant sur l'état de satisfaction des besoins des populations (hommes et femmes), les réalisations en termes d'offres de biens et services, et recueillir les appréciations des bénéficiaires (effectivité des offres, qualité, degré de satisfaction) ;
- identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces, ainsi que des idées sur la manière de surmonter les points faibles et de tirer parti des points forts ;
- identifier les problèmes actuels et analyser leurs causes, ainsi que leurs effets ;

DSRP/DCPM

- définir les orientations pour la nouvelle période ainsi que les résultats escomptés.

Il s'agit également d'un atelier de créativité qui porte sur une planification axée sur les résultats.

La gestion axée sur les résultats (GAR) est adoptée comme démarche de planification stratégique. Contrairement aux approches traditionnelles de gestion, la GAR privilégie :

- la définition de résultats réalistes fondés sur les analyses pertinentes ;
- l'identification claire des bénéficiaires des programmes, de leurs besoins et de leurs priorités ;
- la définition et le suivi des résultats escomptés, des ressources allouées, à l'aide d'indicateurs pertinents.

Le diagnostic participatif peut être élaboré grâce à deux outils : la matrice SWOT ou FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces) et l'arbre des problèmes.

La matrice FFOM permet aux différentes parties prenantes du domaine de passer en revue les points forts et les points faibles, mais aussi d'identifier les opportunités et les menaces qui pèsent sur le secteur. Elle peut aider à appréhender facilement des problèmes complexes. Elle fournit les matériaux pour construire l'arbre des problèmes, en appliquant notamment une approche basée sur le genre.

L'analyse des forces et faiblesses concerne les capacités de développement du secteur. Elle porte sur les capacités d'interventions, notamment les capacités techniques et les différents types de ressources (financières, humaines et matérielles et informationnelles).

L'identification des menaces et opportunités consiste à analyser l'influence des facteurs de l'environnement externe (national et international) sur le secteur. Il s'agit notamment de :

- déterminer, entre autres, les grands phénomènes démographiques, socioéconomiques, technologiques, culturels et politiques qui peuvent influer sur le domaine ;
- expliciter ces phénomènes et expliquer en quoi ils constituent des facteurs significatifs pour le domaine ;
- décrire les tendances des phénomènes et les classifier.

Un exemple de tableau FFOM relatif à l'élaboration du plan stratégique du Ministère de la jeunesse, de la formation professionnelle et de l'emploi, créé en avril 2012, **est joint en annexe 4/Tableau 4.**

L'arbre des problèmes constitue également un autre outil d'analyse. C'est une représentation sous forme de diagramme des relations de causes à effets des états négatifs (problèmes) d'une situation existante. Il montre à quelles causes il faut s'attaquer pour résoudre un problème donné. Pour illustrer la nécessité de s'attaquer aux causes et non directement aux problèmes, on peut s'appuyer sur le cas d'un arbre, car «*pour tuer l'arbre, la meilleure façon est de tuer ses racines de manière à l'empêcher définitivement de repousser*».
Il s'agit d'identifier de manière participative l'ensemble des problèmes auxquels fait face chaque partie prenante ou catégorie de parties prenantes. Ces problèmes doivent être réels, actuels et concrets (pas d'opinions ou de concepts vagues), décrits par une phrase courte (pas plus de trois lignes par exemple) et formulés dans la forme négative. Ils ne doivent pas avoir des solutions «absentes ou cachées». En effet, les faux problèmes réduisent les options durant la phase d'élaboration des solutions aux problèmes.

Un commentaire de l'arbre des problèmes doit être effectué pour montrer comment les problèmes s'articulent et interagissent, et en particulier comment les facteurs négatifs de l'environnement externe s'intègrent et interagissent avec les autres problèmes inhérents au domaine. *Il ne doit pas conduire à une généralisation des situations des différentes parties prenantes, mais au contraire s'efforcer de garder en évidence les problèmes spécifiques de chacune d'elle*.

La matrice FFOM, l'arbre des problèmes et les commentaires sont élaborés par secteur ou sous-secteur selon l'unité d'analyse choisie.

Etape 5 : Le diagnostic organisationnel et institutionnel

Le diagnostic organisationnel et institutionnel concerne principalement l'organisation et le fonctionnement du secteur. Il traite des règles, des procédures, et des processus qui gouvernent, gèrent et planifient les politiques de développement mises en place par l'État.

Il permet également d'analyser l'organisation institutionnelle en place, pour apprécier ses capacités de porter efficacement les objectifs visés par le secteur. Seront ainsi évaluées, les méthodes de travail, l'assignation des rôles et des responsabilités, et l'adéquation entre les profils et les emplois.

DRSFP/DGPMP

Ce diagnostic doit faire émerger les dysfonctionnements et les rigidités qui empêchent l'efficacité et le dynamisme du système. Il est l'étape nécessaire pour mesurer les capacités de l'administration à mener sa mission au service du secteur.

Le diagnostic institutionnel concerne aussi bien le fonctionnement du système que les individus en charge du système. C'est pourquoi, il est important d'évaluer également les facteurs de motivation et d'engagement des agents au service du secteur. Cela est surtout important pour les secteurs qui reposent essentiellement sur le capital humain comme la santé et l'éducation. Ainsi les modalités de gestion des carrières et des avancements des agents doivent être revues ainsi que les mécanismes d'incitations monétaires et non-monétaires des agents.

Il peut être ainsi procédé à :

- l'analyse du périmètre du secteur qui mesure l'adéquation des missions et objectifs avec le périmètre des compétences ;
- une revue des fonctions et des structures pour déterminer les responsabilités de chaque unité et leurs interactions.

Etape 6 : L'évaluation des financements mobilisés au cours des trois dernières années

Le diagnostic prend en compte la situation des financements mobilisés au cours des trois dernières années. L'intérêt est d'évaluer les financements provenant des ressources internes et des ressources externes, notamment leur suffisance ou insuffisance. Il s'agit également de mettre en exergue le gap de financement et les taux d'exécution budgétaire par catégorie de bailleurs. Une telle analyse permet de définir un nouveau plan de financement des différents programmes de la nouvelle politique sectorielle.

Etape 7 : Détermination des priorités du secteur

La détermination des priorités du secteur se fait en tenant compte de la mission assignée au secteur par l'autorité gouvernementale d'une part et, d'autre part, en combinant les résultats du diagnostic. Cela permet de définir des objectifs en adéquation avec les résultats des concertations entre les différentes parties prenantes du secteur, notamment, les acteurs du ministère, les usagers, les contribuables et les citoyens (société civile).

Elle doit intégrer également les engagements internationaux et nationaux qui concernent le secteur, par exemple les OMD et le « Plan Sénégal Emergent».

Cette étape de détermination des priorités du secteur s'élabore dans un processus de dialogue entre le comité de pilotage et l'autorité politique supérieure du secteur. C'est aussi une étape d'arbitrage qui nécessairement implique l'autorité ministérielle. Elle peut faire l'objet d'une consultation plus ou moins approfondie avec différentes entités de la structure sectorielle.

L'ensemble de ces éléments consolidés de diagnostic, constitue une partie importante du document de politique sectorielle, appelée « analyse de la situation ». Il permet ensuite de procéder à la formulation des orientations stratégiques.

Phase 3 : Formulation de la stratégie de développement du secteur

La formulation de la stratégie de développement du secteur constitue un moment important du processus. Il s'agit dans cette partie du document de politique sectorielle de proposer des solutions précises aux problèmes majeurs décelés au cours du diagnostic. Ces solutions sont fondées sur les possibilités de leur mise en œuvre effective. Les choix qui les déterminent s'appuient fondamentalement sur les principes de sélectivité et de réalisme de la planification stratégique.

A ce niveau, les différents points à traiter sont :

- le rappel et analyse de la mission assignée au secteur ;
- formulation d'une vision pour le secteur ;
- La définition des valeurs et des principes d'actions ;
- La formulation des options stratégiques ;
- La définition des objectifs (général et spécifiques);
- L'identification des programmes ;
- La définition du cadre de pilotage et de suivi-évaluation.

DPSE/DGPPP

Etape 1 : Rappel et analyse de la mission assignée au secteur

La mission est généralement fixée au niveau gouvernemental (Premier ministre, lettre de mission du ministre, charte du gouvernement, déclaration de politique nationale, décret d'attribution, arrêté de répartition, etc.).

La mission consiste en la manière particulière dont le secteur va chercher à contribuer à la réalisation de sa vision. Elle est exprimée sous forme de mandat comprenant quatre (4) éléments : il définit le secteur, ses buts et ses objectifs, le public cible pour lesquels les activités du secteur sont mises en œuvre. La définition du mandat est important en ce sens que :

- c'est un moyen de communiquer aux autres les activités du secteur et les procédés de mise en œuvre ;
- cela délimite le périmètre du secteur ;
- cela aide le secteur à clarifier ses activités.

Exemple de mission relative à l'ancien Ministère des Sénégalais de l'Extérieur : «Le Ministre des Sénégalais de l'Extérieur prépare et met en œuvre la politique définie par le Chef de l'Etat dans les domaines de la gestion, de la promotion et de la protection des Sénégalais vivant à l'étranger par des actions adaptées à leurs besoins. A ce titre, il est chargé de :

- assister les Sénégalais qui vivent à l'étranger en encourageant et en coordonnant les initiatives visant leur regroupement ;
- favoriser leur réinsertion économique, sociale et culturelle lors de leur retour au Sénégal ;
- leur faciliter l'accès au logement ;
- œuvrer à la réalisation de leurs projets d'investissement au Sénégal».

3. 3.3.3. Etape 2 : Formulation d'une vision pour le secteur

Avant de passer aux étapes qui mèneront aux choix stratégiques, il est nécessaire d'adopter une vision qui guidera l'intervention au cours des prochaines années. La vision est une ambition pour l'avenir, une représentation de ce que les parties prenantes souhaitent voir réaliser pour le secteur. Elle est réaliste, positive, inspirante et brève. Elle s'exprime en quelques mots simples, sous la forme d'un slogan fédérateur.

La vision du secteur couvre un horizon de moyen et long terme. Elle est une déclinaison de celle, définie dans la politique nationale de développement économique et social dénommée «Plan Sénégal Emergent», avec laquelle elle doit être en parfaite cohérence. Elle doit également être en parfaite cohérence avec la mission, le diagnostic du secteur, les orientations de développement fixées par l'Etat, les ambitions du politique (discours du Chef de l'Etat, projet de société), les engagements de l'Etat vis-à-vis des institutions internationales, etc.).

L'énoncé de la vision est obtenu après une démarche participative impliquant les parties prenantes. Le schéma directeur de la réforme de l'Administration publique a, par exemple, formulé la vision suivante : ***« une administration publique axée sur les résultats et au service du citoyen».***

Etape 3 : Définition des valeurs et des principes d'actions

- **Les valeurs** sont des normes ou principes de vie auxquels s'identifient les parties prenantes du secteur. Elles déterminent la culture organisationnelle et régulent les comportements de tous les acteurs. Elles doivent être déclarées et partagées et incarnées, pour une bonne appropriation.

  Sont, par exemple, considérées comme valeurs : la transparence, la solidarité, la responsabilité, la qualité du service et l'intégrité qui englobe l'honnêteté, la probité morale et le sens de l'équité.

  Chaque valeur doit être spécifiée en expliquant le sens qu'on lui donne, pour éviter des différences d'interprétation et favoriser l'adéquation entre le discours et le comportement.

- **Les grands principes** de la politique sectorielle constituent une autre catégorie d'éléments déterminant les orientations stratégiques. Les principes sont des règles de base, des choix politiques a priori ou des engagements forts à respecter.

DPSE/DGP/MP

Certains engagements vis-à-vis des institutions internationales peuvent rentrer dans cette catégorie.

Par exemple, dans le secteur de l'éducation, entre autres principes directeurs, il a été retenu ce qui suit : (i) la réduction de toutes sortes de disparités (géographique, genre, égalité, équité) ; (ii) le partenariat efficace et bien coordonné ; (iii) la bonne gouvernance du secteur, la transparence et la performance ; et (iv) la gestion déconcentrée et décentralisée renforcée.

Etape 4 : Formulation des options stratégiques

La fixation des options stratégiques pose l'épineux problème de la sélection des pistes d'actions à mettre en œuvre. En effet, face à un objectif de politique publique à atteindre, plusieurs possibilités d'actions existent avec cependant des différences importantes en termes d'efficacité et d'efficience.

C'est pourquoi, avant la conception proprement dite de la stratégie, les différentes options doivent être examinées pour ne retenir que celles qui sont les plus pertinentes du point de vue social, économique et politique. Cette étape cruciale comporte un aspect technique et un aspect politique.

Sur le plan technique, les options stratégiques sont prises selon plusieurs axes de réflexion : la domination par les coûts, la différentiation, la focalisation, la spécialisation, la diversification, l'investissement, l'alliance stratégique, etc. (voir encadré ci-dessous).

Sur le plan politique, un choix doit être porté sur deux ou trois scénarii jugés pertinents à soumettre à l'attention de l'autorité politique de référence pour arbitrage. Il s'agira du Ministre pour une stratégie à périmètre ministériel, ou du Ministre en charge du plan/ou du Ministre Chef de file, pour une stratégie sectorielle.

Le choix d'une option stratégique à travers l'une de ces activités est un acte de grande portée politique qui confirme l'adhésion au processus par l'autorité politique en charge du développement économique et social du domaine visé.

Afin de faciliter cette prise de décision, les options stratégiques proposées doivent être présentées de manière synthétique, avec si possible les avantages et inconvénients propres à chaque scénario.

⇨ **Développement de la stratégie pour l'option retenue**

La stratégie est l'ensemble constitué des axes stratégiques et la combinaison judicieuse des objectifs intermédiaires, des pistes d'actions et des mesures à l'intérieur de ces axes. Le développement de la stratégie s'appuie sur le scénario qui constitue l'option stratégique retenue.

Pour construire un axe stratégique, il faut regrouper les objectifs intermédiaires par finalité, afin de constituer des domaines d'activités homogènes et dont l'intitulé a un caractère général. Un axe stratégique correspond donc en général à un domaine d'activités. Son énoncé commence par un nom et ne contient pas de verbe. On pense à des expressions telles que : abandon, réduction, maintien, amélioration, renforcement contribution, etc.

Les axes stratégiques retenus doivent être les plus pertinents possibles. Cela réside dans l'intensité et l'efficience de sa capacité à contribuer à atteindre l'objectif stratégique visé à moyen terme. Un argumentaire sera développé pour indiquer le cas échéant l'importance relative de chaque axe par rapport aux autres et la hiérarchie entre ceux-ci, la pertinence de l'axe en se référant à la problématique dégagée du diagnostic et des déterminants des choix stratégiques.

Le nombre d'axes stratégiques doit être limité pour permettre de donner une lisibilité simple de la stratégie retenue et favoriser la concentration des actions sur un nombre limité de programmes, conformément aux exigences de l'application du régime financier de l'Etat. Dans un contexte de finances publiques difficiles, un axe permet de cibler clairement un secteur prioritaire d'intervention.

Autour de chaque axe stratégique seront spécifiés, développés et précisés les objectifs intermédiaires, les pistes d'actions et mesures, etc. Les zones géographiques bénéficiaires des actions, les populations cibles, seront incluses dans le développement de l'axe. Il en est de même de la prise en compte des spécificités de toute nature des bénéficiaires au regard du diagnostic et des partenariats entre les parties prenantes. In fine, parce que les objectifs stratégiques fixés doivent pouvoir être atteints, la stratégie doit montrer comment seront surmontés tous les défis relevés dans le secteur.

DPSE/DGPP

Etape 5 : Définition des objectifs

La définition des objectifs de la politique sectorielle matérialise la volonté de prendre en charge les priorités du secteur. Elle doit procéder d'une méthode participative et s'appuyer sur l'arbre des problèmes élaborés dans la partie «diagnostic». Il s'agit ainsi de passer d'un état négatif existant (problème identifié) à un état positif à atteindre (objectif à réaliser).

Rappelons que la formulation d'un objectif décrit les actions à entreprendre. Elle reflète le point de vue du prestataire de service et les critères de réussite peuvent se limiter à la réalisation des activités.

Exemple : Améliorer la connaissance des VIH/SIDA/IST chez les adolescents

Par contre la formulation d'un résultat décrit des changements des conditions des bénéficiaires du programme ou de la politique. Elle reflète le point de vue des bénéficiaires et l'indicateur reflète ce changement.

Exemple: Les adolescents ont une meilleure connaissance des VIH/SIDA/IST.

En transformant l'arbre des problèmes en arbre des objectifs ou chaînes de résultats, les niveaux de résultats représentés dans le tableau ci-après, sont identifiés.

Figure 1: Exemple de chaîne de résultats

Résultat ultime ou objectif global	Il s'agit d'un résultat de développement auquel contribuent les résultats générés par la politique sectorielle Exemple : La participation des jeunes et autres groupes cibles au développement économique et social du Sénégal est accrue
Résultats intermédiaires ou objectifs spécifiques	Ce sont les résultats intermédiaires générés par la politique. Ils correspondent souvent à tout changement dans le comportement des bénéficiaires de la politique. Exemple : L'accès des jeunes et autres groupes cibles à l'emploi est amélioré
Résultats immédiats ou objectifs intermédiaires	Ce sont les biens ou services générés par les activités des programmes de la politique. Exemple : Le dispositif national d'insertion des jeunes diplômes est renforcé.

(Source : Groupe SOTERCO, 2014)

Une chaîne de résultats plus détaillée est jointe en annexe 5.

La formulation de l'objectif global, des objectifs spécifiques et des objectifs intermédiaires doit être précise. A cet effet, elle doit :

- expliciter et énoncer clairement ce que l'on veut accomplir ;
- comporter un verbe d'action ;
- inclure le résultat visé, ainsi qu'une référence au délai consenti pour atteindre l'objectif et la situation de départ.

De préférence, l'objectif ne vise qu'une action à la fois et utilise un vocabulaire correct, compréhensif, adapté et précis, en un mot, l'expression écrite doit être claire et lisible et intégrer les préoccupations liées au genre et aux droits humains.

Exemple : «diminuer la prévalence du VIH/SIDA chez les jeunes de 5% à 1%, de 2010 à 2015».

Les objectifs globaux concernent la politique sectorielle, tandis que les objectifs spécifiques sont liés aux programmes.

Les objectifs globaux sont communs à plusieurs départements du même secteur. Pour les atteindre, il est nécessaire que chacun d'eux y contribuent (il en est ainsi pour le secteur de l'éducation et de la formation).

DPSEP/DGPPMP

C'est également à travers la définition des objectifs spécifiques liés à chaque programme d'actions qu'un secteur participe à l'atteinte des objectifs globaux de la stratégie nationale.

Les objectifs doivent donc être significatifs en termes de résultat attendu (pour les bénéficiaires de l'action publique : citoyens, usagers, contribuables). Ils doivent être en relation avec les leviers d'action du secteur (moyens humains, matériels, réglementaires, de pilotage, etc.).

La présentation des objectifs spécifiques se fait à la suite de la présentation générale du programme. Elle est suivie de l'action qui y est rattachée. Un paragraphe introductif peut permettre de présenter brièvement la réflexion qui a présidé au choix des objectifs spécifiques retenus en liaison avec la finalité de la politique sectorielle concernée et l'objectif global qu'ils permettent d'atteindre à travers le programme associé.

Les trois dimensions de la performance du point de vue des publics cibles peuvent être analysées par rapport à l'objectif spécifique :

- le citoyen pour les objectifs d'efficacité socio-économique,
- l'usager pour les objectifs de qualité du service,
- le contribuable pour les objectifs d'efficience de gestion.

Les éléments explicatifs du choix de l'objectif spécifique pourront être présentés en précisant le choix des indicateurs, la relation avec les résultats passés, et les valeurs cibles.

Quelles doivent être les caractéristiques d'un objectif spécifique ?

Un objectif spécifique doit être formulé de façon claire et précise et facile à comprendre par tous. Il doit également être observable et mesurable par des indicateurs. Communément ses caractéristiques se résument par l'acronyme SMART :

S : Spécifique ;

M : Mesurable ;

A : Accessible ;

R : Réalisable ;

T : situé dans le Temps.

Exemple : 90% des habitants de la zone dorment sous des moustiquaires imprégnées en 2015.

Etape 6 : Identification des programmes d'actions

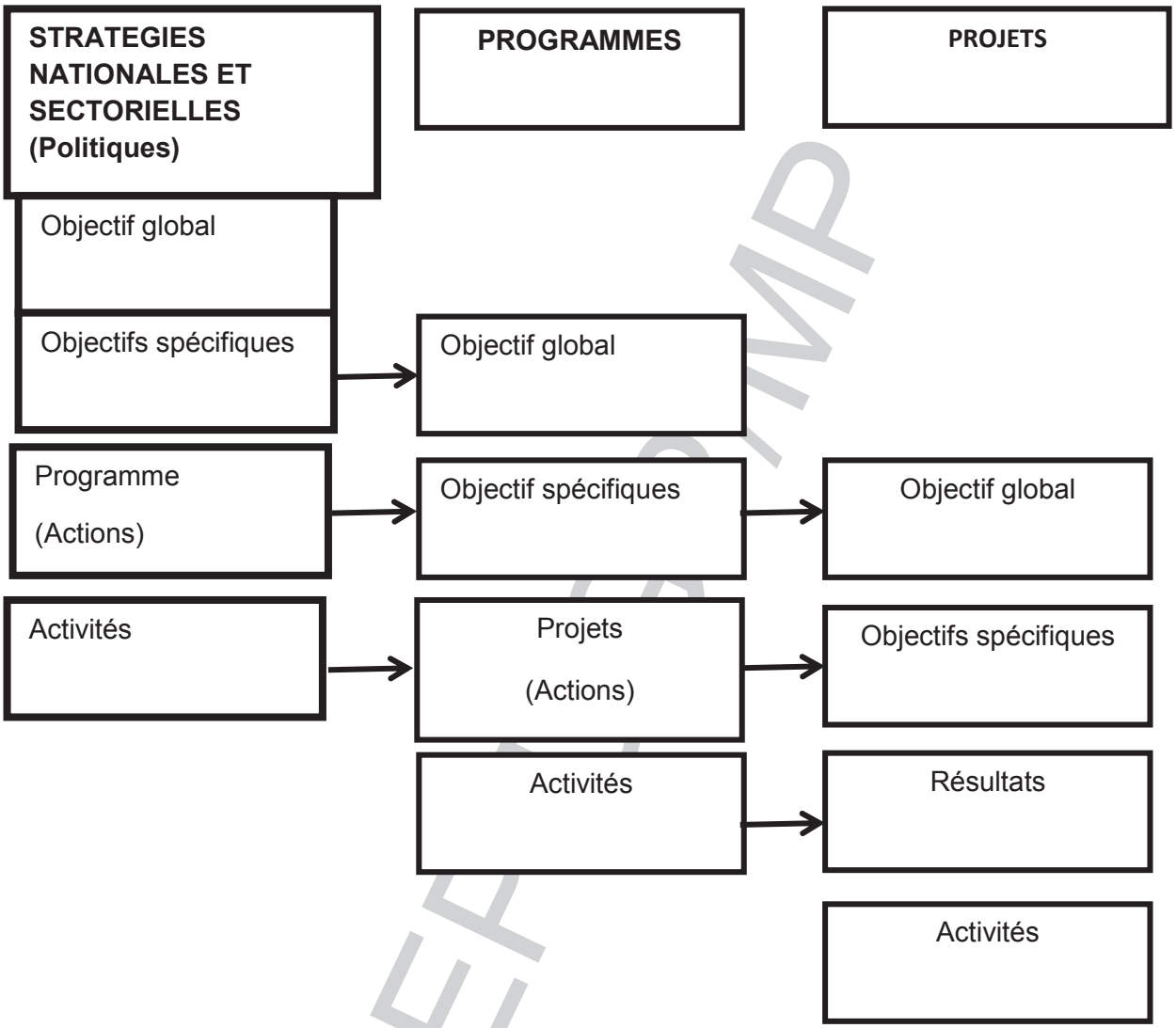
⇨ **Définition du cadre de mise en œuvre**

Un programme est un ensemble d'actions ou de projets cohérents qui par la réalisation de leurs objectifs respectifs (dans des délais et avec un budget donné) contribueront à l'atteinte d'un objectif supérieur commun qui est celui du programme.
Les facteurs clés de qualité d'un programme d'actions sont : la pertinence, la faisabilité, l'efficacité et la bonne gestion.
Les programmes doivent être articulés à la stratégie nationale de façon cohérente.

DPSEP/DGP/MP

Le schéma ci-après indique une articulation en cascade.

Figure 2: Articulation entre politique, programmes et projets



Ce schéma montre que les objectifs spécifiques de la politique sectorielle correspondent à l'objectif global d'un programme d'actions. Par le parallélisme des formes, les objectifs spécifiques du programme correspondent également à l'objectif global d'un projet qui est une composante de ce même programme.

Phase 4 : Définition du cadre de pilotage et de suivi-évaluation

Les politiques publiques servent-elles l'intérêt général? Quels résultats produisent les politiques publiques et quelle est, parmi plusieurs options de politique, la plus efficace? Les choix publics sont-ils soutenables à long terme? Les options d'allocation de ressources de l'État sont-elles optimales ?

Le suivi et l'évaluation de la performance permettent d'apporter des réponses à ces questions. Ce sont deux fonctions différentes mais à la fois complémentaires et indispensables qui se situent au cœur d'une bonne gouvernance. Pour une politique sectorielle, le cadre de suivi et d'évaluation est essentiel, car il permet, tout au long du cycle de politique, de répondre à une double préoccupation de gestion efficace et d'appropriation. Les systèmes de S&E préconisés aujourd'hui résultent donc d'un double changement dans l'approche de gestion des politiques et programmes publics : la gestion de la performance et l'approche participative.

Le cadre de pilotage et de suivi-évaluation comprend plusieurs instances et une unité technique de suivi-évaluation **(Voir annexe 1).**

Phase 5 : Phase de synthèse et rédaction finale de la LPSD

A l'issue de l'élaboration du document d'état des lieux et de diagnostic et du document de définition des orientations, il convient maintenant de réaliser les travaux de synthèse. Ces travaux visent la production du document de synthèse intitulé «Lettre de Politique sectorielle de développement». Ils sont réalisés par un groupe restreint composé de membres du comité technique, accompagné au besoin d'un consultant, recruté à cet effet.

NB : il convient de souligner que la rédaction de la LPSD traverse tout le processus.

Canevas de rédaction d'une LPSD

Eu égard au contenu de chaque phase développée ci-dessus, le plan de rédaction de la LPSD, dans ses grandes lignes, se présente comme suit :

- Introduction/contexte
- La mission
- L'analyse de la situation du secteur
- Les orientations stratégiques
- le cadre de mise en œuvre
- Le cadre de pilotage et de suivi-évaluation.

Phase 5 : Phase de validation de la LPSD

Tout le processus d'élaboration de la politique est suivi par la structure de coordination qui, en principe, valide les phases au fur et à mesure que le travail avance. Cette validation comporte une dimension technique et politique qui nécessite la mobilisation des compétences internes pour le côté technique et la mobilisation de l'autorité politique du secteur. C'est un processus de validation interne à l'élaboration de la politique qui permet de vérifier que chaque étape du processus satisfait aux exigences d'un document de qualité du diagnostic à la définition des programmes d'actions.

La phase de validation proprement dite comprend : la validation technique, la validation nationale et l'approbation par le Ministre en charge du Plan.

- **La validation technique**

Le projet de LPSD, une fois élaboré, fait d'abord l'objet d'un atelier technique de validation. Cet atelier regroupe, outre la structure de coordination mise en place, l'équipe de rédaction et l'équipe de direction du ministère. Ce groupe peut être élargi à d'autres cadres du département ciblés pour leur maîtrise des grandes préoccupations du secteur.

L'atelier technique de validation doit permettre à toutes les entités du secteur de discuter des objectifs qui leur sont assignés, des programmes d'actions qu'ils doivent réaliser, et des moyens qui leur sont affectés à cet effet.

Les amendements formulés par l'atelier technique sont pris en compte dans la phase de rédaction finale et le document est ensuite partagé au cours d'un atelier national de validation.

- **La validation nationale**

L'atelier national de validation, quant à lui, regroupe les membres du Comité de pilotage dont la composition est spécifiée ci-dessus. Ce comité de pilotage peut être élargi à d'autres acteurs étatiques et non étatiques dont la contribution est attendue dans la mise en œuvre de la politique.

L'implication des partenaires du département est indispensable pour favoriser une appropriation de la politique et faciliter leur adhésion à la réussite des programmes prévus et l'atteinte des objectifs du secteur. Le document final issu de l'atelier national marque la fin du processus de rédaction de LPSD.

- **L'approbation de la politique**

Le document validé en atelier national est soumis au Ministre en charge du plan qui l'approuve en le cosignant avec le(s) Ministre(s) en charge du secteur concerné.

DPSE/DGP/MP

CONCLUSION

L'objectif de ce guide est de faciliter l'élaboration d'une Lettre de Politique sectorielle de Développement. Cependant, la qualité d'une LPSD va dépendre en grande partie de la pertinence des différentes études de base nécessaires pour l'analyse de la viabilité de la politique sectorielle. En effet, ce sont ces documents qui fournissent l'essentielles des informations qu'il faut utiliser pour réaliser une LPSD selon le canevas présenté par le présent guide.

C'est ce défi que compte relever le présent guide en permettant d'harmoniser la démarche d'élaboration des LPSD afin de les arrimer au document de référence en matière de politique économique et sociale, d'informer sur la pertinence de l'approche de la gestion axée sur les résultats et des différents outils de planification et de suivi-évaluation et de mettre en place un cadre de gestion participative des politiques publiques avec l'implication de toutes les parties prenantes dans un souci de transparence et d'efficacité.

DPSEP/DGP/MP

ANNEXES

DPSEP/DGP/MP

Annexe 1 : Organisation du cadre de pilotage et de suivi - évaluation

- **Le comité de pilotage**

C'est l'instance d'orientation et de validation des travaux d'élaboration de la LPSD. Il est chargé de valider :

- les TDR et les outils de collecte de l'information ;
- la note d'orientation méthodologique et le plan d'action détaillé de mise en œuvre du processus ;
- le rapport d'étape portant sur le diagnostic ;
- le document relatif aux orientations stratégiques et aux programmes ;
- le rapport provisoire relatif à la LPSD ;

En outre, le comité de pilotage :

- procède au recrutement du (des) consultant(s) ;
- met en place les équipes techniques ;
- met à la disposition, des équipes techniques et du (des) consultant(s) la documentation nécessaire ;
- fixe les lignes directrices, supervise et coordonne les travaux des équipes techniques ainsi que ceux des consultants ;
- examine et sanctionne les rapports d'étapes ;
- prépare et veille au bon déroulement des séminaires et ateliers prévus.

Il est présidé par le Ministre sectoriel ou son représentant. Il peut comprendre, entre autres :

- le représentant du Président de la République ;
- le représentant de la Primature ;
- les directeurs techniques du ministère concerné ;
- un représentant des services déconcentrés ;
- les représentants des ministères relevant du même secteur ;
- le représentant de la Direction de la planification nationale ;
- le représentant de la Direction du Budget ;
- le représentant de la Direction de la Coopération économique et financière ;
- le représentant du Bureau Organisation et Méthodes ;
- les représentants des acteurs non étatiques (Société civile, secteur privé et syndicats) ;
- le représentant du PTF, chef de file du secteur concerné.

Les membres du comité de pilotage sont désignés par arrêté, décision ou note de service du ministre sectoriel.

Le Comité de pilotage se réunit à la fin de chaque phase pour examiner et valider les documents produits par le comité technique et à chaque fois que de besoin.

- **L'unité technique**

Elle a pour rôle de mener la collecte et le traitement des données, la conservation et la communication des informations. Elle est composée de personnes démontrant des compétences en suivi-évaluation et recrutées sur la base d'un appel à candidatures. A cet effet, il importe de bien définir leurs termes de référence.

L'unité technique de suivi doit produire des rapports trimestriels à soumettre à la validation du comité de pilotage. Elle produit également à la fin de chaque année, un rapport de performance pour rendre compte de l'efficacité, de l'efficience et de la qualité des prestations liées à la mise en œuvre de la politique sectorielle.

Une revue annuelle présidée par le Ministre chef de file du secteur en présence des autres ministres du secteur doit être organisée. Elle regroupe, les acteurs du secteur, les PTF et toutes les parties prenantes. Elle permet d'analyser et d'apprécier les progrès réalisés, les difficultés rencontrées, les écarts entre les prévisions annuelles et les réalisations et de proposer des mesures correctives.

- **Mission des organes techniques et de pilotage**

Sont chargés de la planification, du pilotage, de la mise en œuvre et du suivi du processus :

- le coordonnateur du processus ;
- le comité technique ;
- le consultant accompagnateur ;
- le comité de pilotage.

☞ **Le coordonnateur**

DSEF/DGP/MP

Il est souhaitable qu'un membre du Cabinet du Ministre soit désigné Coordonnateur du processus, notamment le Directeur de Cabinet ou un Conseiller technique. Cela permet de rendre compte régulièrement au Ministre, de l'état d'avancement du processus.
Cependant, le Directeur ou le Chef de la Cellule de Planification et du suivi-évaluation est habileté, au plan technique, à conduire les travaux d'élaboration de la LPSD, parce qu'ils relèvent de son domaine de compétences. A ce titre, il est chargé de :

- élaborer les TDR ;
- élaborer un plan d'action détaillé de mise en œuvre du processus ;
- assurer le secrétariat du comité de pilotage ;
- présider les réunions du comité technique ;
- impulser le processus et motiver les membres ;
- contribuer au recrutement du ou des consultant(s) chargés d'accompagner le processus ;
- communiquer avec tous les acteurs internes et externes ;
- rendre compte régulièrement du niveau de mise en œuvre du processus.

☞ **Le comité technique :**

Il constitue le bras technique d'élaboration de la LPSD. Il chargé de :

- élaborer la note d'orientation méthodologique et les outils de collecte de l'information ;
- réaliser une étude documentaire portant sur : (i) les textes d'organisation du ministère et de ses démembrements ; (ii) le document de politique de la période écoulée ; (iii) le rapport d'évaluation du dernier plan stratégique ; (iv) les rapports d'activités annuels et tout autre document utile ;
- collecter toutes les informations nécessaires ;
- rédiger des contributions bien documentées ;
- procéder au diagnostic du secteur ;
- proposer, au comité de pilotage pour validation, les programmes de la politique ;
- élaborer le rapport de synthèse ;
- présenter le rapport provisoire de synthèse au comité de pilotage.

Le comité technique peut être accompagné d'un consultant. Il comprend une équipe de 8 à 15 personnes dont :

- les représentants des directions techniques des Ministères du secteur ;
- le représentant du Ministère du Plan ;
- le représentant des bénéficiaires ;
- le consultant recruté pour accompagner le processus ;
- autres personnes ressources cooptées pour leurs compétences et bonne maîtrise du secteur.

Le comité technique, selon la complexité des problèmes à analyser, peut susciter la mise en place d'équipes techniques spécialisées chargées de prendre en charge des sous-secteurs ou des études spécifiques, en rapport avec un consultant. Dans tous les cas, il rend compte au comité de pilotage.

☞ **Le Consultant accompagnateur**

Le consultant recruté en cas de besoin assure le secrétariat du comité technique. Il est chargé de :

- contribuer à l'étude documentaire ;
- mener une étude spécifique pour complément d'informations sur le base d'un mandat clairement défini ;
- animer un atelier de planification participative axée sur les résultats ;
- contribuer au diagnostic ;
- recevoir les contributions individuelles des membres du comité technique ;
- rédiger le rapport de synthèse.

DPSE/DGP/MP

Annexe 2 : Rôles et responsabilités es acteurs

Les rôles et responsabilités des acteurs

L'élaboration d'une LPSD implique la participation de plusieurs acteurs dont les rôles et responsabilités sont différenciés. Il s'agit notamment des acteurs étatiques, des acteurs non étatiques, des PTF ainsi que des organes techniques et de pilotage.

Les rôles des acteurs étatiques

Le Président de la République, Chef de l'Etat est constitutionnellement chargé de définir la politique de la Nation. A ce titre, il peut être représenté dans les comités de pilotage des LPSD.

Le Premier Ministre, avec son Gouvernement, coordonne l'exécution de la politique définie par le Président de la République. En cela, son représentant peut être invité également à participer aux réunions du comité de pilotage.

☞ Le Ministère en charge de la Planification du développement a des rôles liés à :

- la conduite ou co-conduite des processus d'élaboration des stratégies à caractère national et sectoriel ;
- la participation, au déclenchement, à la préparation et au lancement du processus d'élaboration des LPSD ;
- la participation au recrutement des facilitateurs et consultants d'appui au processus d'élaboration ;
- la validation définitive des LPSD ;
- l'accompagnement des ministères sectoriels dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi évaluation des politiques sectorielles de développement.

☞ Le Ministère en charge du Budget :

- veille à la prise en compte des exigences du nouveau régime financier, notamment celles d'élaboration du budget programme dans les documents de stratégie ;
- facilite la mobilisation des ressources internes ;
- donne des informations sur la capacité financière de l'Etat en vue d'assurer la confection des plans d'actions prioritaires réalistes ;
- donne toute information utile pour le bon déroulement du processus.

Les rôles des acteurs non- étatiques

Les acteurs non étatiques comprennent les organisations du secteur privé et celles de la société civile. Le secteur privé est généralement représenté par les organisations patronales et les chambres consulaires. Entre autres, son rôle consiste à :

- mettre à la disposition de l'administration des informations utiles pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des stratégies ;
- donner son avis sur les documents produits, lors des ateliers de validation interne et externes, à travers des contributions écrites ;
- participer au suivi du déroulement du processus d'élaboration en tant que intervenant majeur au sein du Comité de Pilotage.

La société civile, composée des ONG, des leaders d'opinion et des associations socioprofessionnelles, est chargée de :

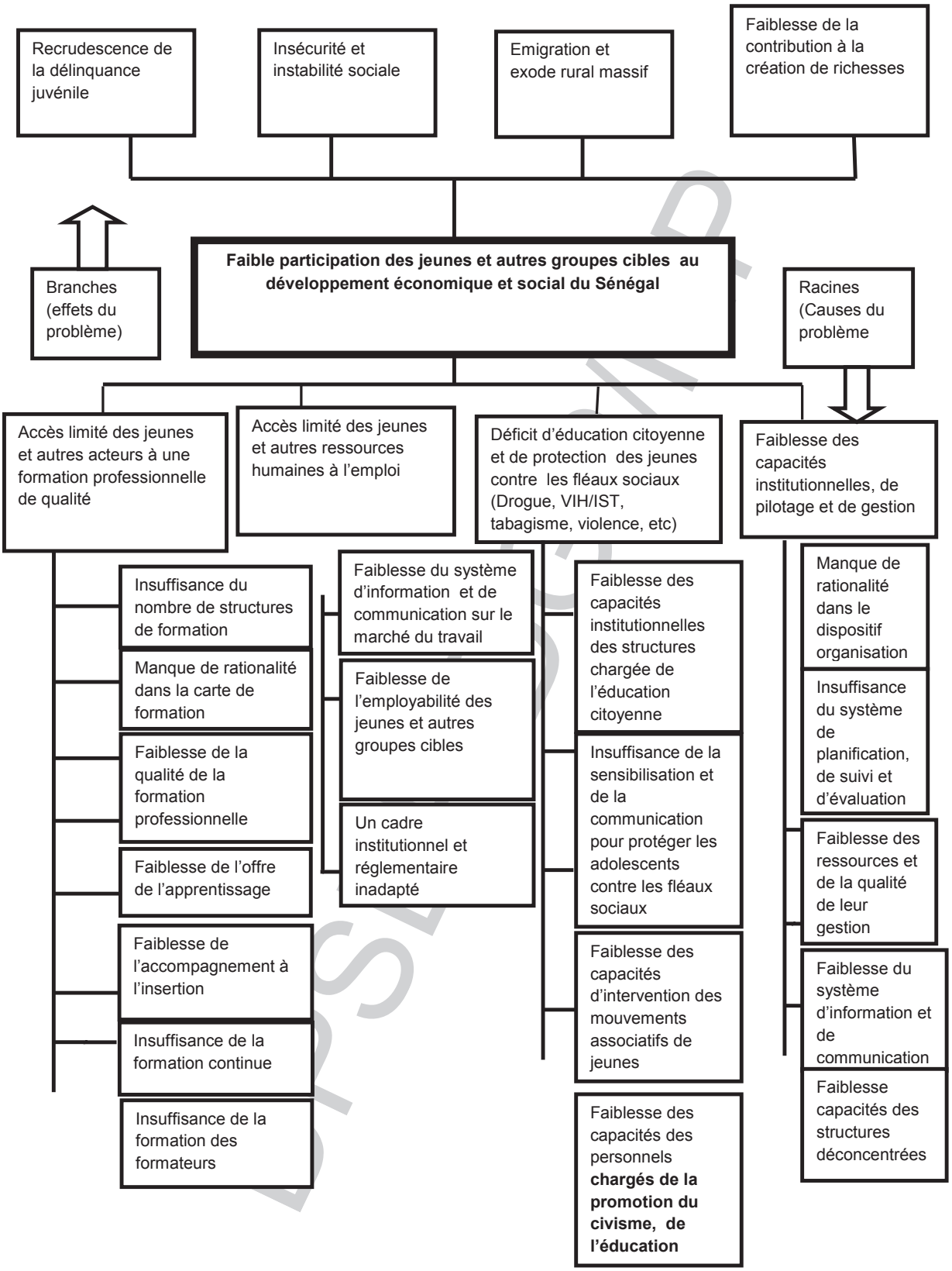
- assurer la prise en compte, dans les politiques de développement, des préoccupations de leurs membres et des bénéficiaires ;
- mettre à la disposition du Comité de Pilotage toute information utile pour l'analyse de la situation du secteur concerné ;
- donner un avis consultatif selon le secteur d'activité.

Les rôles des partenaires techniques et financiers.

Concernant les partenaires techniques et financiers, ils jouent un rôle essentiel d'appui en termes de renforcement des capacités techniques, organisationnelles, matérielles, financières. Ils prennent part également aux réunions de lancement et de validation de la LPSD.

DPSEP/DGPIMP

Annexe 3 : Modèle d'arbre à problèmes du secteur de la jeunesse, de la formation professionnelle et de l'emploi



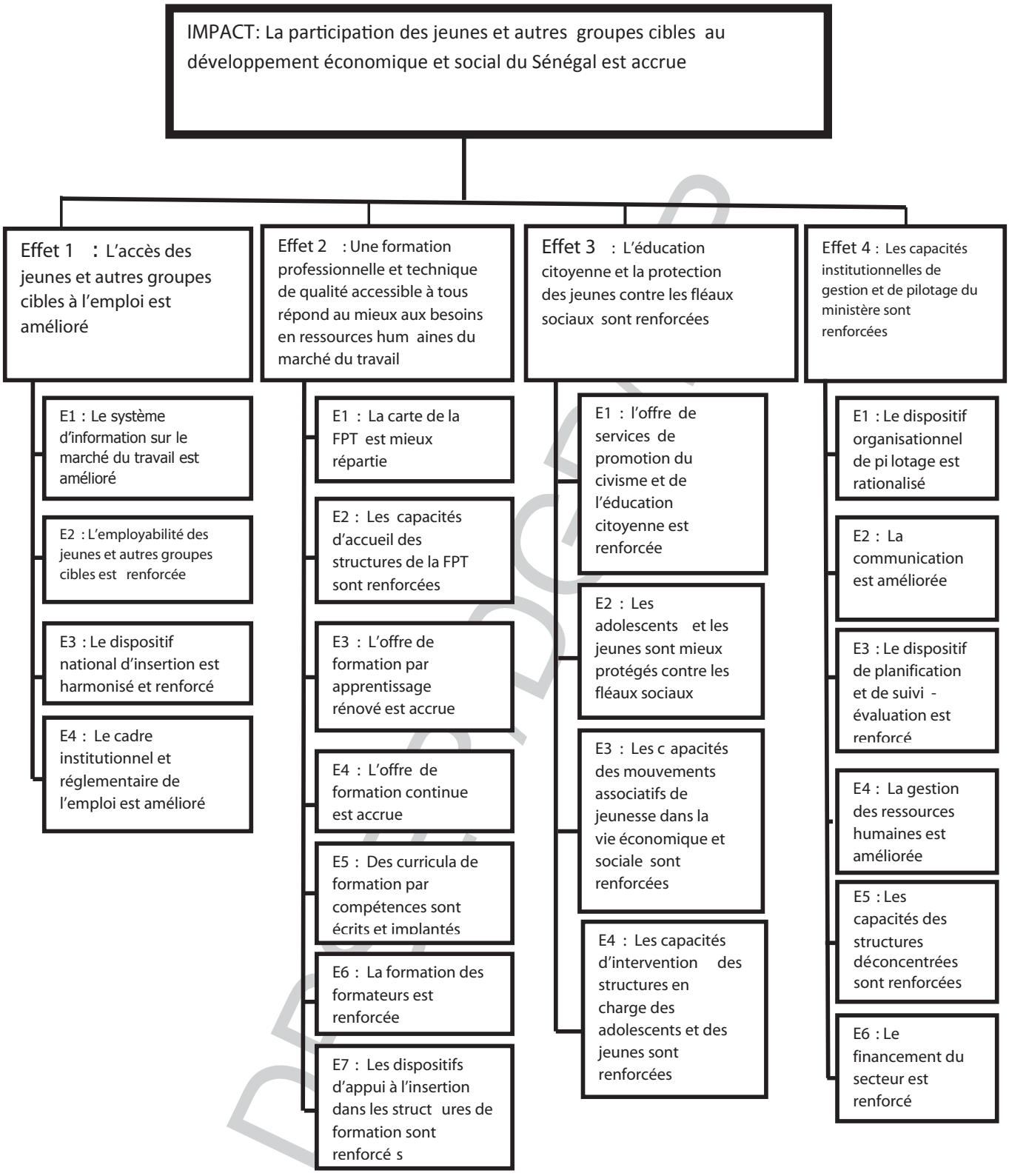
-

Annexe 4/Tableau 4 : Modèle de synthèse analyse FFOM

FORCES	FAIBLESSES
La définition d'une politique de formation professionnelle et technique partagée	Le manque de rationalité dans la carte de formation professionnelle
La définition d'une politique de l'emploi partagée	La faiblesse du système d'information et de communication sur le marché du travail
La maitrise des données statistiques du secteur avec des outils de collecte et de gestion à jour	La faiblesse de l'employabilité des jeunes et autres groupes cibles
L'existence d'un dispositif de formation fort de 226 structures et de quatre structures de formation des formateurs	La faiblesse de l'accompagnement à l'insertion
L'existence du Fonds d'appui à l'insertion et l'auto-emploi	La faiblesse des capacités institutionnelles des structures chargées de l'éducation citoyenne
OPPORTUNITES	**MENACES**
L'affirmation d'une vision de politique de lutte contre la pauvreté claire: DSRP, SCA, etc.	La crise économique et sociale ainsi que le ralentissement de la croissance
Le partenariat avec certaines agences du Système des Nations Unies (OIM, BIT, PNUD,…)	L'insuffisance des ressources budgétaires consacrées à la jeunesse, à la formation professionnelle et à l'emploi
L'existence d'un Haut Conseil pour l'Emploi et la Formation	La situation de pauvreté en zones urbaine et rurale
La mise en place de cadres de concertation et de partenariat avec le secteur privé qui s'est traduit par la réalisation de trois centres sectoriels de FP	Le taux de croissance démographique non maîtrisé
	L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi

DPSEF/DGPPMP

Annexe 5 : Modèle de chaîne des résultats ou d'arbres des objectifs, tiré du plan stratégique du MJFPE



DRAFT

Un programme comprend de façon spécifique les éléments ci-après :

- la définition du domaine de compétences du programme
- le cadre logique du programme
- la chaîne de résultats
- le cadre de mesure de la performance
- le plan d'action de mise en œuvre
- les Coûts et financement du programme
- le système de suivi et d'évaluation

Tableau 5 : Modèle de cadre logique

Résultats	Indicateurs	Sources d'information	Hypothèses et risques
Résultat ultime			
Résultats intermédiaires			
Résultats immédiats			
Extrants			
Activités			
Ressources			

Tableau 6 : Correspondance entre la logique classique et la logique GAR

Logique d'intervention selon le cadre logique classique	Logique d'intervention selon la GAR
Objectif global	Résultat ultime Impact
Objectif spécifique	Résultat intermédiaire Effet
Résultat	Résultat immédiat Extrants
Activités	Activités
Moyens	Intrants Ressources

Tableau 7 : Exemple de matrice de mesure de la performance relative au domaine de l'Hydraulique et de l'Assainissement

Résultats (objectifs spécifiques)	Indicateur	Zones	Historique		Référence	Cibles annuelles			Responsable
			2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Les populations ont accès à l'eau potable	Taux d'accès à l'eau potable	urbaine	98,70%	99%	99%	99%	100%	100%	Directeur de l'hydraulique
		Rurale	80,10%	79,50%	80%	85%	90%	98%	
Les ménages ont accès à des systèmes d'assainissement améliorés	Taux d'accès à des systèmes d'assainissement amélioré	urbaine	63,30%	72,20%	74,10%	76,10%	78%	80%	Directeur de l'assainissement
		Rurale	34,30%	52%	57%	59%	63%	65%	

Source : Tableau des indicateurs SNDES (2013-2017)

DPSE/DG

Tableau 8 : Exemple de budget d'un programme d'actions

Activités/ nature	Quantité	unités	Coût unitaire	Coût 2014
Sous-Programme Formation/Programme enseignement élémentaire				32 975 000
Contrats de formateurs (15 jours de préparation, 15 jours de formation) x 4 sessions x 5 formateurs	150	P x J	50 000	30 000 000
Perdiems membres de l'encadrement (15 jours de formation x 5 membres)	75	P X J	25 000	1 875 000
Matériel de formation pour 4 sessions de 15 jours		session	10 000	600 000
Frais de gestion et de suivi	30	forfait		500 000

Tableau 9 : Exemple de plan de financement (les ressources et les emplois)

Fonctionnement et investissement	Financement sur ressources internes			Financement sur ressources externes (PTF)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Enseignement primaire	3550000000	2040000000	1080000000	23000000	25000000	10000000
Budget de fonctionnement	35000000	30000000	30000000	0	0	0
Salaires enseignants	24000000	26000000	27000000	0	0	0
Salaires non enseignants	5000000	4000000	3000000	0	0	0

Budget d'investissement	3200000000	2010000000	1050000000	23000000	25000000	10000000
Infrastructures	3000000000	2000000000	1000000000	20000000	21000000	8000000
Manuels scolaires et matériels didactiques	20000000	10000000	5000000	3000000	4000000	2000000

DPSEP/DGP/MP

Annexe 6 : Exemple de maquette de présentation d'un budget-programme

Introduction

- Contexte et processus d'élaboration du BP
- Principaux enjeux du BP (N+1 – N+3)

Première partie

A Analyse du secteur
  a. Contexte
  - Caractéristiques du secteur
  - Performances du secteur
  - Financement du secteur

  b. Défis du secteur
  c. Priorités du secteur

B. Analyse des missions, objectifs, politiques et stratégies du Ministère
  a. Mission
  b. Objectifs
  c. Principaux programmes et plans d'actions

C. Exécution du budget de l'année N
  a. Mise en œuvre des réformes
  b. Exécution physique du budget
  c. Exécution financière du budget
  d. Contraintes rencontrées dans l'exécution du budget

Deuxième partie : Présentation des programmes

A. Présentation de la structure des programmes
  a. Présentation du Programme A
  - Composantes du programme A
  - Cadre logique du programme
  - Tableau des indicateurs
  - Tableau d'évaluation financière
  - Tableau de financement du programme

  b. Présentation du programme B
  c. Présentation du programme C
  d. Présentation du programme D
  e. Présentation du programme E

Dispositif de suivi-évaluation des programmes

DPSEP/DGP/MP

Annexe 7 : Démarche pour l'élaboration d'un programme d'action de Politique

- **Approche générale**

L'élaboration des programmes est aussi un processus de dialogue et de négociation avec les différents services, qui permet d'assigner les responsabilités de leur gestion et de définir leur contour. C'est un processus qui permet de cadrer les activités du ministère ou secteur, ses capacités avec les objectifs poursuivis par ce dernier. Les résultats du diagnostic institutionnel doivent ainsi servir à cette occasion.

Un recensement des programmes d'actions pour la réalisation des objectifs du secteur est nécessaire. Les différents services devront par la suite identifier les projets d'activités pour la réalisation des objectifs auxquels ils doivent concourir. Il est procédé ensuite à leur évaluation pour déterminer :

- leur pertinence par rapport aux objectifs du secteur ;
- leur coût ;
- leur faisabilité ;
- leur efficacité (effectivité et impact) ;
- leur cohérence par rapport aux autres propositions.

Le processus d'élaboration des programmes d'actions procède d'un travail de hiérarchisation des propositions en fonction des priorités du secteur.

Les propositions de programme sont évaluées selon une logique d'évaluation ex-ante avec des critères de pertinence, de cohérence, de faisabilité, de coût et d'efficacité.

Enfin, la planification des programmes découlera des arbitrages arrêtés, de la hiérarchisation opérée et de la mise en cohérence sur l'horizon temporel de la politique pour chaque programme.

Ainsi, l'approche programme nécessite-t-elle une planification plus poussée des actions ou activités requises pour la réalisation des objectifs déterminés pour le secteur. Le document de politique sectorielle devient un document cadre d'orientation politique qui analyse la situation existante du secteur et donne les perspectives d'évolution de celui-ci tout en précisant les mesures politiques à mettre en œuvre en référence au contexte socio-économique actuel. Cette approche conduit à une déclinaison des objectifs spécifiques du secteur en programmes planifiés dans le document de politique sectorielle.

DPSE/DGP/MP

Exemples de programmes tirés du Plan national de Développement de la Santé (PNDS)

Tableau 10 : Programmes du PNDS

Programme 1	Renforcement du cadre institutionnel et de gestion du système de santé
Programme 2	Amélioration de la santé de la mère, de l'enfant, de l'adolescent et de la personne âgée
Programme 3	Lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles
Programme 4	Collaboration intersectorielle, partenariat et gestion

- **Quels sont les types de programme?**

Deux types de programmes peuvent être distingués : les programmes opérationnels et les programmes d'appui.

Les programmes opérationnels visent la production d'un bien ou d'un service spécifique en vue de la satisfaction d'un besoin spécifique des usagers et des populations dans un secteur déterminé.

Exemple : Amélioration de la santé de la mère, de l'enfant, de l'adolescent et de la personne âgée

Les programmes d'appui génèrent des services au bénéfice des programmes opérationnels. Ils garantissent la permanence de services sans lesquels la mise en œuvre des programmes opérationnels pourrait être compromise. Il s'agit notamment des programmes d'appui institutionnel au bénéfice des structures chargées de la définition de la politique de l'Etat et de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

- **Quel nombre de programmes faut-il pour une politique sectorielle ?**

Il est, à priori, difficile de définir un nombre de programmes unique pour tous les secteurs, étant donnée l'hétérogénéité de ces derniers. En revanche, il est évident que le nombre de programmes doit être limité pour faciliter leur mise en œuvre, leur financement, et leur suivi-évaluation.

Aussi, en se basant sur les fonctions des différents services des ministères, le nombre de programmes d'appui peut être limité à 2 ou 3 pour regrouper les fonctions de planification et d'évaluation, de gestion financière, de gestion des ressources humaines, etc.

Le nombre de programmes opérationnels doit être défini de manière cohérente par rapport aux objectifs globaux du secteur. Selon les secteurs, ils peuvent varier de 4 à 7 au maximum, sachant que plus le nombre de programmes est élevé, plus le suivi et l'évaluation sont difficiles, et plus se pose la question de la priorisation, la cohérence et le morcellement des objectifs poursuivis.

Dans le cadre du budget-programme, les programmes définissent le cadre de mise en œuvre des politiques sectorielles de développement. Ainsi, ils sont associés à des objectifs précis ainsi que des résultats attendus.

Une présentation synthétique du contenu du programme (finalités, environnement, acteurs et pilotage, modalités de gestion), suivie d'une présentation détaillée du contenu de chaque action qui le compose et des moyens humains ou matériels associés.

DPSE/DGPPE/MEF

Un programme doit réunir un certain nombre de caractéristiques :

- une cohérence de son domaine : il est destiné à couvrir une action ou un ensemble cohérent d'actions qui s'inscrivent dans le cadre de l'objectif global à atteindre ;
- des objectifs précis lui sont associés ;
- la globalisation des moyens : une enveloppe de crédits fongibles lui est affecté, sous certaines limites (dépenses de personnel) ;
- Il est placé sous l'autorité d'un responsable qui est désigné ;
- il doit se traduire par des résultats fixés à priori et évalués à posteriori ;
- des indicateurs précis dont le choix est justifié doivent lui être associés.

DPSEP/DGP/MP

Annexe 8 : Glossaire

Ce glossaire est celui du Comité d'Aide au Développement (OCDE), auquel certains concepts liés à notre travail ont été ajoutés. Comité d'aide au développement (CAD). 2002.

Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats.
Si le Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide a décidé d'élaborer un glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, c'est parce qu'il était indispensable de préciser les concepts utilisés et de limiter les confusions terminologiques, fréquentes dans ce domaine en français, anglais et espagnol. L'évaluation est un domaine où les partenaires au développement — souvent de cultures et de langues différentes — sont conduits à collaborer et doivent donc utiliser un vocabulaire commun. Or, au fil des ans, des notions nouvelles n'ont cessé de voir le jour à tel point qu'on ne compte plus les faux amis, les ambivalences et les ambiguïtés. Il était en conséquence devenu urgent de clarifier et d'affiner la terminologie employée et de lui donner une base commune, harmonisée.
Un nouveau « Glossaire de l'OCDE des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats » tente de faciliter et améliorer, par une meilleure compréhension mutuelle, le dialogue entre tous ceux qui sont appelés à intervenir dans les activités de développement et dans leur évaluation, qu'ils soient citoyens de pays partenaires ou agents d'organismes et de banques de développement ou d'organisations non gouvernementales. La présente publication devrait aussi se révéler une référence utile pour les formations à l'évaluation et les activités concrètes à l'appui du développement.
Pour ne pas ajouter à la confusion et faciliter ce travail d'harmonisation des concepts, nous nous référons à cette définition des terminologies qui s'adapte parfaitement aux politiques sectorielles, l'objet de ce guide.

Action de développement : Instrument d'aide utilisé par un partenaire (bailleur de fonds ou non) en vue de promouvoir le développement. *Remarque* : Par exemple, projets, programmes, avis ou conseils en matière de politiques.

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. Les activités sont les tâches qui doivent être entreprises avec les moyens fournis pour produire les résultats attendus. C'est un ensemble de tâches élémentaires, réalisées par un individu ou un groupe, faisant appel à un ou des savoir-faire spécifiques. Elle offre un produit ou une prestation à un usager interne ou externe. Elles sont alors des processus de production qui soutiennent les programmes dans le contexte de l'approche programme. La notion d'activité est définie afin de donner aux agents un outil en correspondance directe avec leur métier et leur gestion de terrain. En parallèle avec la distinction de deux types de programmes, on peut distinguer deux grands types d'activités administratives :
Les activités directes, par lesquelles le ministère ou l'institution publique intervient ou exécute.
Les activités de support, qui sont internes à l'administration du ministère ou de l'institution publique.
Les activités peuvent être permanentes (services régaliens ou fonctions support) ou non (éléments de projets). *Terme connexe* : action de développement.

Analyse des risques : Analyse ou appréciation de facteurs (appelés hypothèses dans le cadre logique) qui contribuent, ou pourraient contribuer, à l'atteinte des objectifs d'une intervention donnée.
Examen détaillé des conséquences non voulues et négatives qu'une action de développement pourrait avoir sur la vie humaine, la santé, la propriété ou l'environnement. Processus visant à identifier systématiquement les conséquences indésirables et les risques, avec quantification de leur probabilité d'apparition et leur impact prévisible.

Appréciation préalable : Appréciation globale de la pertinence, de la faisabilité et de la durabilité probable d'une action de développement avant que la décision de financement ne soit prise.
Remarque: dans les agences et banques de développement, le but de cette appréciation est de donner aux décideurs les éléments qui leur sont nécessaires pour décider si l'action représente un usage approprié des ressources de l'organisme. *Terme connexe* : évaluation ex ante.

Assurance qualité : L'assurance qualité couvre toute activité concernant l'appréciation et l'amélioration des mérites et de la valeur d'une action de développement, ou le respect de normes préétablies. Remarque : exemples d'activités d'assurance qualité : appréciation préalable, gestion par les résultats, examens intermédiaires, évaluations, etc. L'assurance qualité peut aussi concerner l'appréciation de la qualité d'un portefeuille de projets et son efficacité en termes de développement.

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.

PPSEP PROSPNR

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'efficience et à l'efficacité. 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.

Auto-évaluation : Évaluation réalisée par ceux qui ont la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre une action de développement.

Bénéficiaires : Individus, groupes ou organisations qui bénéficient de l'action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non. *Termes connexes* : publics concernés, ciblés ou atteints.

But : Objectif énoncé relatif au projet ou au programme de développement. Le but est ce que l'on se propose d'atteindre dans le cadre de l'exécution partielle ou totale d'une mission, sans aucune indication sur les conditions de réalisation. Les buts sont les grands axes d'intervention contribuant à la réalisation d'une mission. Le but :
- est fixé par l'institution responsable de l'exécution d'une mission ;
- est l'expression d'une intention ;
- doit être conforme à la mission ;
- ne renvoie pas à un accomplissement spécifique ;
- sert de base à la définition des objectifs.

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.

Chaîne des résultats : Suite de relations de cause à effet qui mènent d'une action de développement à l'atteinte des objectifs. La chaîne des résultats commence par la mise à disposition des ressources, se poursuit par les activités et leurs extrants. Elle conduit aux réalisations et aux impacts, et aboutit à une rétroaction. Dans quelques agences d'aide le public concerné fait partie de la chaîne des résultats. *Termes connexes :* hypothèse, cadre de résultats.

Conclusions : Les conclusions font ressortir les facteurs de succès et d'échec de l'action évaluée, avec un intérêt particulier accordé aux résultats et aux impacts, escomptés ou non, et plus généralement aux autres points forts et points faibles. Une conclusion fait appel à des données et des analyses élaborées à partir d'un enchaînement transparent d'arguments.
Constatations : Données avérées déduites d'une ou de plusieurs évaluations permettant d'établir des faits.

Économies : Non-gaspillage d'une ressource donnée. *Remarque :* Une activité est économique si le coût d'utilisation des ressources rares se rapproche du minimum requis pour atteindre les objectifs prévus.

Effet : Changement escompté ou non, attribuable directement ou indirectement à une action.
Termes connexes : résultats, réalisations.

Efficacité (Succès, réussite) : Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative. *Remarque* : terme également utilisé comme système de mesure globale (ou comme jugement) du mérite et de la valeur d'une activité ; mesure selon laquelle une intervention a atteint, ou est en train d'atteindre, ses principaux objectifs pertinents, de façon efficiente et durable, et avec un impact positif en terme de développement institutionnel. *Terme connexe* : effectivité.

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

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

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

DPSEP/DGP/MP

Évaluabilité : Mesure selon laquelle une activité ou un programme est évalué de façon fiable et crédible. *Remarque* : L'appréciation de l'évaluabilité suppose d'examiner à l'avance l'activité projetée afin de vérifier si ses objectifs sont définis de façon adéquate et si les résultats sont vérifiables.

Évaluation : Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. Le terme « évaluation » désigne également un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement projetée, en cours ou achevée. *Remarque* : dans certains cas l'évaluation suppose la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci, et en juger les résultats attendus et obtenus. Elle permet de dégager des leçons pertinentes. *Terme connexe* : examen.

Évaluation à mi-parcours *:* Évaluation conduite à la moitié de la mise en œuvre de l'action. *Terme connexe* : évaluation formative.

Évaluation conjointe (partenariale) *:* Évaluation à laquelle participent différents organismes bailleurs et/ou leurs partenaires. Remarques : il peut y avoir plusieurs degrés de partenariat selon que les partenaires coopèrent plus ou moins au processus d'évaluation, regroupent leurs ressources et restituent ensemble les résultats. Les évaluations conjointes peuvent aider à traiter les problèmes d'attribution en appréciant l'efficacité des programmes et des stratégies, la complémentarité des efforts des différents partenaires ainsi que la qualité de la coordination de l'aide, etc.

Évaluation de processus *:* Évaluation de la dynamique interne d'organismes chargés de la mise en œuvre de l'action, de leurs instruments et politiques d'intervention, de leurs mécanismes de prestation de services, de leurs pratiques de gestion, et des liens entre tous ces éléments. *Terme connexe* : évaluation formative.

Évaluation de programme *:* Évaluation d'un ensemble d'actions, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région, ou global.
Remarque : un programme de développement a une durée limitée et implique des activités multiples qui peuvent concerner plusieurs secteurs, thèmes et/ou zones géographiques. *Terme connexe* : évaluation-pays, de programme national, stratégique.

Évaluation de programme national/Évaluation pays : Évaluation de l'ensemble des actions de développement d'un (ou plusieurs) bailleur(s) ou organisme(s) dans un pays partenaire, au regard de la stratégie d'aide sous-jacente.

Évaluation de programme sectoriel : Évaluation d'une série d'actions de développement dans un ou plusieurs pays, contribuant ensemble à l'atteinte d'un objectif de développement spécifique.
Remarque : un secteur inclut des activités de développement habituellement regroupées dans la perspective d'une action publique telle que la santé, l'éducation, l'agriculture, les transports, etc.

Évaluation de projet : Évaluation d'une action de développement individuelle conçue pour atteindre des objectifs spécifiques avec des ressources et un plan de travail déterminés, souvent dans le cadre d'un programme plus large. *Remarque* : l'analyse coûts-avantages est un outil important de l'évaluation pour les projets présentant des bénéfices mesurables. Si les bénéfices ne peuvent pas être quantifiés, l'analyse coût-efficacité est une approche appropriée.

Évaluation ex ante : Évaluation qui est conduite avant la mise en œuvre d'une action de développement. *Termes connexes* : appréciation préalable.

Évaluation ex post : Évaluation d'une action de développement une fois celle-ci terminée. *Remarque* : ce type d'évaluation peut être réalisé tout de suite après l'achèvement de l'intervention ou longtemps après. Le but est d'identifier les facteurs de succès ou d'échec, d'apprécier la durabilité des résultats et des impacts, et de tirer des conclusions qui pourront être généralisées à d'autres actions.

Évaluation externe : Évaluation d'une action de développement conduite par des services et/ou des personnes extérieures au bailleur de fonds et à l'organisation responsable de la mise en œuvre.

Évaluation formative (endoformative) *:* Évaluation visant à améliorer les performances, le plus souvent effectuée au cours de la phase de mise en œuvre d'un projet ou d'un programme. *Remarque* : les évaluations formatives peuvent également être menées pour d'autres raisons telles que la vérification de la conformité et du respect des obligations légales ou comme partie d'une évaluation plus large. *Terme connexe* : évaluation du processus.

Évaluation groupée : Évaluation d'un ensemble d'activités, de projets ou de programmes connexes.

DPSEP/DGPAP

***Évaluation indépendante** :* Évaluation d'une action de développement conduite par des services ou des personnes non liés aux responsables de la conception et de la mise en œuvre de l'action de développement. *Remarque* : la crédibilité d'une évaluation dépend en partie de l'indépendance avec laquelle elle a été conduite. L'indépendance implique une liberté par rapport aux influences politiques et aux pressions des organisations. Elle est caractérisée par l'accès libre et complet à l'information et par une autonomie totale pour mener des investigations et en rendre compte.

Évaluation interne : Évaluation conduite par un service et/ou des personnes qui dépendent des responsables de l'action de développement chez le bailleur de fonds, chez ses partenaires ou au sein des organisations chargées de la mise en œuvre. *Terme connexe* : auto-évaluation.

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

Évaluation récapitulative : Étude conduite en fin d'action (ou à la fin d'une étape de cette action) pour déterminer dans quelle mesure les réalisations escomptées ont été atteintes. L'évaluation vise à fournir des informations sur la validité du programme. *Terme connexe* : évaluation d'impact.

Évaluation thématique : Évaluation d'un certain nombre d'actions de développement, toutes orientées vers une priorité spécifique de développement, qui s'applique de façon transversale aux pays, aux régions et aux secteurs.

Examen : Appréciation de la performance d'une action, périodiquement ou de façon ad hoc.
Remarque : le terme « évaluation » est souvent appliqué pour une appréciation plus globale et/ou plus profonde que l'examen. L'examen tend à souligner les aspects opérationnels. Les termes « examen » et «évaluation » sont parfois utilisés comme synonymes. Terme connexe : évaluation.
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.

Fiabilité : Cohérence et consistance des informations sur la base desquelles se fondent l'évaluation et les jugements qui en découlent. La fiabilité fait référence à la qualité des techniques, procédures et analyses utilisées pour collecter et interpréter les données. Remarque : l'information est fiable si des observations répétées utilisant les mêmes outils dans des conditions identiques produisent des données similaires.

Finalité : Objectif global vers lequel l'action de développement doit contribuer. *Terme connexe :* objectif de développement

Groupe cible (Population cible) : Personnes ou organisations au bénéfice desquelles l'action de développement est entreprise.

Hypothèses : Suppositions déduites de facteurs ou de risques pouvant avoir des répercussions sur le progrès ou le succès de l'action de développement. *Remarque :* le terme hypothèse peut aussi s'appliquer aux facteurs qui conditionnent la validité de l'évaluation elle-même, par exemple les caractéristiques de la population dont est tiré l'échantillon d'une enquête. Dans une « approche théorique » de l'évaluation, les hypothèses émises sont systématiquement vérifiées par rapport à l'enchaînement des résultats escomptés.

***Impact en termes de développement institutionnel** :* Effets d'une action affectant, plus ou moins, la capacité d'un pays ou d'une région d'utiliser ses ressources propres (humaines, financières et naturelles), de façon plus efficiente, équitable et durable. Par exemple : (a) des mécanismes institutionnels mieux définis, plus stables, transparents et effectivement appliqués de façon prévisible, et/ou (b) pour les organisations concernées par ces changements institutionnels, un meilleur ajustement entre leur mandat, leurs missions et leurs capacités. Ces impacts peuvent inclure les effets, escomptés ou inattendus, d'une action.

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

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

Indicateur de performance : Indicateur permettant de vérifier les changements intervenus en cours d'action ou les résultats obtenus par rapport à ce qui était planifié. *Termes connexes* : suivi des performances, mesure des performances.

Mesure des performances : Système permettant d'apprécier les performances des actions de développement par rapport aux objectifs affichés. *Termes connexes* : suivi des performances, indicateurs.

DPSEP/DGPN/MP

***Meta évaluation** :* Évaluation conçue comme une synthèse des constatations tirées de plusieurs évaluations. Le terme est également utilisé pour désigner l'évaluation d'une évaluation en vue de juger de sa qualité et/ou d'apprécier la performance des évaluateurs.

Mission : La mission d'une institution est sa raison d'être ou sa finalité. Elle se réfère à l'objectif fondamental que l'organisation essaie d'atteindre. La mission est présentée sous forme d'un énoncé court, clair et précis des attributions de l'organisation ou de l'institution publique telles que définies dans les textes législatifs et réglementaires fixant les attributions. L'énoncé de la mission permet de tracer les lignes directrices qui vont servir à l'élaboration de l'orientation stratégique et à la définition des objectifs globaux de la politique sectorielle. La mission :

- est généralement assignée par l'autorité supérieure ;
- est pérenne, ne change pas souvent ;
- est de portée générale ;
- poursuit plusieurs buts.

Modèle des résultats (Cadre de résultats) : Représentation logique expliquant comment l'objectif de développement peut être atteint en prenant compte des relations causales et des hypothèses implicites. *Termes connexes* : chaîne des résultats, cadre logique.

Objectifs : L'objectif peut se définir comme un résultat spécifique mesurable à atteindre avec des moyens adéquats dans un délai déterminé et dont la réalisation est prévu au cours de la période de référence. La définition d'objectifs doit se faire dans une démarche de résolution de problème ou de satisfaction de besoin. Dans l'approche programme, la définition des objectifs est essentielle pour la déclinaison des programmes. Ils servent de base à l'élaboration des programmes d'activités. Ils doivent être libellés de manière claire et concise. L'objectif doit être assorti d'indicateurs de réussite ou de performances quantifiables, mesurables et contrôlables. Un objectif doit être :

- conforme au but ou à la mission du secteur ;
- précis : ni ambigu, ni ambivalent ;
- contrôlable et mesurable : quantitativement ou qualitativement ;
- pertinent ; il doit correspondre à un problème à résoudre ou à un besoin à satisfaire ;
- défini dans le temps : échéance, délai de réalisation.
- pluriannuel. L'objectif a un caractère permanent.
- réaliste et réalisable (faisable). Il doit prendre en considération le niveau au début de la période et les ressources financières et humaines disponibles pour la mise en œuvre des activités.

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.

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

Outils d'analyse : Techniques utilisées pour traiter et interpréter l'information durant une évaluation.

***Outils pour la collecte de données** :* Méthodologies utilisées pour identifier des sources d'information et les rassembler au cours de l'évaluation. *Remarque* : Par exemple, enquêtes formelles ou informelles, observation directe et participative, interviews de communautés, groupes de contrôle, avis d'experts, études de cas et recherche de documentation.

Partenaires : Personnes et/ou organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs convenus en commun. *Remarque :* le concept de partenariat évoque des objectifs conjoints, des responsabilités partagées en ce qui concerne les réalisations, des engagements réciproques et une obligation de rendre compte de manière claire. Les partenaires peuvent être des organisations gouvernementales, de la société civile, des ONG, des universités, des associations professionnelles, des organisations multilatérales, des entreprises privées, etc.
Parties prenantes (Protagonistes) : Agences, organisations, groupes ou individus qui ont un intérêt direct ou indirect dans l'action de développement ou dans son évaluation.

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

Pertinence : Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds. *Remarque* : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés compte tenu de l'évolution du contexte.

PRSP/DGPAP

Plan : Un plan englobe des orientations, des objectifs et des stratégies, globaux pour un domaine d'activités en termes généraux. Il permet d'organiser la démarche et les moyens pour atteindre des objectifs. Le plan suit un raisonnement linéaire qui cherche à s'affranchir des contraintes pour atteindre des objectifs.

Politique sectorielle *:* La politique sectorielle est l'ensemble des interventions des administrations publiques (l'État et les collectivités territoriales) sur les activités d'un secteur. Une politique sectorielle consiste en la poursuite d'objectifs dans le temps, dans un domaine, avec des moyens, sur une durée et des étapes précises. Les politiques ont pour objectifs de transformer la réalité d'un secteur en fonction des choix retenus par les décideurs politiques.

Programmes : Ils regroupent les actions prévues pour atteindre les grands objectifs de la politique sectorielle. Un programme est un ensemble d'objectifs spécifiques auxquels sont associés des actions regroupant des activités et/ou des projets, accompagnés de moyens et de mesures suivant des critères de domaine d'activités économiques (branche, filière, ou secteur) ou de groupes cibles (les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les chômeurs, etc.) ou de territoire (région, commune, département, etc.) ou de services administratifs obéissant à une logique de cohérence d'ensemble.

Dans le cadre de l'approche programme, ils recoupent les plans d'actions élaborés précédemment, mais avec un cadre logique propre. Les programmes sont fonctions de la nature des activités. On distingue généralement deux types de programmes : les programmes opérationnels et les programmes de support. Les premiers visent la production d'un bien ou d'un service spécifique en vue de la satisfaction d'un besoin spécifique des usagers et des populations dans un secteur déterminé. Les programmes de support ou d'appui rendent des services aux programmes opérationnels. Ils visent la mise en place de pré - requis sans lesquels, la mise en œuvre des programmes opérationnels pourrait être compromise. Il s'agit notamment des programmes d'appui institutionnel au bénéfice des structures chargées de la définition de la politique de l'Etat et de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

Publics concernés (Publics atteints) *:* Bénéficiaires et autres parties prenantes concernés par une action de développement. *Terme connexe* : bénéficiaires.
Réalisation (Effet direct) *:* Ce que l'action doit accomplir ou a accompli à court ou à moyen terme. *Termes connexes* : résultat, extrant, produit, impact, effet.

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

Référence (Etalon) : 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.

Responsabilité de rendre compte (Recevabilité) : Obligation de rendre compte du fait que le travail a 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.

Ressources (Moyens, intrants) : Moyens financiers, humains et matériels utilisés pour l'action de développement.

Résultats : Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement. *Termes connexes* : réalisation, effet direct, impact.
Rétroaction : Transmission des constatations résultant du processus d'évaluation à ceux qui peuvent en tirer des leçons utiles et pertinentes afin de favoriser un meilleur apprentissage. Cela peut impliquer de réunir et de diffuser les constatations, les conclusions, les recommandations et les leçons de l'expérience.

Scénario en absence d'intervention (Situation contrefactuelle) : Situations ou conditions dans lesquelles se trouveraient les personnes, les organisations ou les groupes concernés si l'action de développement n'existait pas.

Secteur : Un secteur peut être entendu au sens institutionnel, on parlera de secteur ministériel ou au sens classique de secteur d'activité comme le secteur éducatif, de la santé ou de l'agriculture, etc.
Cependant, cette question recoupe, en effet, des réalités complexes de l'organisation administrative.
Des secteurs étant gérés par plusieurs ministères ou des ministères étant à cheval sur plusieurs secteurs. Au plan des structures administratives, un secteur peut en effet correspondre à un ministère, à plusieurs ministères, ou à des morceaux de plusieurs ministères.

DPSP/DGPP

Stratégie : Elle consiste en la manière d'organiser et de coordonner des actions pour atteindre un objectif en fonction des ressources disponibles. Le raisonnement stratégique part des contraintes pour déterminer le chemin à emprunter pour atteindre ses objectifs. La réflexion sur les ressources porte sur les vertus de ce qui existe et sur les moyens d'en tirer partie. La stratégie consiste à la définition d'actions cohérentes intervenant selon une logique séquentielle pour réaliser ou pour atteindre un ou des objectifs. Elle se traduit ensuite, au niveau opérationnel en plans d'actions par domaines et par périodes, y compris éventuellement des plans alternatifs utilisables en cas d'évènements changeant fortement la situation. L'élaboration d'une stratégie nécessite l'estimation des scénarios susceptibles de se réaliser, puis l'adoption d'une règle de décision permettant le choix des actions à entreprendre en fonction des résultats escomptés par la mise en œuvre de différents scénarii.

Suivi : Processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs 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. *Terme connexe* : suivi de performance, indicateur.

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

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

Triangulation : Utilisation d'au moins trois théories, sources ou types d'informations, ou démarches d'analyse, pour vérifier et soutenir une appréciation ou un point de vue. *Remarque* : en combinant plusieurs sources, méthodes, analyses ou théories, les évaluateurs cherchent à surmonter les biais qui apparaissent quand on se fonde sur une seule source d'information, un seul observateur, une seule méthode ou une seule théorie.

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

Viabilité (Pérennité, durabilité) *:* Continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention. Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme.
Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.

DPSEP/DGPAP

Annexe 9 : Liste des membres du Comité de Pilotage

Prénom (S)	Nom	Structure	Fonction	Téléphone/email
Sékhou	DIAKHABY	DPSEP/DGP/MP	Président	33 823 88 91 /diafa2000@hotmail.com
Matar	THIAM	DPRE/ME	Membre	ratamaithe@yahoo.fr
Maguette	FAYE	CAP/DI/DGF/MEF	Membre	capmef@orange.sn
Arona	DIA	CAP/DI/DGF/MEF	Membre	capmef@orange.sn
Babacar	DIAKHATE	BOM/PR	Membre	diakhate06@hotmail.com
Abdoulaye	DIOUF	DCEF/MEF	Membre	diouf.dpn.mef66@gmail.com
Abdourahmane	FAYE	CEP/MAER	Membre	rahfaye@gmail.com
Mamadou L	SONKO	DAPS/MAER	Membre	souche2010@yahoo.fr
Saîdou	DIAW	BOM/PR	Membre	diawdou@yahoo.fr
Dioma	PAYE	DB/DGF/MEF	Membre	pdjioma@yahoo.fr
Amady Gnagna	CISSE	DPVE/MEDD	Membre	agcisse@yahoo.fr
Ababacar	DIALLO	DPSEP/DGP/MP	Membre	baksdiallo@yahoo.fr
Louise Seck	HABIB	DPSEP/DGP/MP	Membre	Lshabib64@yahoo.fr
Ibrahima	NDIAYE	DPSEP/DGP/MP	Membre	fabirandiaye@yahoo.fr
Michel Birame	BASSE	DPSEP/DGP/MP	Membre	laminebasse@yahoo.fr
Salif	SIGNATE	DPSEP/DGP/MP	Membre	signatezal@yahoo.fr

DPSEP/DGP/MP

BIBLIOGRAPHIE

Banque Mondiale (2002), "Suivi et évaluation. Quelques outils, méthodes et approches"

Cavalier, Bernadette et autres (2007), "Guide d'évaluation 2007"; Ministère des Affaires.

Collection «Repères» ; France, Novembre 2001.

Conseil scientifique de l'évaluation (1996), «Petit guide de l'évaluation des politiques

Étrangères ; Nouvelle édition complétée et révisée ; Paris, France.

Keith Mackay (2007), "Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les

Kusek& Rist (2004), "Ten Steps to a Results-Based Monitoring & Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners"; World Bank

Burkina Faso, Ministère de l'Economie et des Finances, « Guide d'élaboration des politiques sectorielles », novembre 2010

Sénégal, Ministère de l'Economie et des Finances, «La Stratégie nationale de Développement économique et Social », 2013

Cameroun, Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, «Guide méthodologique d'élaboration de Plan stratégique», février 2011,

France, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, « La Démarche de Performance » :

Sénégal, Ministère de la Santé, « Plan National de Développement Sanitaire

OCDE, CAD, « Guide d'élaboration des budgets de programmes

OCDE, Comité d'aide au développement (2002), «Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation de la gestion axée sur les résultats»

OCDE, Comité d'aide au développement (2003) «Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité - Lignes directrices et ouvrages de références du CAD»

IEG, Banque Mondiale, « Performances du secteur public», Washington DC

Perret, Bernard (2001), "L'évaluation des politiques publiques» ; Éditions La Découverte,

PNUD, Pôle Stratégies et Finances publiques, « Guide d'élaboration des politiques publiques » Présentation de El hadj Fall

Tchad, «Programme publiques», Jean Mathis, 2005, La Documentation Française ; mai 1996

Stratégie, objectifs, indicateurs », Juin 2004, République Française.

UEMOA, « Directives portant Lois de finances, Règlement général sur la comptabilité publique,

DPSE/DGP/MP