



Mars 2018

GUIDE METHODOLOGIQUE D'ÉLABORATION ET DE SUIVI- EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Tome I – Elaboration des politiques publiques

Direction Générale du Plan et du Développement

Ministère du Plan, de la Statistique et de l'Intégration Régionale

GUIDE METHODOLOGIQUE D'ÉLABORATION ET DE SUIVI-EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

**Intégrant les dimensions transversales :
emploi, genre et changement climatique**

TOME I
Elaboration des politiques publiques

Avant-Propos

A l'heure de l'engagement renouvelé de la communauté internationale en faveur du développement avec l'adoption, le 25 septembre 2015 aux Nations Unies, de dix-sept Objectifs de développement durable qui visent à éradiquer la pauvreté d'ici 2030 et à poursuivre un avenir durable, le présent Guide (Tomes 1 et 2) offre, aux experts et aux décideurs politiques, des outils et des méthodes innovants pour l'intégration systématique des dimensions transversales (genre, emploi et changement climatique) dans la conception des futurs politiques et programmes de développement.

En effet, l'agenda post 2015 propose dix-sept objectifs à atteindre à l'horizon 2030 tous aussi légitimes et importants (sécurité alimentaire, santé et bien-être, éducation, gouvernance et décentralisation, sécurité et paix, etc.). Le parti pris de ce document méthodologique est de mettre un focus spécifique sur le triptyque emploi-genre -changement climatique, fondamental dans toutes les stratégies nationales de développement et politiques ministérielles qui se veulent inclusives et durables.

Le guide d'élaboration des politiques ministérielles se veut être un outil d'appui à la planification, au suivi et à l'évaluation axé sur les résultats des politiques ministérielles. Il met à la disposition des différents acteurs non seulement un outil pratique capable de les orienter dans le processus de planification, mais également des mécanismes de suivi et d'évaluation nécessaires pour répondre aux enjeux liés à la promotion de l'emploi, la réduction des inégalités en matière de genre et aux changements climatiques dans la perspective d'une croissance durable et inclusive. Il favorisera la mise en œuvre des stratégies nationales de développement en permettant 1) d'élaborer les cadres de gestion participative des politiques avec les acteurs des secteurs et leurs partenaires dans un souci de transparence et d'efficacité, et 2) de renforcer les capacités d'élaboration des stratégies nationales de développement et des politiques ministérielles tout en veillant à la bonne intégration du triptyque : emploi, genre et changement climatique.

Cette initiative commune de l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne (AFRISTAT) et du Pôle « Stratégies de développement et finances publiques », projet conjoint France- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de produire un guide méthodologique et pratique d'élaboration et suivi et évaluation des politiques ministérielles

intégrant les dimensions emploi, genre et changement climatique vient donc combler un réel besoin.

Ce document tire, essentiellement, sa pertinence de deux facteurs : (i) la capitalisation des expériences pratiques accumulées au fil du temps par AFRISTAT et le Pôle dans leurs champs de compétence respectifs et (ii) le caractère participatif qui a prévalu tout au long du processus, de sa rédaction à sa validation.

Nous ne saurions trop recommander l'utilisation de ce guide, fruit des expertises de nos institutions, dont nous espérons qu'il pourra aider les gouvernements africains et les autres parties prenantes à élaborer des politiques bien conçues pour un développement durable au service des peuples et des nations.

Observatoire Economique et Statistique d'Afrique subsaharienne	Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International	Programme des Nations Unies pour le Développement
Cosme Vodounou, PhD  Directeur Général	Frédéric Bontems  Directeur du Développement Durable	Abdoulaye Mar Dieye  Directeur Bureau Régional Afrique


Préface du Directeur Général du Plan et du Développement

Les changements d'approche et la volonté d'y inscrire la république du Congo atteste de la nécessité de dote le pays de documents, de guides méthodologiques. En effet, les agendas 2030 et 2063 ainsi que les objectifs de développement durable (ODD) oblige à la définition de stratégies ministérielles, avec un accent très particulier sur le triptyque emploi-genre -changement climatique, inclusives et durables.

Le Congo, au travers de ce guide méthodologique (Tome I et Tome II) se dote d'un référentiel unique d'élaboration des politiques ministérielles et de leur suivi-évaluation. Ce guide fournit aux cadres et agents de l'administration des outils et des méthodes innovants pour l'intégration systématique des dimensions transversales (genre, emploi et changement climatique) dans la conception des futurs politiques et programmes de développement. Ce guide est un important outil de planification et de programmation. De plus, il s'inscrit parfaitement dans la philosophie et le processus de réformes du cadre harmonisé de la CEMAC et il pose les jalons de la maitrise de bonnes pratiques tant dans l'élaboration des politiques nationales de développement que dans leur suivi-évaluation. Quatre (4) mots clés rayonnent autour de ce guide :

- DISPONIBILITE d'un référentiel commun à tous,
- ACCES aux concepts et à la méthodologie,
- UTILISATION des outils d'élaboration des politiques publiques,
- PERFORMANCE avec l'obligation de résultats tangibles.

Ce guide est aussi le fruit des cadres et des agents de l'administration qui ont contribué à lui donner un visage congolais.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jean-Christophe OKANDZA', is positioned above a faint, light blue rectangular stamp or watermark.

Jean-Christophe OKANDZA

Préface du Représentant résident du PNUD au Congo

Ce guide méthodologique d'élaboration des politiques ministérielles et de leur suivi-évaluation (Tomes 1 et II), intégrant les dimensions transversales - genre, emploi et changement climatique- est tout à fait pertinent pour le Congo.

Ce référentiel est le fruit des travaux menés conjointement par l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne (AFRISTAT) et du Pôle « Stratégies de développement et finances publiques », projet conjoint France- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les cadres et agents de l'administration congolaise.

Ce guide est un véritable outil innovant pour l'élaboration des futures politiques ministérielles inclusives et durables, au Congo et pour la mise en place d'un système de suivi-évaluation performant et adéquat.

Ce document constitue le référentiel unique pour le Congo et en particulier pour tous les départements ministériels à des fins de cohérence et de pertinence.



Anthony OHEMENG-BOAMAH

Remerciements

La composition de l'équipe en charge de la rédaction des guides est la suivante :

Siriki Zanga COULIBALY	Expert en analyse de la pauvreté	AFRISTAT
El Hadj FALL	Economiste Principal	PNUD Bénin
Madior FALL	Chercheur et Consultant sur l'emploi	PÔLE/AFRISTAT
Mireille LINJOUOM	Conseillère Régionale en planification et évaluation des politiques publiques	PÔLE
Dodji Pascal SILETE-ADOGLI	Expert en planification stratégique et Gestion axée sur les résultats	AFRISTAT
Nogoye THIAM	Consultante genre et changement climatique	PÔLE

L'élaboration de ces guides, fruit de la collaboration entre AFRISTAT et le POLE/PNUD, n'aurait pu se faire sans la collaboration et l'appui de diverses institutions nationales et internationales. Ainsi AFRISTAT et le POLE/PNUD tiennent à remercier pour leurs contributions à l'amélioration du présent guide :

- ❖ Le Ministère des Affaires étrangères et du Développement Durable français : Marc Trouyet, Romain Ragot, Khadidja Kadri, Conseillère-Pays Congo, toute l'équipe du PÔLE de « Stratégie de Développement et Finances publiques » à Dakar
- ❖ La Direction Générale d'AFRISTAT, en particulier, Paul-Henri Nguema Meye, Directeur Général Adjoint
- ❖ Le PNUD : PNUD Régional Kodjo Mensah-Abrampa et Nicolas Garrigue, Conseillers au Bureau des politiques et des programmes (BPPS New-York), Bureau régional du PNUD (Addis-Abeba), Plateforme du PNUD régionale de l'Afrique du Centre et de l'Ouest, Bureau for Policy and Programme Support (BBPS).
- ❖ Les Organisations internationales représentées : UNDG, UNEP, ONU Femmes.
- ❖ Les participants aux ateliers suivants :
 - Congo, du 07 au 18 décembre 2015, les cadres et directeurs de la planification des ministères sectoriels et du ministère du Plan et de l'Intégration
 - Ndjamen, du 04 au 15 mai 2015 : les économistes du PNUD Tchad et les cadres des administrations centrales et régionales
 - Dakar, du 23 au 25 juillet 2015 : les économistes des Bureaux-pays du PNUD et des Ministères : Benin, Burkina-Faso, Cap-Vert, Congo, Congo (RDC), Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo au cours de l'atelier de validation juillet à Dakar

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	I
PREFACE DU DIRECTEUR GENERAL DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT	III
PREFACE DU REPRESENTANT RESIDENT DU PNUD AU CONGO	IV
REMERCIEMENTS	V
LISTE DES FIGURES	VIII
LISTE DES TABLEAUX	IX
LISTE DES ANNEXES	X
LISTE DES FICHES OUTILS	XI
SIGLES ET ABREVIATIONS	XII
INTRODUCTION	1
1 CADRES DE PLANIFICATION AU DEVELOPPEMENT ET LEURS ARTICULATIONS	3
1.1 BREVE PRESENTATION DE LA DERNIERE LOI DE REFORME BUDGETAIRE DU PAYS	3
1.2 LE CADRE DE PLANIFICATION DE MOYEN ET LONG TERMES	3
1.3 LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION OPERATIONNELLE	5
1.3.1 <i>Les programmes ministériels :</i>	5
1.3.2 <i>Le Cadre Budgétaire à moyen terme (CBMT)</i>	5
1.3.3 <i>Le Budget programme</i>	5
2 DEMARCHE METHODOLOGIQUE D'ELABORATION D'UNE POLITIQUES MINISTERIELLE.	7
2.1 LA PHASE PREPARATOIRE	8
2.2 LA PHASE DE DIAGNOSTIC	10
2.3 LA PHASE DE REDACTION DANS UNE APPROCHE PROGRAMME	14
2.3.1 <i>Mission du secteur</i>	14
2.3.2 <i>Analyse/situation du secteur</i>	16
2.3.3 <i>La vision</i>	17
2.3.4 <i>Orientations stratégiques du secteur</i>	17
2.3.5 <i>Les objectifs globaux ministériels</i>	19
2.3.6 <i>Programme de moyens et des activités du ministère.</i>	20
2.3.6.1 Les objectifs spécifiques	24
2.3.6.1.1 Principes généraux d'élaboration des objectifs spécifiques des programmes	24
2.3.6.1.2 Les principales caractéristiques d'un objectif spécifique	29
2.3.6.1.3 La présentation des objectifs spécifiques	29
2.3.6.1.4 Les actions	31
2.3.6.1.5 Les activités	32
2.3.6.1.6 Les résultats	33
2.3.6.1.7 L'articulation des éléments d'un programme : une typologie	35
2.3.6.1.8 Les coûts et financement des programmes ministériels	37
2.3.6.1.8.1 Coûts des programmes	37
2.3.6.1.8.2 Mécanismes de financement et de mobilisation des ressources	38
2.4 LA PHASE DE VALIDATION	40
2.4.1 <i>L'atelier technique de validation</i>	40
2.4.2 <i>L'atelier national de validation</i>	40
2.4.3 <i>L'approbation de la politique</i>	41

3	CONCLUSION	41
	ANNEXES : BOITE A OUTILS	42
	BIBLIOGRAPHIE	70
	GLOSSAIRE	73

Liste des figures

<i>Figure 1 : Schéma de développement des politiques suivant une approche programme</i>	6
<i>Figure 2 : Schéma de prise en compte du triptyque</i>	11
<i>Figure 3 : Les éléments clés du document de politique ministérielle</i>	14
<i>Figure 4 : Éléments constitutifs d'un programme</i>	22
<i>Figure 5 : Types de programmes</i>	23
<i>Figure 6 : Exemples de programmes</i>	24
<i>Figure 7 : Exemple d'objectifs spécifiques, Ministère de la Santé</i>	30
<i>Figure 8 : Chaîne des résultats pour chaque programme</i>	34
<i>Figure 9 : Cas d'un programme avec plusieurs objectifs spécifiques</i>	35
<i>Figure 10 : Cas d'un programme contenant des sous-programmes</i>	36
<i>Figure 11 : Cas d'un programme avec un seul objectif spécifique</i>	36
<i>Figure 12 : Plan d'élaboration d'un document de politique ministérielle</i>	38
<i>Figure 13 : Processus de Développement des Capacités</i>	46

Liste des tableaux

<i>Tableau 1 : Synthèse sur les instruments de planification nationale et ministérielle</i>	4
<i>Tableau 2 : Exemples de missions</i>	16
<i>Tableau 3 : Exemples de situation ministérielle</i>	17
<i>Tableau 4 : Quelques éléments d'orientation stratégique</i>	18
<i>Tableau 5 : Exemples d'objectifs globaux</i>	20
<i>Tableau 6 : Exemples d'actions intégrant le triptyque emploi- genre – climat</i>	21
<i>Tableau 7 : Objectifs spécifiques sur l'emploi</i>	25
<i>Tableau 8 : Objectifs spécifiques sur l'emploi et le genre</i>	26
<i>Tableau 9 : Objectifs spécifiques sur le genre</i>	27
<i>Tableau 10 : Objectifs spécifiques sur le changement climatique</i>	28
<i>Tableau 11 : Caractéristiques des actions du programme</i>	31
<i>Tableau 12 : Exemple de résultats attendus</i>	34
<i>Tableau 13 : Bonnes pratiques d'élaboration d'une politique ministérielle</i>	39
<i>Tableau 14 : les différentes étapes qui sous-tendent à l'élaboration des budgets nationaux</i>	51
<i>Tableau 15 : Quelques risques par secteur</i>	55

Liste des annexes

<i>ANNEXE 1 : Principales étapes de la phase préparatoire</i>	43
<i>ANNEXE 2 : La Phase de diagnostic</i>	45
<i>ANNEXE 3 : Les fiches outils</i>	48

Liste des fiches outils

<i>Fiche outil 1 : La Sensibilisation des acteurs</i>	48
<i>Fiche outil 2 : La mobilisation des ressources</i>	50
<i>Fiche outil 3 : Elaboration du profil climat</i>	54
<i>Fiche outil 4 : Elaboration du profil genre</i>	57
<i>Fiche outil 5 : Elaboration du profil emploi</i>	61
<i>Fiche outil 6 : Mesures d'adaptation et options d'atténuation par secteur</i>	65
<i>Fiche outil 7 : Actions prioritaires pour l'équité genre</i>	68

Sigles et abréviations

ACA	: Analyse coût avantage
ACE	: Analyse coût-efficacité
ACL	: Approche du cadre logique
ACU	: Analyse coût utilité
CAD	: Comité d'Aide au développement
CASEM	: Conseil d'administration des secteurs ministériels
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEMAC	: Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CRESMIC	: Cadre de référence et support méthodologique minimum commun
CSLP	: Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAF	: Direction des affaires financières
DGE	: Direction générale de l'économie
DOS	: Document d'orientation stratégique
DSRP	: Document stratégique de réduction de la pauvreté
ENP	: Étude nationale prospective
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
IOV	: Indicateurs Objectivement Vérifiables
LIPDHD	: Lettre d'Intention de Politique De Développement Humain Durable
MAEP	: Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche
MEPSA	: Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation

OCDE	: Organisation de Coopération Et De Développement Economiques
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
PANRJ	: Plan d'action nationale pour la réforme de la justice
PAP	: Plan d'Actions Prioritaires
PAS	: Programmes d'Ajustement Structurel
PCD	: Plans communaux de développement
PDDEB	: Programme décennal de développement de l'éducation de base
PIP	: Programme d'investissements publics
PND	: Plan National de Développement
PNDS	: Plan national de développement sanitaire
PNE	: Politique nationale de l'emploi
PNG	: Politique Nationale Genre
PNS	: Politique Nationale de Santé
PNSFMR	: Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural
PNUAD	: Plan-Cadres des Nations Unies pour l'Aide au Développement
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	: Politique, Programme ou Projet
PPTE	: Pays pauvre très endetté
PRCTFP	: Programme de Renforcement des Capacités, de Transparence et des Finances Publiques
PRD	: Plans régionaux de développement
PTF	: Partenaires techniques financiers
S&E	: Suivi & Evaluation

SDAU	: Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme
SDD	: Stratégie de Développement Durable
SDV	: Sources De Vérification
SNAT	: Schéma National d'Aménagement du Territoire
SPAT	: Schémas Provinciaux d'Aménagement Du Territoire
SRAT	: Schémas Régionaux D'aménagement Du Territoire
SWOT/FFOM	: Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats / : Forces- Faiblesses- Opportunités- Menaces
TDR	: Termes de référence

INTRODUCTION

Avec l'échéance des OMD et l'adoption à l'unanimité le 25 septembre 2015 des dix-sept Objectifs de développement durable (ODD) qui visent à éradiquer la pauvreté d'ici à 2030 et à poursuivre un avenir durable, le présent Guide (Tomes 1 et 2) offre aux experts et aux décideurs politiques des outils et des méthodes innovants pour l'intégration systématique des dimensions transversales : genre, emploi et changement climatique dans la conception des futurs programmes de développement depuis l'élaboration des politiques et la budgétisation jusqu'à la mise en œuvre et le suivi.

Le Guide d'élaboration des politiques ministérielles est un outil d'appui à la planification, au suivi et à l'évaluation axé sur les résultats des politiques ministérielles. Il met à la disposition des différents acteurs un outil pratique capable de les orienter dans le processus de planification.

En effet, l'agenda post 2015 propose dix-sept objectifs à atteindre à l'horizon 2030 dont trois concernent spécifiquement le triptyque emploi-genre –changement climatique pour :

- atteindre l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles ;
- développer une croissance économique forte, inclusive et durable et le travail décent pour tous ;
- promouvoir des actions à tous les niveaux pour lutter contre le changement climatique.

Les objectifs de l'agenda post 2015 sont tous aussi légitimes et importants (sécurité alimentaire, santé et bien-être, éducation, gouvernance et décentralisation, sécurité et paix.....). Le parti pris dans ce document méthodologique est de mettre un focus sur ce triptyque qui est fondamentale dans toutes les stratégies nationales de développement et des politiques ministérielles qui se veulent inclusives et durables.

Cinq objectifs spécifiques sont assignés au présent Guide méthodologique :

- rappeler aux acteurs concernés la définition, l'objectif et le positionnement d'un document de stratégie dans le système national de planification ;
- indiquer aux acteurs concernés le processus méthodologique d'élaboration d'un document de stratégie ;
- proposer aux acteurs concernés une démarche permettant un passage simple de la politique ministérielle au budget-programme ;
- proposer une méthode pour prendre en compte les dimensions transversales comme le triptyque emploi-genre-changement climatique dans les programmes globaux et sectoriels ;
- proposer un cadre de suivi et évaluation des politiques ministérielles (cf. guide méthodologique d'élaboration et de suivi-évaluation des politiques publiques Tome II)

avec une prise en considération des questions transversales que sont l'emploi, le genre et le changement climatique.

Le basculement vers l'approche programme de la conception des politiques ministérielles est un préalable nécessaire au passage de l'élaboration des budgets nationaux sous la forme de budget-programmes tel que prévu par la réforme de la programmation budgétaire en cohérence avec les nouvelles directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA et de la CEMAC.

Ce guide favorisera la mise en œuvre des stratégies nationales de développement. Il permet d'élaborer les cadres de gestion participative des politiques avec les acteurs des secteurs et leurs partenaires dans un souci de transparence et d'efficacité de renforcer les capacités d'élaboration des stratégies nationales de développement et des politiques ministérielles tout en veillant à la bonne intégration du triptyque : emploi, genre et changement climatique.

Il s'agit plus particulièrement de contribuer à l'amélioration et à la diffusion des dimensions transversales emploi, genre et changement climatique dans les méthodes et les outils performants de la planification nationale du développement (plans de développement ; stratégies nationales de croissance et de réduction de la pauvreté et plans d'actions prioritaires ; politiques ministérielles et de suivi évaluation).

Ce guide générique est particulièrement destiné aux cadres en charge d'élaborer leurs guides de politiques ministérielles/propres à chaque pays. Son côté volontairement générique facilitera son adaptation à des contextes spécifiques différents. Il s'adresse aussi aux autorités gouvernementales et aux décideurs des différents ministères impliqués dans l'élaboration des politiques, des stratégies et de la planification. Il cible également les parlementaires qui sont des acteurs incontournables dans l'adoption des budgets, des lois et des législations. Néanmoins, il peut être utilisé par les partenaires techniques et financiers ainsi que par les membres de la société civile et les ONG dans le cadre de leurs activités de financement et de sensibilisation intégrant les questions transversales telles que l'emploi, le genre et le changement climatique.

Tout en s'assurant de l'intégration du triptyque emploi, genre et changement climatique, **le présent guide s'articule autour de deux chapitres**. Le premier chapitre traite du **cadre référentiel** du document de politique sectoriel. Il établit l'articulation entre les différents documents de politique par rapport à l'échelle de planification et l'horizon temporel considéré. Le deuxième chapitre présente la **démarche méthodologique** d'élaboration de la politique ministérielle. Les différentes étapes de réalisation des travaux, allant de la phase préparatoire à la phase de validation en passant par les phases de diagnostic, et de rédaction, sont détaillées en même temps que les outils nécessaires à leur développement. Il présente la **méthode de formulation et de planification** de la politique ministérielle selon l'approche programme. Il permet le passage de la politique ministérielle au budget-programme en déclinant les objectifs globaux du secteur en programmes qui suivent le canevas auquel obéissent les programmes des budget-programmes.

L'articulation des principales stratégies de développement permet de mettre en relief le lien logique et cohérent entre vision prospective, orientation stratégique, cadre fédérateur de développement et politiques locales et ministérielles. Ce cadre de cohérence doit de ce fait permettre une mise en phase du court, moyen et long terme et s'arrimer à terme avec les nouveaux outils de planification.

1 CADRES DE PLANIFICATION AU DEVELOPPEMENT ET LEURS ARTICULATIONS

1.1 Brève présentation de la dernière loi de Réforme budgétaire du pays

Cette section présente une brève description de la situation du pays au regard de la dernière réforme des finances publiques.

Il s'agit d'un court paragraphe qui décrit la situation du pays au regard du processus découlant des obligations des directives en matière de réformes des finances publiques (CEMAC). L'idée est de caractériser l'évolution du pays vers l'approche budget-programme versus budget-de moyen.

1.2 Le cadre de planification de moyen et long termes

Les **politiques ministérielles** se présentent comme les déclinaisons des objectifs globaux de développement des différents cadres de référence en objectifs sectoriels de moyen et long terme. Autrement dit, elles déterminent la contribution que doit apporter chaque secteur à la réalisation des objectifs de développement contenus dans ces référentiels. Elles permettent ainsi de déterminer les actions précises et les moyens nécessaires à mettre en œuvre dans le but d'atteindre ces objectifs de développement durables.

Un document de politique ministérielle doit permettre d'avoir une approche intégrée dans le secteur concerné afin de garantir une plus grande lisibilité des actions du secteur et de veiller à la cohérence avec les autres actions ministérielles. Cela permettra d'éviter les doublons au niveau de l'action gouvernementale et de renforcer ainsi leur contribution à la réalisation des objectifs globaux de développement dans le sens d'une synergie d'actions.

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

Cas du Congo

Type de planification	Responsables	Horizons temporels	Exemples concrets d'instruments de planification
La vision de développement de long terme	La direction générale de la Stratégie de développement	Une génération de 25 à 30 ans	Etude prospective Congo
Les stratégies ministérielles	Présidence de la République - Cabinet	2011-2020	Lettre de politique de la pêche et de l'aquaculture en république du Congo.
	Ministère des transports	nd	Plan national des transports (2004)
Les stratégies thématiques	Commission nationale d'élaboration du PND auprès du 1 ^{er} Ministre	5 ans	Plan National de développement (en cours)
	Ministère de la promotion de la femme et de l'intégration de la femme au développement	5 à 10 ans	Politique nationale genre du Congo (avril 2008)
	Ministère de l'enseignement technique et professionnelle, de la formation qualifiante et de l'emploi	5 à 10 ans	Politique nationale de l'emploi (Janvier 2012)
	Ministère de l'économie forestière, du développement durable et de l'environnement	2030	Stratégie nationale du développement durable (2015)
Les stratégies sous-sectorielles	Les ministères ou structures à compétences sous-sectorielles	5 ans	Plan directeur pharmaceutique national.
	Cabinet – Observatoire National des décès maternelle	5 ans	Programme de santé maternelle

Source : Direction générale du plan et du développement, Congo

1.3 Les instruments de planification opérationnelle

1.3.1 Les programmes ministériels :

La politique ministérielle est globale et a une échéance généralement longue. Elle s'opérationnalise à travers un plan d'actions ou programme ministériel¹. Par conséquent, les programmes ministériels, tout comme les plans d'actions, sont des instruments de mise en œuvre des politiques ministérielles. Ils rappellent les principes et les grandes orientations des politiques ministérielles et définissent les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

1.3.2 Le Cadre Budgétaire à moyen terme (CBMT)

Le CBMT permet de mettre à la disposition des différents ministères l'information relative aux ressources financières de l'Etat à moyen terme (3 ans minimum). Il fournit un cadre de cohérence pour la planification des dépenses publiques à moyen terme, en fonction des priorités nationales et ministérielles. 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 le Gouvernement et les ministères peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi des ressources financières. Le CDMT est également utilisé comme un outil pour l'élaboration du budget programme ou budget axé sur les résultats et la performance, et, il permet de faire évoluer le système budgétaire dans une triple direction :

- la définition d'un cadre pluriannuel de ressources stables, cohérents et réalistes pour éviter le plus possible 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.

1.3.3 Le Budget programme

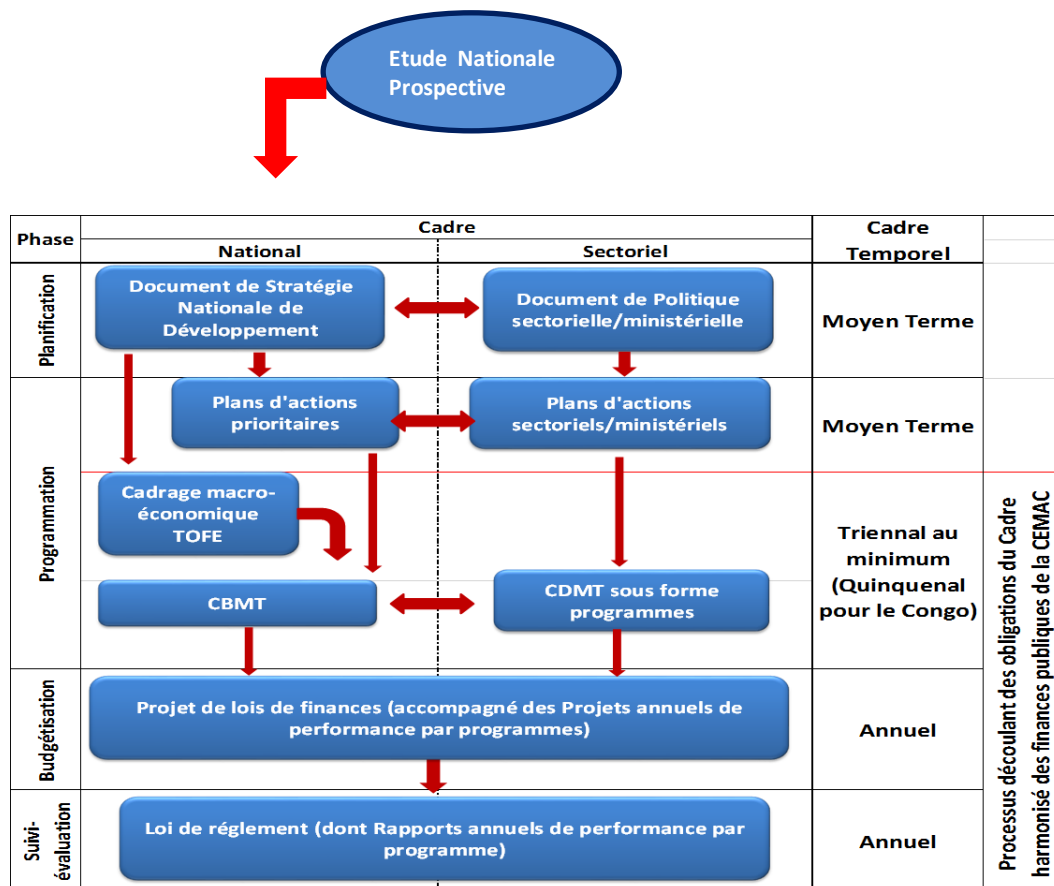
Le budget programme est un instrument qui relie toutes les dépenses à des objectifs à l'avance et à des indicateurs. C'est une technique d'allocation budgétaire consistant à regrouper les actions d'un Ministère par programme en rapprochant les crédits alloués aux résultats attendus. Il est un instrument de planification stratégique et opérationnelle dont les fonctions essentielles sont : (i) la planification, (ii) la budgétisation et (iii) le suivi-évaluation.

¹Le programme est défini à l'article 17 de la Directive n°01/08-UEAC-190-CM17 du 19 décembre 2011 portant lois de finances au sein de la CEMAC comme un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatifs d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et qui relèvent d'un même ministère.

En tant que cadre de programmation budgétaire, le budget programme s'élabore dans le respect des enveloppes ministérielles 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 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 efficacité.

Figure 1 : Schéma de développement des politiques suivant une approche programme



Source : Travaux du Pôle de Dakar « Stratégie de développement et finances publiques »

2 DEMARCHE METHODOLOGIQUE D'ELABORATION D'UNE POLITIQUES MINISTERIELLE.

L'élaboration d'une politique ministérielle est un processus politique qui sert à définir ce que chaque secteur ambitionne de réaliser pour l'atteinte des objectifs nationaux de développement du pays. Les expériences d'élaboration de politique ministérielle dans certains pays distinguent deux démarches faisant appel aux compétences de consultants et à celles d'une équipe restreinte de rédaction composée de personnes ressources du ministère concerné.

L'objectif de ce guide est de permettre aux ministères sectoriels de pouvoir élaborer leur document de politique sur **la base de leurs ressources humaines internes en faisant le moins appel à des consultants**. C'est pourquoi ce guide va privilégier les étapes nécessaires à l'élaboration de la politique par une équipe interne de l'administration.

Quatre grandes phases sont nécessaires pour l'élaboration d'un document de politique ministérielle :

- la phase préparatoire ;
- la phase de diagnostic ;
- la phase de rédaction ;
- la phase de validation.

Au préalable, il convient de souligner un principe général qui doit guider, de nos jours, l'action publique : **la participation**. La démarche participative est devenue un élément essentiel de l'action publique de la phase d'élaboration des politiques publiques à leurs évaluations. Elle permet de prendre en compte les préoccupations des acteurs concernés (les populations cibles, les bailleurs, la société civile, les services publiques,...) et d'obtenir leur adhésion à la politique menée. Plusieurs démarches peuvent être identifiées pour organiser la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques. Elles obéissent toutes à la logique de la concertation et de sensibilisation. La sensibilisation revêt une importance capitale en ce sens qu'elle permet aux acteurs de mieux comprendre les différents enjeux et opportunités liés aux questions de l'emploi, de genre et de changement climatique. Elle est également le canal utilisé pour faire prendre conscience aux acteurs de l'ampleur des risques des changements climatiques et de la non-prise en considération du genre sur les systèmes économiques, les ressources naturelles et sur la sécurité des personnes (cf. Fiche 1).

La fiche 1 intitulée « Sensibilisation des acteurs » doit vous guider pour la rédaction de la partie sensibilisation dans votre document dans la partie ayant trait à la participation.

2.1 La phase préparatoire

L'élaboration d'une politique ministérielle en tant que processus doit être planifiée et budgétisée. L'initiative doit être accompagnée de la mobilisation des ressources nécessaires à la conduite de l'activité. Ses ressources peuvent provenir du budget de l'Etat ou d'autres sources de financement en fonction des opportunités offertes à telle ou telle structure. En tout état de cause, les moyens y afférents pour son déroulement doivent être dégagés et garantis tout au long du processus. En outre la mise en œuvre effective de politique et de stratégie sensibles au plein emploi, au genre et au climat requiert une disponibilité de ressources suffisantes et garanties pour l'exécution des différentes actions à entreprendre. La disponibilité et la mobilisation d'experts dans ces différents domaines d'activités s'avèrent nécessaire pour orienter et conseiller lors de l'élaboration des documents de politique. Les coûts de financement de ces actions doivent donc être inscrits dans les budgets nationaux ou alors être mobilisés à travers les sources de financement externes existantes dédiées au changement climatique et au genre.

Ces questions transversales doivent donc être inscrites dans les budgets nationaux et également pouvoir bénéficier des sources de financements externes disponibles (cf. Fiche 2).

La fiche 1 intitulée « Sensibilisation des acteurs » doit vous guider pour la rédaction de la partie sensibilisation dans votre document dans la partie ayant trait à la participation.

Utiliser la fiche 2 intitulée « **mobilisation des ressources** » comme base pour l'élaboration de propositions de mobilisations de ressources à inclure dans votre document dans la phase préparatoire.

Au cours de cette phase, un comité technique et des comités thématiques et/ou interministériels seront constitués. Le comité technique, avec un mandat clair et des principes généraux fondés sur une gestion axée sur les résultats aura pour tâches de :

- élaborer les termes de référence incluant une feuille de route, une méthodologie, un planning et un budget ;
- élaborer un plan de communication ;
- identifier les besoins en consultant et élaborer les termes de référence et les dossiers d'appels d'offres ;
- créer les sous-commissions chargées des études de diagnostic, de planification, de communication et de rédaction ;
- effectuer un suivi technique du déroulement des études ;
- analyser les documents et produire les rapports d'étapes ;
- organiser des sessions de validation technique des rapports.

Tandis que les comités thématiques et/ou interministériels doivent veiller sur la prise en compte du triptyque dans le budget. Ces membres doivent provenir des structures dont les principaux champs portent sur le thème ou sont des personnes ressources choisies pour leur compétence.

Les principales étapes de la phase préparatoire (cf. annexe1) sont :

- Élaborer les termes de référence : il s'agit entre autres de :
 - ✓ proposer les termes de références pour l'élaboration de la politique ministérielle à la direction des études et de la planification du secteur concerné ;
 - ✓ discuter avec l'équipe de pilotage et finalement approuvés par l'autorité de tutelle.
- Initier la réunion de cadrage et de lancement pour :
 - ✓ permettre de regrouper l'ensemble des responsables du secteur pour présenter le processus d'élaboration de la politique
 - ✓ définir la démarche méthodologique envisagée
 - ✓ mobiliser les différents services concernés
 - ✓ préciser aux parties prenantes ce qui est attendu d'elles
 - ✓ montrer l'importance et les enjeux du processus d'élaboration de la politique pour tous les acteurs du ministère
 - ✓ permettre la formulation des attentes et des ambitions pour le domaine d'activité.
- Spécifier le rôle des acteurs dans le processus :
 - ✓ en précisant les rôles de tous les acteurs
 - ✓ en identifiant les structures pouvant jouer un rôle dans le processus

Par ailleurs, à ce stade la prise en considération des questions transversales nécessite :

- une volonté politique qui peut être favorisée, entre autres, par des actions de sensibilisation qui peuvent produire une certaine prise de conscience des autorités gouvernementales sur ces problématiques,
- des ressources financières et techniques suffisantes pour les actions à entreprendre dans le cadre du traitement des questions transversales. En ce qui concerne les ressources financières, elles doivent être inscrites dans le budget national, mais des ressources additionnelles peuvent également provenir des financements externes. Pour ce qui est de la capacité technique, la disponibilité et la mobilisation d'experts dans ces différents domaines d'activités s'avèrent nécessaires pour orienter et conseiller lors de l'élaboration des documents de politique. (Cf. fiches 1 et 2).

*Les fiches 1 et 2 intitulées respectivement « **Sensibilisation des acteurs** » et « **mobilisation des ressources** » vont vous aider pour bien intégrer ces questions relatives aux ressources financières et techniques.*

2.2 La Phase de diagnostic

Cette phase permet **d'identifier les forces et les faiblesses du secteur, les menaces et les opportunités, et enfin les défis à relever en termes de problèmes prioritaires à résoudre.**

Une analyse contextuelle notamment sur l'environnement externe au secteur doit être menée de façon approfondie. Au cours de cette phase, les questions transversales doivent être prises en compte, les experts en charge de l'élaboration des stratégies et politiques doivent non seulement être sensibilisés sur ces questions mais également détenir de l'information de qualité sur les enjeux de l'emploi, du genre et du changement climatique concernant ce secteur.

Tout document de politique publique doit comporter les profils emploi, genre et climat du pays concerné.

Prière de se référer aux fiches 2, 3, 4, 5 et 7 postées en annexe. Elles constituent des outils adéquats pour alimenter les profils genre, emploi et changement climatique en vue de leur prise en compte effective.

Pour mémoire :

- *Fiche 2 : « Mobilisation des ressources »*
- *Fiche 3 : « Elaboration du profil changement climat »*
- *Fiche 4 : « Elaboration du profil genre »*
- *Fiche 5 : « Elaboration du profil emploi »*

Le schéma ci-dessous résume la démarche à avoir dans la phase de diagnostic pour intégrer le triptyque.

Figure 2 : Schéma de prise en compte du triptyque

Phase de diagnostic			
Profil emploi	Principales tendances du marché du travail		
	Analyse du cadre institutionnel des politiques d'emploi.		
	Profil et caractéristiques des acteurs du marché du travail.		
	Créneaux et métiers porteurs.		
	Contraintes et difficultés de l'insertion sur le marché du travail.		
Profil genre	Cadres juridiques et de politiques internationaux et politiques existantes		
	Analyse du cadre institutionnel et du genre par secteur		
	Violence basée sur le genre		
Profil climat	Situation de l'examen des modes de production et de consommation		
	Situation biophysique et socio-économique		
	Identification des risques et des stratégies d'adaptation		
	Identification des options d'atténuation		
Principes	Concertation	Ressources financières et techniques	Volonté politique

Il convient aussi de bien identifier les risques par secteur.

Dans cette optique il existe dans la littérature un ensemble d'outils qui peuvent être utilisés comme la grille d'analyse des parties prenantes, matrice des SWOT/FFOM et arbre à problème :

- ❖ **Grille d'analyse des parties prenantes prenant en compte l'emploi, le genre et le changement climatique, il s'agit :**
 - d'identifier les acteurs qui ont un intérêt direct ou indirect, positif ou négatif dans le projet/programme/politique
 - de clarifier les rôles respectifs de ces acteurs, leur pouvoir relatif, leurs forces et faiblesses
 - d'identifier les risques de conflits entre acteurs ou de non coopération des acteurs au projet/programme/politique
 - d'en tirer des informations et recommandations qui seront introduites dans le cadre du diagnostic de secteur

❖ **Matrice des SWOT/FFOM (Forces/faiblesses, opportunités/menaces) :**

Ci-après pour illustrer, un exemple d'analyse Forces Faiblesses Opportunités et Menaces (FFOM) d'un programme

Environnement interne Environnement externe	Forces	Faiblesses
Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté affichée d'impliquer les acteurs ayant la connaissance du terrain (niveau régional surtout) ; • Plusieurs niveaux de discussions ouverts dans le cadre de l'identification des besoins ; • Existence d'une démarche tendant à trier les projets pour identifier les plus pertinents ; • Les acquis et formations reçus à l'extérieur sont mis à contribution dans le processus de sélection des projets ; • Les acquis des conférences budgétaires organisées par les Ministères en charge du Développement et celui des Finances sont capitalisés pour la sélection des projets ; • Eclairage apporté par le processus PAP/BP/CDMT en termes de priorisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Démarche de programmation non ascendante (les populations sont moins impliquées) ; • Absence de cadre stratégique (politiques ministérielles, stratégies ministérielles) clair devant servir de base à la programmation ; • Pas d'échanges d'expériences entre sectoriels (chaque sectoriel s'enferme dans sa démarche) ; • Absence de démarche harmonisée et d'outils adéquats pour la programmation ; • Démarche non transcrite et non soumise à la critique ; • Pas de manuel de procédures et pas de base de données sur les besoins des populations ; • Absence d'anticipation rationnelle et de rigueur dans le montage des projets ; • Réticence de certains responsables à adopter les nouveaux outils de programmation
Menaces	<ul style="list-style-type: none"> • Disposition des sectoriels à passer à l'approche programme ; • La faiblesse des allocations budgétaires limite l'ardeur des sectoriels à faire une bonne programmation ; • Pas d'encadrement en programmation de la part des Ministères de coordination ; • Les mésententes entre les Ministères centraux empêchent les sectoriels de développer des complémentarités dans le travail ; • Absence de dynamique dans les secteurs liée au blocage des recrutements pendant des années ; • Vétusté des moyens de travail ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible implication des populations dans la programmation des investissements liée à la décentralisation qui tarde à se concrétiser ; • Instabilité des cadres institutionnels des secteurs liés à des remaniements ministériels ;

L'analyse de cette phase doit donc s'articuler autour des éléments suivants (voir annexe 2) :

- L'état des lieux du secteur (contexte économique, géographique, socioculturel, etc. prenant en compte le triptyque genre, emploi et changement climatique)

*Il s'agit ici de bien décrire les réalités du pays dans les diverses dimensions mentionnées. Les fiches 3, 4 et 5 (« **Elaboration du profil climat** », « **Elaboration du profil genre** » et « **Elaboration du profil emploi** ») sont à utiliser pour faire l'état des lieux.*

Il s'agit ici de bien décrire les réalités du pays dans les diverses dimensions mentionnées.

Les fiches 3, 4 et 5 (« **Elaboration du profil climat** », « **Elaboration du profil genre** » et « **Elaboration du profil emploi** ») sont à utiliser pour faire l'état des lieux.

- le diagnostic institutionnel (décrire l'organisation et le fonctionnement du secteur : cadres juridique, réglementaire, organisationnel, domaines sectoriels, etc.)
- le diagnostic et développement des capacités
- l'évaluation des politiques passées et en cours du secteur (problèmes, enjeux et défis du secteur, etc.)

Beaucoup de pays ont déjà élaboré leur profil genre et climat. Il s'agira donc de prendre connaissance de ces documents mis à jour pour des informations et données récentes sur le secteur en matière de changement et du genre. Dans le cas échéant, l'élaboration de ces documents devient cruciale même si certaines données sur le climat peuvent être tirées des communications nationales des pays et des documents de PANA, ou dans les documents de politique ou de projet concernant les questions de genre.

Il est impératif pour les pays de détenir des profils genre et climat qui soient faciles à lire, complets sur le traitement des divers thématiques et actualisés pour faciliter la prise en compte systématique de ces questions transversales par les acteurs concernés qui n'auront pas à courir derrière l'information car ils auront à leur possession un document complet et facile à comprendre sur les questions à traiter (cf. fiches 3 sur l'élaboration du profil climat, 4 sur le profil genre et 5 du profil emploi).

*Il est important de veiller à la mise à jour continue des profils emploi, genre et climat. Les fiches 3, 4 et 5 (« **Elaboration du profil climat** », « **Elaboration du profil genre** » et « **Elaboration du profil emploi** ») doivent servir aussi à cette mise à jour.*

2.3 La Phase de rédaction dans une approche programme

L'approche programme de formulation d'une politique ministérielle a pour objectif d'assurer une articulation logique et cohérente entre la politique ministérielle et le budget-programme.

L'approche programme nécessite une planification plus poussée des actions ou activités requises pour la réalisation des objectifs déterminés pour le secteur.

Figure 3 : Les éléments clés du document de politique ministérielle



2.3.1 Mission du 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 importante 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.

La phase de rédaction est une étape importante durant laquelle les rapports sont consolidés pour permettre à l'équipe en charge de la rédaction de tirer les renseignements nécessaires pour formuler² :

- la vision
- les orientations stratégiques et priorités du secteur
- les objectifs et programmes
- le suivi-évaluation (cette partie est traitée dans le Tome 2 du guide)

Le tableau ci-dessous reprend le plan d'élaboration de politique en donnant, pour chaque rubrique, les orientations nécessaires pour la prise en compte des questions transversales.

Contenu du document	Intégration des questions transversales
La vision	Puisque la vision se projette dans le futur et présente ce à quoi les autorités aspirent avec l'adoption de cette politique, il est important à ce stade de fonder la vision sur, entre autres, des considérations d'emploi, d'équité et bénéfiques au climat.
Les orientations stratégiques	Pendant cette étape, les autorités publiques doivent avoir à l'esprit la vulnérabilité des secteurs en termes de sous-emploi, d'équité de genre et de climat en vue de son intégration.
Les objectif et programmes	<p>L'élaboration des programmes et projets respecte un processus à trois étapes à savoir³ :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaboration des propositions de programme (en fonction des résultats de diagnostic, des missions et priorités du secteur) ; • évaluation des propositions de programme (en fonction de leur pertinence, coût, efficacité, faisabilité) ; • la planification des programmes (arbitrage des propositions, hiérarchisation et planification sur la durée). <p>Les objectifs et programmes sont fixés de manière cohérente avec les priorités du secteur et son orientation stratégique mais doivent également prendre en compte leur possibilité de création d'emploi, l'équité sur le genre et le risque climatique. Par conséquent, la prise en compte du triptyque emploi-genre-changement climatique doit impérativement figurer tout au long de ce processus.</p>

² Cf. Guide du Pôle PNUD

³ Cf. Guide du Pôle PNUD

Sachant que la planification des programmes s'opère de façon arbitraire, des propositions de projets et programmes « win-win » peuvent faciliter le processus de leur sélection. Ce sont des projets et programmes qui sont à la fois en adéquation avec les missions et priorités du secteur et des besoins urgents des futurs bénéficiaires en matière de création d'emploi, d'équité du genre et d'adaptation au changement climatique.

Par conséquent, les propositions de programmes sélectionnés doivent résulter d'un croisement entre les priorités du secteur et les questions transversales et seront ainsi susceptibles de répondre aux exigences du secteur et également d'induire des effets positifs sur le climat, le genre et l'emploi.

Il faudra se référer aux fiches 5, 6 et 7 pour définir les actions à mener.

- *Fiche 5 : « **Elaboration du profil emploi** »,*
- *Fiche 6 : « **Mesures d'adaptation et options d'atténuation par secteur** »*
- *Fiche 7 : « **Actions prioritaires pour l'équité de genre** »*

Tableau 2 : Exemples de missions

Ministère en charge de l'Emploi (cf. OMD)

- Assurer
- Superviser,
- Suivre
- Assurer

2.3.2 Analyse/situation du secteur

L'élaboration de la politique ministérielle doit être l'occasion de mener une évaluation des activités publiques entreprises dans le secteur et de créer un consensus sur les priorités politiques et les objectifs sectoriels. Elle permet de construire une vision claire et partagée de l'avenir du secteur et de définir les objectifs du ministère sectoriel et des services opérationnels en tenant compte des trois dimensions : genre, emploi et changement climat.

Cette partie intégrera les éléments de la phase de diagnostic (cf. Fiches 1 et 6).

*Les fiches 1 et 6 intitulées respectivement « **Sensibilisation des acteurs** » et « **Mesures d'adaptation et options d'atténuation par secteur** » vous aideront pour faire l'évaluation et définir les priorités du secteur en intégrant les trois dimensions.*

Tableau 3 : Exemples de situation ministérielle

Politique nationale de sécurité foncière en milieu rural

- Situation foncière dans les départements
- Situation foncière dans les zones rurales aménagées
- Les principales évolutions en cours dans le milieu rural
- Les expériences de sécurisation foncière

*Source : Auteurs. Inspiré par la politique nationale de sécurité foncière en milieu rural
Ministère de l'Agriculture, de l'hydraulique, et des ressources animales, Burkina Faso*

2.3.3 La vision

La vision renvoie à une image de l'organisation telle qu'on veut qu'elle devienne dans l'avenir. Elle représente souvent une rupture entre le passé et le présent.

La vision de développement à long terme est le point de départ qui offre une cible au secteur, cible à partir de laquelle il est possible de répondre à la question de savoir si les objectifs et les activités pourront aider à contribuer à la réalisation de la vision. Cette vision doit se fonder sur des considérations de recherche du plein-emploi, d'équité du genre et bénéfiques au changement climatique.

2.3.4 Orientations stratégiques du secteur

L'orientation stratégique doit être élaborée en fonction des priorités nationales définies au niveau du cadre de référence national, tenant compte des engagements aux principes internationaux du secteur et de l'intégration des problématiques transversales telle que les questions d'emploi, de genre, d'environnement, de changement climatique.

L'orientation stratégique doit être guidée par les principes suivants :

Participation

Universalité

Transparence

Développement durable

Equité du genre

Création d'emplois

La présentation de l'orientation stratégique est donc indispensable à la compréhension du choix des objectifs du secteur. Sa définition est une étape préalable à celle des objectifs et des programmes qui leur sont associés. En l'absence de réflexion stratégique, il est difficile de définir des priorités, et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents.

L'orientation stratégique doit être présentée de manière synthétique, en structurant autour de quelques orientations les objectifs qui la concrétisent. Elle doit être énoncée en termes clairs et concis. Elle peut être déclinée en axes d'orientation qui ordonnent et coordonnent les programmes élaborés pour atteindre les objectifs de la politique ministérielle. Sur le thème de l'emploi il s'agira d'*assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun y compris les femmes et les jeunes de trouver un travail décent et productif*. Il faudra *systématiser l'intégration des problématiques de genre dans les orientations stratégiques*. De même il faut *promouvoir un développement durable pour mieux faire face aux enjeux du changement climatique*. Les propositions de programmes sélectionnés doivent résulter d'un croisement entre les priorités du secteur et les questions transversales et seront ainsi susceptibles de répondre aux exigences du secteur et également d'induire des effets positifs sur l'emploi, le genre et le climat.

Tableau 4 : Quelques éléments d'orientation stratégique

Ministère du développement durable et de l'artisanat
<ul style="list-style-type: none">• accroître l'offre d'éducation technique et professionnelle et réduire les disparités entre genre, entre régions géographiques et entre les situations socio-économiques ;• <i>promouvoir la formation continue des agriculteurs pour aller vers une production verte respectant l'environnement</i>• promouvoir l'agrotourisme qui est générateur de nouveaux emplois et préserve les ressources naturelles

Les objectifs et programmes sont fixés de manière cohérente avec les priorités du secteur et son orientation stratégique mais doivent également intégrer le risque climatique, l'équité sur le genre et leur possibilité de création d'emploi. Par conséquent, la prise en compte du triptyque emploi-genre-changement climatique doit impérativement figurer tout au long de ce processus.

2.3.5 Les objectifs globaux ministériels

Il faut distinguer les **objectifs globaux** des **objectifs spécifiques** qui concernent les programmes proprement dits.

Les objectifs globaux sont les objectifs généraux du ministère qui traduisent le but que l'institution cherche à atteindre. Ils sont liés à l'orientation stratégique et à la vision du secteur. L'orientation à long terme retenue pour le secteur permet ainsi la déclinaison des objectifs que l'on veut atteindre.

Les phases de diagnostic et de concertation sont importantes à cet égard dans la détermination des objectifs globaux du secteur. Les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique. Ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité et l'efficacité de la conduite des politiques.

La connaissance du public cible doit aider à la spécification des objectifs à atteindre suivant les trois dimensions de la performance⁴ :

- **les objectifs d'efficacité socio-économique**. ils ont pour but de modifier l'environnement économique, social, écologique, ou culturel du secteur. ils permettent de mesurer l'impact des actions de l'administration.
- **les objectifs de qualité de service**
- **les objectifs d'efficience de la gestion**. ils visent à accroître la quantité de services publics produits pour un même niveau de ressources ou d'activité. C'est l'efficience de l'action publique qui est concernée à ce niveau.

Généralement, les objectifs globaux sont communs à plusieurs départements du même secteur. Pour les atteindre complètement, il est donc nécessaire que plusieurs départements y travaillent (il en est ainsi de la réalisation des axes stratégiques du CSLP). C'est à travers l'étape de la définition des objectifs spécifiques liés à chaque programme que chaque secteur de planification participe à l'atteinte des objectifs globaux.

Les objectifs doivent donc être significatifs en termes de résultat attendu. Ils doivent être en relation avec les leviers d'action du secteur (moyens humains, matériels, réglementaires, de pilotage, etc.).

⁴ Voir La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, France.

Tableau 5 : Exemples d'objectifs globaux

Ministère des PME, de l'Artisanat et du secteur informel
Promouvoir un entrepreneuriat capable d'accroître sa contribution à la production des richesses et à la création d'emploi ;
Améliorer le climat des affaires des PME et de l'artisanat ;
Promouvoir les unités de production ;
Promouvoir le développement harmonieux et équilibrés des activités artisanales ;
Promouvoir le développement harmonieux et équilibrés des activités artisanales ;

Source Politique nationale de développement des PME et de l'Artisanat, République du Congo, 2010

2.3.6 Programme de moyens et des activités du ministère.

Dans cette conception de l'approche programme pour la formulation de la politique ministérielle, le programme constitue à la fois le cadre de définition des moyens et des activités destinés à atteindre les objectifs globaux et celui de gestion opérationnelle des politiques du secteur. Un programme est caractérisé par un **choix stratégique**, des objectifs spécifiques assortis d'indicateurs et de cibles de résultats. Les objectifs globaux sont déclinés en programmes spécifiques regroupant les moyens et les actions prévus pour leur réalisation. **Ainsi, à chaque objectif global retenu est associé un programme ou plusieurs programmes.**

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 de développement équitable et durables (branche, filière, environnement 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.

Tableau 6 : Exemples d’actions intégrant le triptyque emploi- genre – climat

Les secteurs d’activité	Les actions prioritaires en matière de réduction des inégalités
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • L’accès des femmes à terre : le code foncier doit inclure une clause permettant aux femmes de devenir propriétaires • Favoriser l’accès des femmes au crédit agricoles et aux intrants agricoles • Participation équitable des hommes et des femmes dans les programmes de renforcement de capacité en matière de gestion et de développement des pratiques agricoles durables.
Eau	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître les infrastructures d’eau potable et d’assainissement dans les zones rurales pour : <ul style="list-style-type: none"> ✓ réduire la distance à parcourir par les femmes pour aller puiser de l’eau. ✓ combattre l’insalubrité dont sont victimes les femmes en premier lieu car ces dernières assument l’essentiel des tâches domestiques.
Energie	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité de services énergétiques pour : <ul style="list-style-type: none"> ✓ économiser le temps passé par les femmes et les enfants à collecter de bois énergie. ✓ réduire les maladies liées à la respiration des fumées provenant du bois énergie durant les activités de cuisions ✓ accroître les activités génératrices de revenus
Education	<ul style="list-style-type: none"> • La gratuité des frais de scolarité pour encourager l’inscription des jeunes filles et d’arriver ainsi à la parité garçon/fille • Campagne de sensibilisation pour inciter les parents à scolariser les jeunes filles, surtout dans les zones rurales.
Santé	<ul style="list-style-type: none"> • Politique visant à réduire la mortalité maternelle grâce à l’amélioration de l’accès aux infrastructures sanitaires • Réduire les coûts des soins de santé pour les femmes à l’âge de procréer.

La détermination des programmes du secteur doit procéder de :

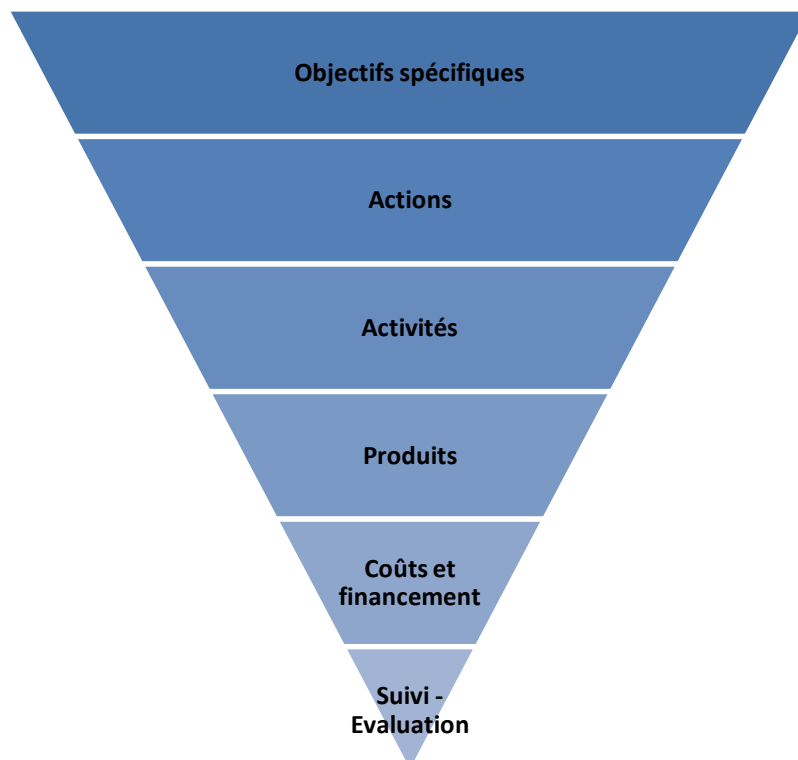
- la hiérarchisation des besoins en fonction de leur degré de priorités ;
- l’articulation entre les activités et les objectifs ;
- la mise en adéquation des moyens prévus pour la mise en œuvre des activités avec les objectifs stratégiques ;
- l’allocation de façon plus rationnelle des ressources qui tienne plus compte des priorités ministérielles de manière à atteindre les objectifs fixés (efficacité socio-économique et efficience) ;
- du découpage pluriannuel de la programmation des activités selon un échéancier cohérent, réaliste et progressif.

Il s’agira ainsi de :

- recenser, choisir, évaluer et organiser les méthodes et les moyens qui permettent d’atteindre l’objectif fixé auquel est associé le programme ;
- prévoir la réalisation des programmes dans le temps (chronogramme) ;
- identifier les structures responsables de l’exécution des programmes.

Chaque programme est composé d’actions qui regroupent les activités prévues pour réaliser les objectifs spécifiques, des résultats attendus, de l’évaluation des coûts des activités et du dispositif de suivi-évaluation du programme, notamment les indicateurs.

Figure 4 : Éléments constitutifs d’un programme



On distingue deux types de programmes :

- (i) **Les programmes opérationnels** visent la production d'un bien ou d'un service propre à un besoin spécifique du secteur.
- (ii) **Les programmes d'appui**. 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.

Un programme doit réunir **un certain nombre de caractéristiques** :

- une cohérence dans 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 : il se voit affecter une enveloppe de crédits fongibles 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.

Figure 5 : Types de programmes

PROGRAMMES	TYPES DE PROGRAMMES
Programme : Contrôle du médicaments et laboratoires ;	Programme opérationnel
Programme : Gestion et valorisation des ressources humaines, matérielles et financières ;	Programme d'appui
Programme : Prévention et lutte contre les maladies ;	Programme opérationnel

Figure 6 : Exemples de programmes

Ministère de l'enseignement primaire, secondaire et alphabétisation
Programme 1 : Education de base
Programme 2 : Enseignement secondaire
Programme 3 : Alphabétisation
Programme 4 : Pilotage et soutien aux politiques de l'enseignement primaire, secondaire et de l'alphabétisation

source : Source : Maquette budgétaire, Ministère de l'Enseignement de Primaire, Secondaire et de l'Alphabétisation, République du Congo, juin 2014 avec l'appui d'Afritac centre.

2.3.6.1 Les objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques d'un programme sont les objectifs à atteindre à travers la mise en œuvre du programme. Ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité du programme et faciliter sa gestion.

2.3.6.1.1 Principes généraux d'élaboration des objectifs spécifiques des programmes

La démarche de performance implique que les objectifs correspondent à des attentes réelles de la population. Aussi, les trois catégories d'objectifs de performance mentionnées plus haut restent valables à ce niveau :

- objectifs socio-économiques ;
- objectifs de qualité du service rendu ;
- objectifs d'efficience.

La définition des objectifs doit être modulée en fonction de l'horizon temporel de la politique ministérielle. Aussi, là où cela s'avère nécessaire, il est possible de déterminer des objectifs et des indicateurs intermédiaires qui, sans rendre compte de la performance finale de la politique

ministérielle, permettent un suivi annuel de celle-ci. Le tableau suivant⁵ précise la hiérarchie de l'ensemble des objectifs.

Tableau 7 : Objectifs spécifiques sur l'emploi

Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Activités à mettre en œuvre	Indicateurs
Développer les possibilités d'emploi	Des efforts sont mis en œuvre pour une meilleure appréciation de l'offre d'emploi dans le pays	<ul style="list-style-type: none"> * Caractériser les résultats obtenus par les divers programmes, projets ou politiques ministérielles mises en œuvre, favorables à la création d'emplois et/ou de l'initiative privée dans le pays ; * Mesurer régulièrement la situation sur les tendances du marché du travail et de l'emploi ; * Mesurer les progrès enregistrés. 	Taux d'emploi
			Taux d'activité des jeunes de 15-24 ans
			Taux d'activité des 15-64 ans
			Taux de chômage des 15-24 ans
Favoriser les gains adéquats et les emplois productifs	Les conditions d'emplois des travailleurs sont améliorées	<ul style="list-style-type: none"> * Examiner les conditions d'emplois des actifs occupés, quel que soit leur secteur d'activité (public, privé formel, informel, ménage) ; * Définir les stratégies à mettre en œuvre en réponse aux insuffisances constatées afin d'envisager les réponses pour inverser les tendances. 	Taux de chômage des 15-64 ans
			Taux d'emplois vulnérables
			Pourcentage de travailleurs touchant une rémunération inférieure au SMIG
			Taux de travailleurs pauvres
			Taux d'emploi informels
Pourcentage de la population active cotisant à un régime de pension			

La source principale de vérification est constituée par les enquêtes auprès de ménages, à l'instar des enquêtes emplois (Instituts Nationaux de la Statistique, les structures en charge de l'emploi, etc.), le recensement sur la population.

⁵ Ce tableau est tiré du Guide d'élaboration des budget-programmes du Tchad, op.cit.

Tableau 8 : Objectifs spécifiques sur l'emploi et le genre

Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Activités à mettre en œuvre	Indicateurs
Favoriser l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi entre les hommes et les femmes	Une amélioration des écarts entre les hommes et les femmes est constatée	<ul style="list-style-type: none"> * Mesurer les progrès réalisés dans les efforts d'atténuation des écarts sexo-spécifiques ; * Analyser et comprendre la nature profonde des écarts observés ; * Envisager des stratégies opérationnelles pour inverser les tendances caractérisées. 	Ecart salarial entre homme et femme
			Indice de ségrégation horizontale
			Indice de ségrégation verticale
			Pourcentage de femmes dans l'effectif total des emplois

Les mêmes sources de vérification sur l'emploi fournissent les informations sur le genre. D'autres sources de vérification sur le genre sont gérées par des structures dédiées (ONU femmes, Ministère en charge de la promotion de l'équité).

Tableau 9 : Objectifs spécifiques sur le genre

Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Activités à mettre en œuvre	Indicateurs
Promouvoir la formation et l'accompagnement au genre des principaux acteurs impliqués/intervenant dans la mise en œuvre des programmes, projets et politiques	La formation et l'accompagnement au genre des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes, projets et politiques initiés sont réalisés	* Systématiser la budgétisation d'un volet relatif à la formation et à l'accompagnement au genre des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes, projets et politiques initiés ;	Part budgétaire des activités relatives à la formation et à l'accompagnement au genre dans le budget total du programme, projet et politique
		* Organiser des séances d'informations, éducation et information (IEC) des principaux acteurs intervenant dans la mise en œuvre des activités initiées dans le cadre des programmes, projets et politiques retenus	Taux d'exposition aux campagnes de sensibilisation d'IEC de la population d'une zone de référence donnée
			Nombre d'activités spécifiques concernant l'intégration du genre dans les programmes, projets et politiques mises en œuvre
Favoriser le plaidoyer en direction des décideurs locaux pour améliorer durablement la prise en compte des besoins spécifiques et des intérêts stratégiques des femmes dans le tissu économique et social	Les décideurs locaux sont sensibilisés pour systématiser la prise en compte des besoins spécifiques et des intérêts stratégiques des femmes dans le tissu économique et politique		Pourcentage de décideurs (hommes et femmes) sensibilisés à l'approche Genre
			Nombre de décideurs locaux (hommes et femmes) rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre du programme, projet et politique
			Taux de participation des femmes dans la gestion des activités des programmes, projets et politiques mis en œuvre dans une région de référence donnée.

Tableau 10 : Objectifs spécifiques sur le changement climatique

Objectifs spécifiques	Résultats attendus	Activités à mettre en œuvre	Indicateurs
Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	Les facteurs (forces motrices) qui permettent d'expliquer les conséquences des choix des programmes /politiques du développement économique et social sur les dotations environnementales sont clairement identifiées	Comprendre et analyser les effets directs et indirects des programmes, projets ou politiques mis en œuvre sur les modes de consommation et de consommation des activités humaines	Taux de croissance démographique
			Taux de croissance économique
			Taux d'urbanisation de la zone de référence donnée
			Consommation annuelle moyenne d'énergie
Les pressions (pollution, émission, déchet, occupation des sols, etc.) des forces motrices sur les dotations environnementales sont clairement caractérisées	Evaluer et clarifier la nature de la pression imposée par les forces agissantes sur la qualité et la quantité des dotations environnementales		Zones forestières en pourcentage de la superficie du territoire
			Emissions annuelles de gaz à effet de serre par source
			Taux de modification de la fertilité des sols
Réduire le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable, ni à des services d'assainissement de base	Les conséquences sur le monde vivant (humain, animal), mais aussi sur l'écosystème de l'action humaine et des cataclysmes naturelles sont quantifiées et caractérisées	Evaluer la nature des conséquences (positives ou négatives) de la dégradation de l'état de l'environnement sur le bien-être des populations, mais aussi des différentes composantes de l'écosystème et quantifier les changements observés	Pourcentage de maladies hydriques (cholera à la suite de l'infection des sources d'eau)
			Pourcentage de la production agricole perdue du fait de la sécheresse
			Mortalité liée des maladies dues à l'inhalation de métaux lourds tels que l'amiante (asbestose)
			Pourcentage de la population menacée par des phénomènes météorologiques extrêmes (inondations, sécheresse, etc.)
Les réponses (actions préventives, correctrices, atténuation, stratégies diverses) à apporter pour atténuer non seulement les conséquences de l'action humaine, mais aussi des cataclysmes naturels sont clairement définies	Evaluer la nature des réactions à apporter en réponse aux impacts constatés à la fois pour les populations, pour les principaux acteurs de la vie économique, pour les décideurs, pour les ONG et pour la société civile		Nombre de mesures mises en œuvre sur l'importation, l'utilisation, les émissions et l'élimination des produits chimiques toxiques
			Existence d'une structure nationale en charge de la gestion de l'environnement
			Pourcentage des eaux usées traitées par rapport au total de rejets

Les sources de vérification sont les ministères de l'environnement, de transport, de l'industrie, l'énergie et du tourisme. Les organismes des Nations Unies comme l'UNEP etc....

Le choix des objectifs spécifiques doit être représentatif des aspects essentiels du programme.

Les objectifs spécifiques doivent pouvoir être atteints par le biais du programme. Le résultat atteint doit pouvoir être imputé, pour l'essentiel, aux actions menées dans le cadre du programme.

2.3.6.1.2 Les principales caractéristiques d'un objectif spécifique

- **Un objectif clair.** L'énoncé de l'objectif est simple, précis, facile à comprendre par tous.
- **L'atteinte d'un objectif dépend des activités du programme.** La réalisation de l'objectif est imputable, à titre exclusif ou principal, aux activités du programme auquel il est attaché. La formulation de l'objectif et les explications qui l'accompagnent dans le document de politique ministérielle doivent être l'occasion de mieux faire comprendre le rapport entre les activités des administrations et les résultats qui en sont attendus. La poursuite des résultats obtenus dans le passé pour un objectif précis peut guider la formulation de certains objectifs spécifiques.
- **Un objectif mesurable par des indicateurs chiffrés.** Un objectif est précis et concret. Il indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme. Un objectif doit donc être mesurable. Il est accompagné d'un, voire de deux indicateurs chiffrés, renseignés pour le passé et pour l'avenir (cibles de résultats). Les indicateurs doivent être chiffrés y compris lorsqu'ils se rapportent à des phénomènes qualitatifs.
- **Un choix d'objectifs cohérents avec ceux des programmes connexes du secteur.** Les objectifs spécifiques de chaque programme répondant à un objectif global, mais concourant à assurer une même mission doivent être complémentaires et coordonnés.

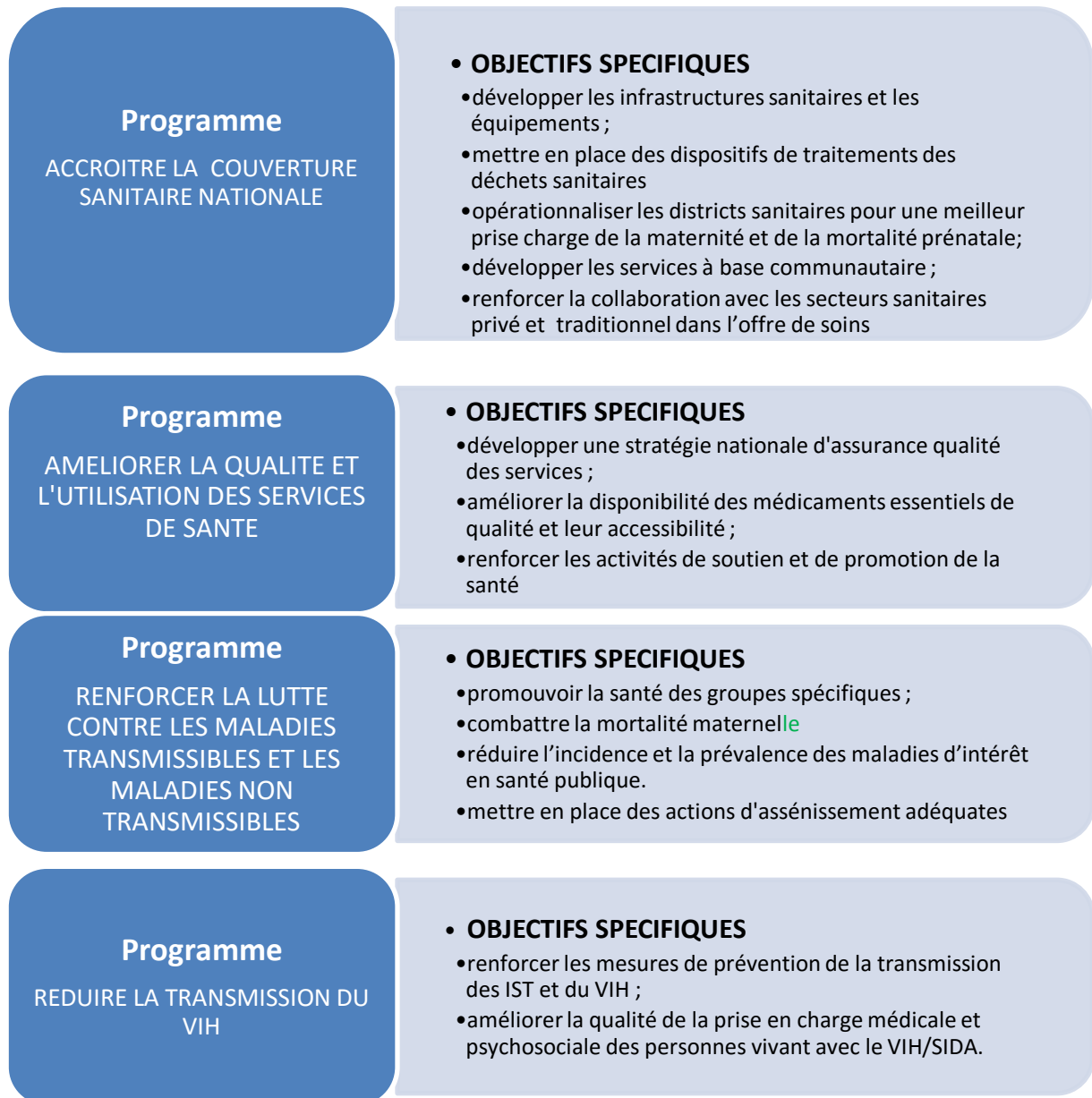
2.3.6.1.3 La présentation des objectifs spécifiques

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 ministérielle 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 :

- d'efficacité socio-économique,
- de qualité du service,
- d'efficacité de gestion.

Figure 7 : Exemple d'objectifs spécifiques, Ministère de la Santé



2.3.6.1.4 Les actions

Les actions regroupent l'ensemble des moyens et des activités mis en œuvre pour la réalisation d'un objectif spécifique donné. Elles permettent de coordonner les activités qui relèvent du même objectif spécifique. Cette classification doit permettre une formulation concrète, précise, réaliste, cohérente et suivant une échéance de l'action prévue pour l'atteinte des objectifs spécifiques du programme. Elle permet de reconsidérer les plans d'actions de mise en œuvre des politiques ministérielles qui étaient précédemment élaborés pour les fondre dans le document de politique ministérielle.

Les **principes et des orientations de la politique** peuvent être rappelés pour guider le choix des actions et des moyens destinés à la réalisation des résultats attendus du programme.

Les actions doivent répondre à deux critères :

- Elles mènent à l'atteinte de l'objectif spécifique qui leurs sont rattachés ;
- Elles permettent de résoudre le problème identifié.

Les actions s'inscrivent au niveau opérationnel du programme. Liées à des objectifs spécifiques du programme, les actions explicitent le contenu des programmes. Un travail de réflexion doit se faire sur la nécessité de lier les indicateurs aux actions ou aux activités. Un indicateur synthétique peut être développé pour chaque action recoupant les indicateurs associés aux activités.

De même, une réflexion doit être menée quant à la nécessité d'associer des objectifs intermédiaires aux actions par rapport à la dimension opérationnelle de celles-ci, notamment pour ceux qui sont chargés de leurs mises en œuvre.

Les actions peuvent être présentées suivant leur classification par rapport à l'objectif spécifique qu'elles cherchent à atteindre selon qu'elles relèvent d'une prestation de service (finalité, publics cibles, activités et moyens) ou d'une intervention (finalité, dispositifs d'intervention, publics cibles, etc.).

Tableau 11 : Caractéristiques des actions du programme

Actions	
Concrètes	Elles se matérialisent par des faits et des chiffres. Elles présentent les activités réelles prévues par l'administration ou les gestionnaires de programme
Identifiées	Des responsables clairement identifiés.
Réalistes	Elles sont réalistes par rapport au contexte, aux moyens financiers et aux ressources humaines et institutionnelles.
Échéances	Elles sont accompagnées par un calendrier de réalisation. Les échéances sont fixées avec des points de contrôle préalablement définis.

Source : Auteurs et inspirés des directives de l'UMOA et de la CEMAC sur les outils d'opérationnalisation de l'exécution des budget-programmes

Dans le cadre du budget-programme, les actions précisent la destination des crédits au sein des programmes en termes de cibles (par exemple publics visés) ou de leviers d'action (par exemple dispositifs utilisés). L'action est l'unité d'analyse des coûts complets des politiques publiques.

2.3.6.1.5 Les activités

Les activités permettent d'atteindre les objectifs fixés avec les moyens fournis pour produire les résultats attendus. Ce sont des processus de production qui soutiennent les actions planifiées dans le contexte du programme.

Deux grands types d'activités peuvent être distingués :

- (i) **Les activités directes**, par lesquelles le ministère ou l'institution publique intervient ou exécute.
- (ii) **Les activités de support**, qui sont internes à l'administration du ministère ou de l'institution publique.

Le recensement des différents services administratifs du secteur permet dans un premier temps de déterminer la typologie des activités qui sont menées au sein du secteur. L'analyse de la pertinence et de l'organisation de ses activités permet ensuite de les ordonner et de les classer en fonction des objectifs qu'elles permettent d'atteindre. Cet exercice de clarification et d'organisation des activités menées au sein de l'administration est un élément essentiel de leur planification dans des programmes. Cette démarche de classification des activités et d'ordonnement par rapport aux services administratifs est aussi importante pour le passage de la politique ministérielle au budget-programme car elle participe de la détermination des responsabilités pour chaque gestionnaire de programme. Elle procède de l'analyse préalable des activités menée par les services concernés pour la mise en œuvre opérationnelle des politiques portées par les programmes.

La programmation des activités doit se faire au regard des moyens humains et financiers projetés pour la politique ministérielle. Elle consiste à conduire des actions d'optimisation en articulant les activités avec les dispositifs administratifs, les moyens humains et les capacités institutionnelles. La programmation des activités doit obéir à une temporalité définie qui permet de fixer les périodes d'exécution des programmes.

Les activités explicitent comment les moyens alloués permettent d'assurer l'atteinte des résultats attendus.

Les activités doivent se définir de manière homogène et unique pour tous les programmes en lien avec la nomenclature par destination définie. Pour traduire de manière cohérente et lisible les modalités de mise en œuvre de chaque programme, chaque activité doit être rattachée à une action et une seule.

Des impératifs pour le choix des activités :

- être en nombre limité ;
- avoir un sens pour la mobilisation des services ;
- avoir un caractère pérenne ou *a minima* pluriannuel.

Dans le cadre du budget-programme, l'activité est l'élément structurant de la programmation et de son suivi en exécution : elle permet de programmer les dépenses dans une logique pluriannuelle. Une politique ministérielle s'appuiera sur des activités génériques et spécifiques à mettre en œuvre par les services. Chaque **responsable de programme** doit identifier les activités à mener indispensables pour atteindre ses objectifs de performance. L'ensemble des activités d'un ministère constitue le référentiel pour la programmation de la politique du secteur en lien avec le cadre budgétaire. La programmation opérationnelle doit guider et alimenter la programmation budgétaire.

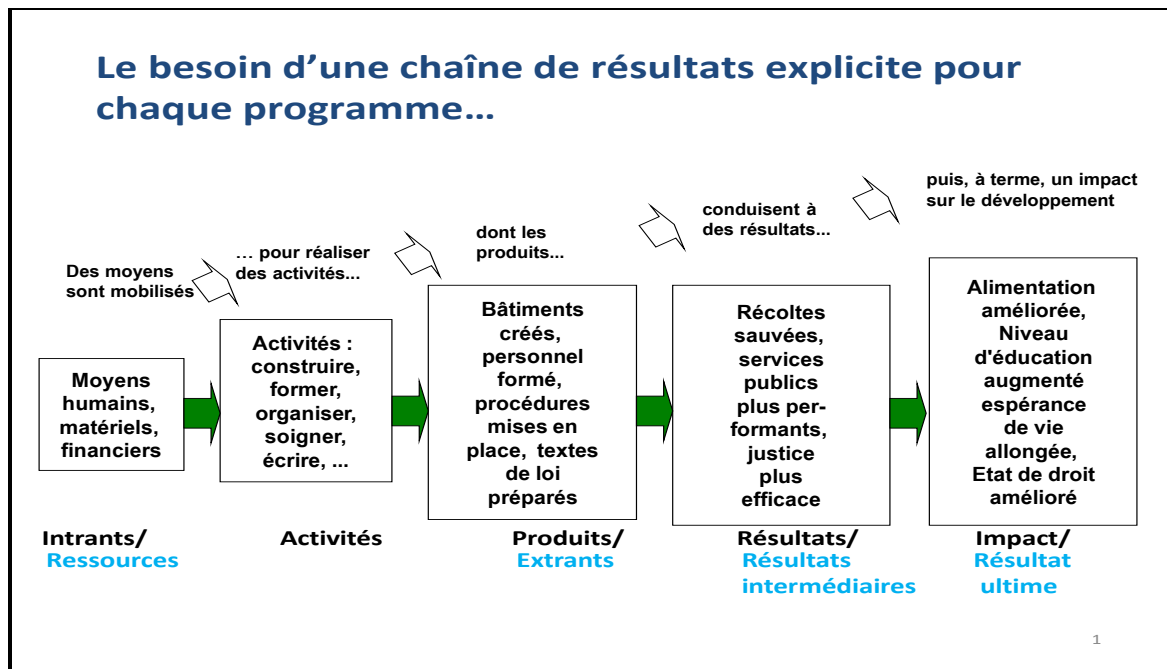
La programmation des activités doit être :

- **exhaustive** : couvrir toutes les ressources ;
- **indicative** : permettre les évolutions nécessaires (contexte, financement, autres utilisations des crédits, accent mis sur une action particulière) par rapport à la prévision. Une reprogrammation nécessaire pour réorienter l'affectation des ressources aux activités quand les écarts sont significatifs.

2.3.6.1.6 Les résultats

Les résultats sont des changements descriptifs ou mesurables qui découlent des activités menées en vue de l'atteinte d'un objectif spécifique du programme. Ce sont des produits des activités des programmes du secteur.

Figure 8 : Chaîne des résultats pour chaque programme



On distingue trois niveaux de résultats :

- Résultat immédiat - extrant : qualité et quantité de services rendus ;
- Résultat intermédiaire - effet : biens produits impliquant un changement, une amélioration ;
- Résultat ultime - impact : modifications, changements apportés par les activités entreprises sur le milieu où elles se déroulent.

Tableau 12 : Exemple de résultats attendus

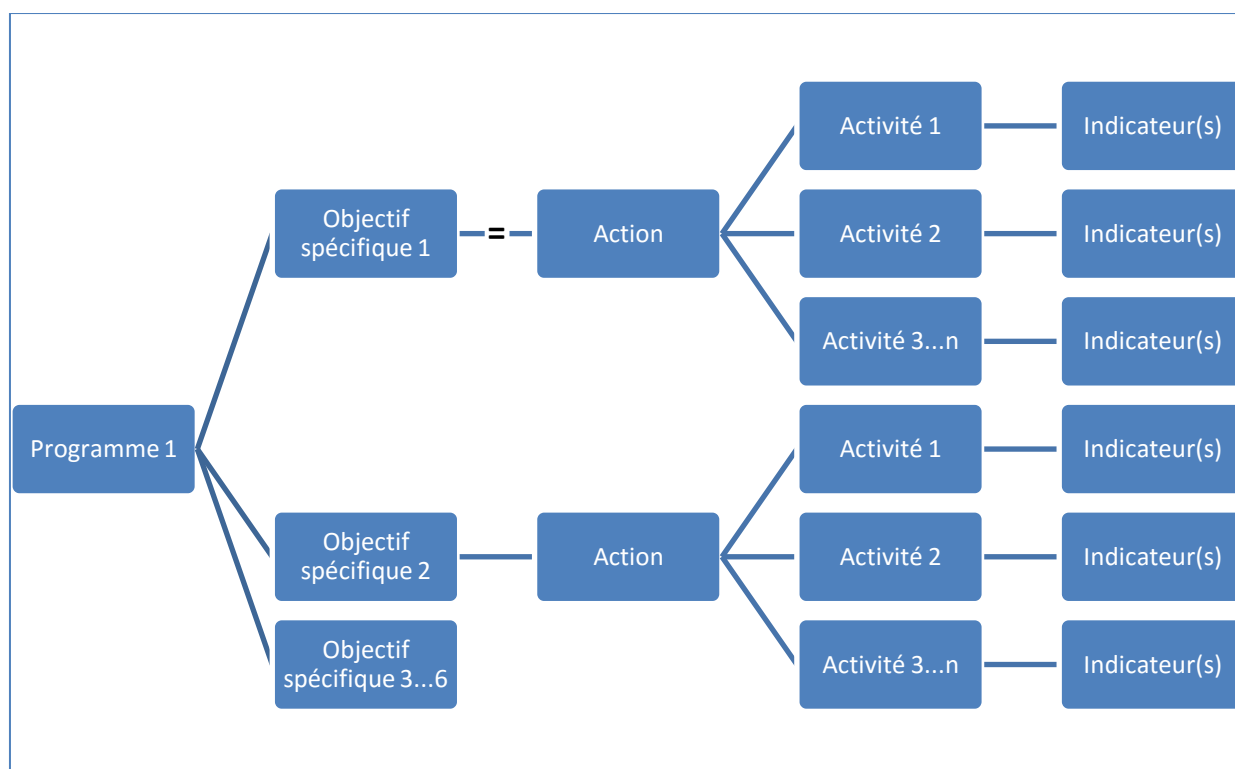
Résultats attendus	Types
Organisation de session de formation des encadreurs pédagogiques, de conférences pédagogiques	Résultat immédiat : extrant (output)
Construction de complexes scolaires, salles de classe, de logements de maître, de cantines, de latrines	Résultat immédiat : extrant (output)
Opérationnalisation et accès aux cantines scolaires et aux latrines	Résultat intermédiaire : effet (outcome)
Augmentation du taux de scolarisation des filles	Résultat ultime : impact

2.3.6.1.7 L'articulation des éléments d'un programme : une typologie

Les trois schémas ci-dessous fournissent une indication des différents types d'articulation qui peuvent exister entre les différents éléments d'un programme.

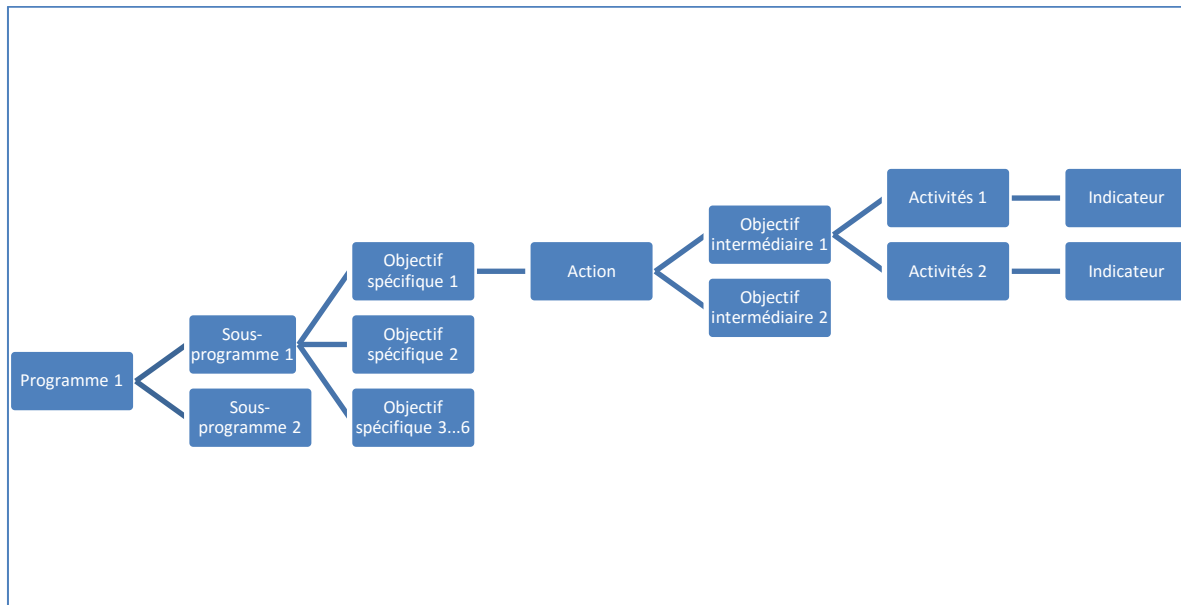
Le premier schéma décrit une articulation directe entre objectifs spécifiques, actions, activités et indicateurs.

Figure 9 : Cas d'un programme avec plusieurs objectifs spécifiques



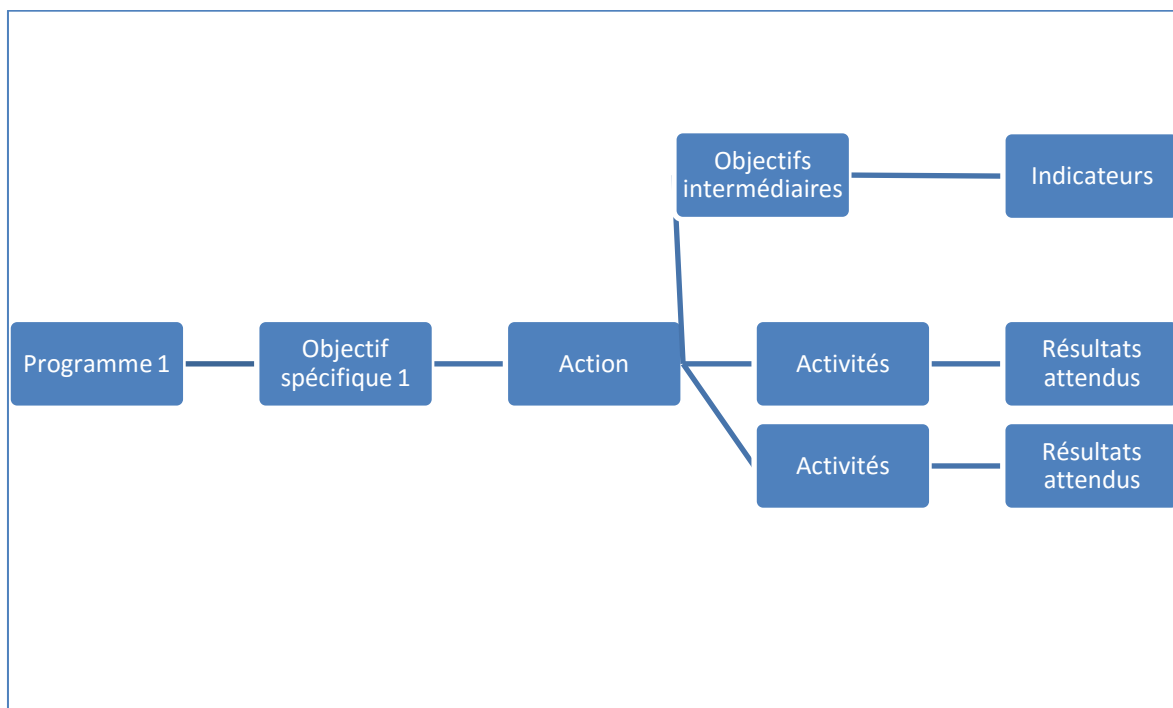
Le second schéma décrit la possibilité d'introduire des sous-programmes au sein des programmes et de rattacher aux actions des objectifs intermédiaires.

Figure 10 : Cas d'un programme contenant des sous-programmes



Le troisième schéma rattache aux actions des objectifs intermédiaires auxquels sont associés directement les indicateurs.

Figure 11 : Cas d'un programme avec un seul objectif spécifique



Ces schémas montrent la nécessité de réfléchir au niveau approprié pour introduire les indicateurs et à l'opportunité d'introduire des sous-programmes et des objectifs intermédiaires

2.3.6.1.8 Les coûts et financement des programmes ministériels

2.3.6.1.8.1 Coûts des programmes

Les activités des différents programmes doivent être valorisées par des coûts. Il serait souhaitable d'appliquer des **coûts unitaires officiels**⁶ aux activités prévues dans le cadre des programmes de la politique ministérielle. Cette valorisation des activités doit être la même que celle appliquée pour les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et les budgets programmes des ministères et institutions publiques. Ceci réduit ou élimine le risque d'une évaluation aléatoire des activités ou le dévoiement de la procédure de coûts unitaires. En même temps, l'application des coûts unitaires peut mener à une évaluation des coûts qui diffère légèrement des coûts réels. Où ceci s'avère pertinent, des coûts unitaires qui diffèrent d'une région à l'autre peuvent être prévus sur la base des prix unitaires et/ou forfaitaires des marchés publics en cours.

L'intégration du triptyque emploi, genre et changement climatique dans les programmes entrainera des coûts qu'il faudra tenir compte dans l'élaboration du budget-programme.

L'évaluation du coût des activités doit s'accompagner d'une réflexion nécessaire sur l'équilibre entre les coûts unitaires, le volume de moyens, la qualité de service et les délais.

Elle peut se réaliser sur la base de l'analyse de l'historique de consommation du ministère, le suivi des stocks et de la comptabilité matières, les fiches projets, les standards moyens (cout de formation d'un agent, indemnité de déplacement, etc.) en bénéficiant de la collaboration des gestionnaires de budget, des responsables logistiques, des contrôleurs de gestion et des DAF des ministères.

L'approche programme implique un chiffrage de toutes les dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, transfert) liées aux activités (directes ou support), **compte tenu du cadrage budgétaire** pour un passage aisé à la budgétisation de la politique ministérielle sous forme de budget-programme.

Pour les projets : **le coût global du projet** sera défini par rapport à la valorisation des moyens nécessaires (devis, marché, projets équivalents).

La valorisation des dépenses impliquées par la politique ministérielle doit traduire la stratégie budgétaire développée par le secteur. En effet, la maîtrise budgétaire pluriannuelle doit guider la programmation des activités et détermine la qualité et la quantité des ressources allouées aux activités.

⁶ Ce qui signifie l'élaboration d'une grille commune de coûts unitaires.

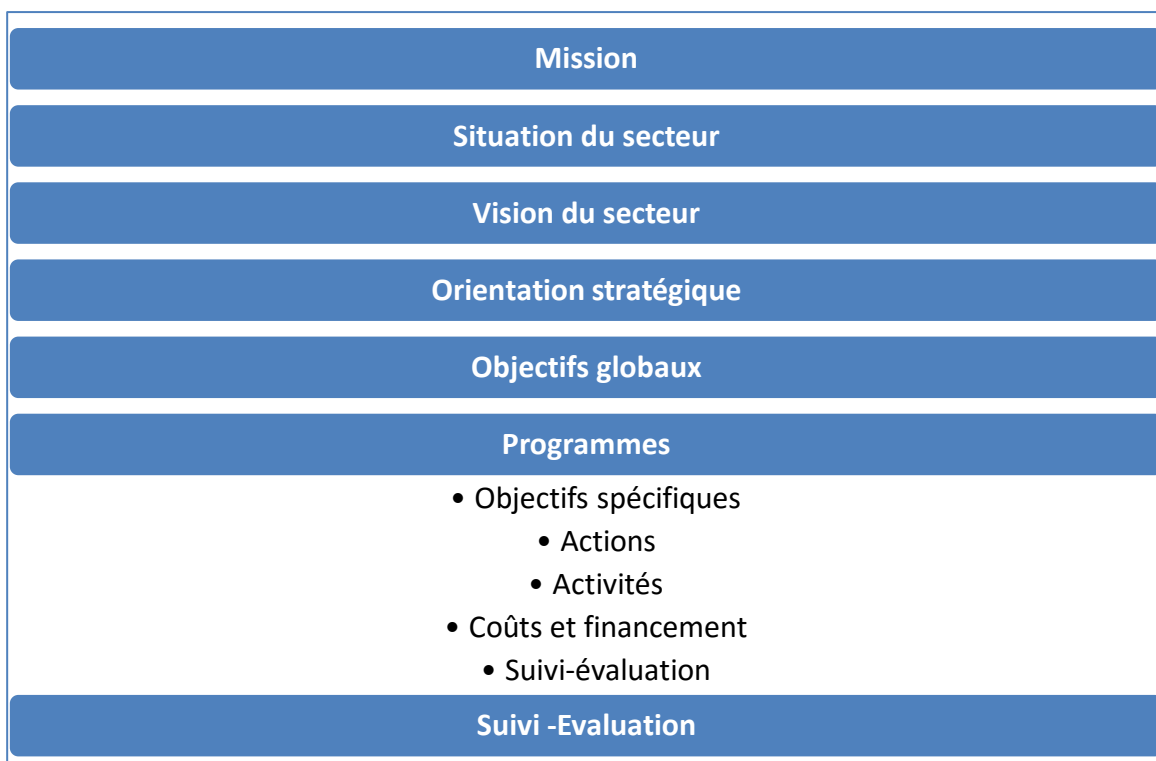
2.3.6.1.8.2 Mécanismes de financement et de mobilisation des ressources

Un document de politique constitue un cadre de promotion du dialogue sectoriel et de mobilisation de ressources. Avec l'introduction de l'approche programme et du CDMT dans le système d'allocation des ressources, la politique aura comme source de financement, d'une part, le CDMT global pour ce qui est des ressources de l'État, et d'autre part, l'appui budgétaire ou encore le fonds commun pour ce qui est de l'intervention des partenaires techniques et financiers.

La concertation avec les PTF et les autres bailleurs est une étape importante du processus d'élaboration de la politique ministérielle. Elle doit être au cœur du processus de programmation des activités des programmes sectoriels. En effet, il serait souhaitable de préciser au maximum les engagements projetés par les partenaires en fonction des programmes voulus pour le secteur pour avoir un arbitrage cohérent et réaliste lors de la définition de la politique ministérielle.

L'approche programme devrait permettre la création d'un cadre institutionnel de dialogue avec les PTF pour définir leurs priorités d'engagement, ses modalités et critères de décaissement.

Figure 12 : Plan d'élaboration d'un document de politique ministérielle



La thématique de « suivi et évaluation » fait l'objet d'un guide à part compte tenu de la pertinence, de l'ampleur et de la spécificité de celle-ci.

Tableau 13 : Bonnes pratiques d'élaboration d'une politique ministérielle

ELEMENTS DE CONTENU	LES BONNES PRATIQUES
PROCESSUS D'ELABORATION	Participatif et inclusive, en particulier des échelons territoriaux et de la société civile.
INTRODUCTION	Sujet bien amené et problématique bien posée.
CONTEXTE	Contexte sectoriel 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
	Bonne visualisation des forces et des faiblesses
	Analyse des besoins de financement
CADRE STRATEGIQUE	Orientations ministérielles articulées aux orientations nationales, régionales et locales
	Vision, valeurs et missions bien identifiées.
	Claire formulation des objectifs et des résultats comportant des indicateurs pertinents
	Axes stratégiques pertinents et correctement formulés.
	Axes stratégiques comme solutions pertinentes pour résoudre les problèmes identifiés
MODALITES DE MISE EN ŒUVRE	Claire définition d'un dispositif institutionnel de mise en œuvre, dont l'articulation avec les acteurs territoriaux et leurs objectifs et moyens propres
	Politique déclinée en programmes, projets et activités.
	Responsables de la mise en œuvre identifiés.
CADRE DE SUIVI-EVALUATION	Organes de suivi et leur composition sont spécifiés
	Supports de suivi identifiés.
EXHAUSTIVITE ET CONCISION	Analyse des différents sous-secteurs abordée de manière concise
CADRE DE COORDINATION ET D'INTEGRATION	Analyse d'impact sur les autres secteurs socio-économiques réalisée.
	Analyse des chevauchements, synergies et possibles contradictions avec autres politiques ministérielles réalisée.
	Possibilités de programme intégré avec autres secteurs, sur une base nationale ou régionale, identifiées

2.4 La phase de validation

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 programmation des programmes du secteur.

La phase de validation proprement dite comprend deux étapes : la validation en **atelier technique** et la validation en **atelier national** et en **conseil des Ministres**.

2.4.1 L'atelier technique de validation

Le projet de document de politique une fois élaboré fait d'abord l'objet d'un atelier technique de validation. L'atelier technique de validation regroupe, outre 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 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 soumis cette fois à l'examen d'un atelier national de validation.

2.4.2 L'atelier national de validation

L'atelier national de validation, quant à lui, regroupe les membres du conseil d'administration du secteur ministériel (CASEM), les partenaires sociaux, les partenaires techniques et financiers ainsi que les autres acteurs étatiques et non étatiques dont la contribution est attendue dans la mise en œuvre de la politique.

L'implication des partenaires du département 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 la politique.

2.4.3 *L'approbation de la politique*

Le document validé en atelier national est soumis à l'approbation du Conseil des ministres conformément à la procédure en vigueur.

La politique ministérielle une fois adoptée est rendue opérationnelle à travers les budget-programmes élaborés pour sa mise en œuvre. Généralement, les budget-programmes doivent être pluriannuels glissants. Ils intègrent en plus des programmes, les mécanismes de budgétisation, d'exécution et de suivi-évaluation des programmes. Ces éléments doivent s'enchaîner, chaque niveau étant une déclinaison du niveau supérieur.

3 CONCLUSION

Le tome 1 du guide vise globalement à renforcer les capacités d'élaboration des stratégies nationales de développement et d'élaboration des politiques ministérielles en veillant à la bonne intégration du triptyque : emploi, genre et changement climatique. Ce volume est intrinsèquement lié au tome 2 qui lui dans la même logique, c'est-à-dire dans l'approche axée sur les résultats, s'attèle à la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation des politiques publiques préalablement définies. Il s'agit plus particulièrement dans ce deuxième volume d'utiliser le cadre logique en tant qu'instrument de suivi et évaluation. A ce titre ces deux guides sont des instruments de planification stratégique dans une approche programme respectant les éléments telles que l'inclusivité et la participation.

Annexes : Boite à outils

ANNEXE 1 : Principales étapes de la phase préparatoire

Etape 1 : Instituer une démarche participative.

C'est un élément essentiel de l'action publique de la phase d'élaboration des politiques publiques à leurs évaluations. Elle permet de prendre en compte les préoccupations des acteurs concernés et d'obtenir leur adhésion à la politique menée.

Etape 2. Élaborer les termes de référence

Les termes de références pour l'élaboration de la politique ministérielle sont proposés par la Direction des études et de la planification du secteur concerné, discutés avec l'équipe de pilotage et finalement approuvés par l'autorité de tutelle.

Ces termes de référence sont nécessaires pour fixer les objectifs, les attributions et préciser le calendrier de la mission confiée à l'équipe technique de pilotage de l'élaboration de la politique ministérielle.

Les termes de référence permettent aussi de lancer les appels d'offre pour un consultant ou de transmettre les demandes d'appui technique au Ministère de l'économie et des finances pour la réalisation de certaines phases ou études du processus que les ressources internes du département ne permettent pas de mener.

Etape 3. Initier la réunion de cadrage et de lancement

Une réunion de cadrage et 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. Elle 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'information à fournir sur leur domaine d'activité, leurs services, etc.

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

Etape 4. Spécifier le rôle des acteurs

Il est essentiel de préciser le rôle des acteurs dans un processus aussi complexe qui requiert la mobilisation de différentes administrations, ministères, organismes, bailleurs et ou consultants. Au moins cinq structures peuvent être identifiées devant ou pouvant jouer un rôle dans ce processus :

- La **structure en charge de la planification** : elle est en amont et en aval du processus d'élaboration de la politique ministérielle. Elle joue un rôle central depuis l'élaboration des termes de référence jusqu'à l'adoption de la politique. Le suivi-évaluation et la mise en œuvre de la politique lui incombent ;
- le **comité technique de pilotage** : il est chargé d'orienter et de valider les différentes phases du processus d'élaboration du document de politique lorsque le Ministère recourt à une expertise externe. Dans le cas où le sectoriel décide de faire appel aux compétences internes, le comité s'organise pour conduire le processus de bout en bout ;
- la **Direction / structure en charge de la planification** : elle apporte un appui technique et financier aux ministères demandeurs ;
- les **partenaires techniques et financiers** : ils peuvent apporter un appui technique ou financier au cours du processus ;
- **le (ou les) consultant(s)** : il apporte son expertise au ministère conformément aux termes de référence y relatif.

ANNEXE 2 : La Phase de diagnostic

Étape 1. Le diagnostic institutionnel

Le diagnostic institutionnel s'adresse principalement à l'organisation et au fonctionnement du secteur, notamment dans le domaine public. Il traite des règles, des procédures, et des processus qui gouvernent, gèrent et planifient les politiques de développement mises en place par les États.

Étape 2. Le diagnostic externe

Le diagnostic externe fait appel à un organisme extérieur qui permet d'avoir une analyse du secteur distancée. Ce diagnostic va permettre d'améliorer l'étape d'évaluation des politiques passées.

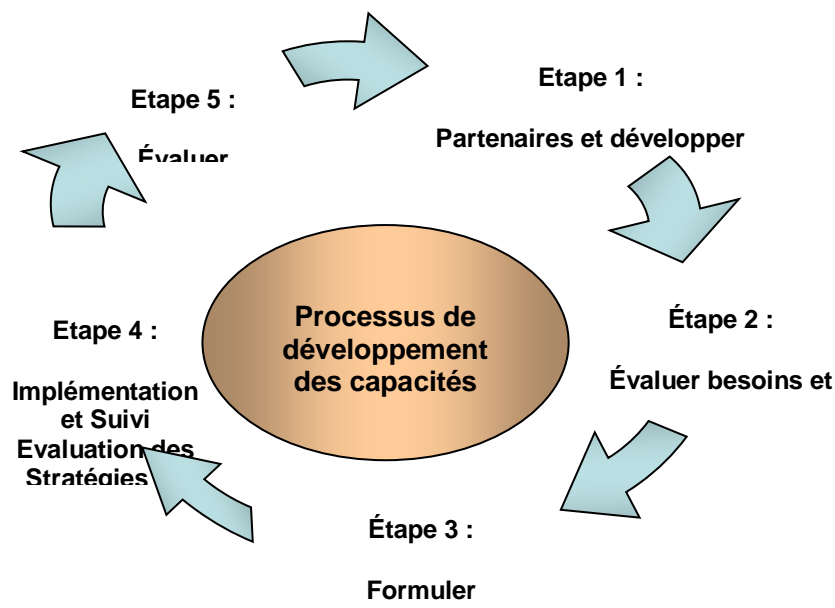
Étape 3. Le développement des capacités

Le graphique ci-dessous illustre la nature cyclique du processus de développement des capacités.

Le processus de Développement des Capacités doit suivre des activités clefs à mener selon différentes étapes :

- Étape 1 : Engager les partenaires et développer le consensus ;
- Étape 2 : Évaluer les besoins et les atouts en termes de capacités ;
- Étape 3 : Définir les stratégies de développement des capacités, les données et les analyses nécessaires pour les soutenir ;
- Étape 4 : Mise en œuvre et suivi-évaluation des stratégies de développement des capacités ;
- Étape 5 : Évaluation des stratégies de développement des capacités.

Figure 13 : Processus de Développement des Capacités



Étape 4. L'évaluation des politiques passées

L'évaluation est un instrument de pilotage de l'action publique qui occupe aujourd'hui une place croissante dans les outils de gouvernance. Elle se traduit par une **appréciation systématique et objective, à un moment donné, de la conception, de la mise en œuvre et des résultats d'une politique, programme ou projet (PPP)**. L'évaluation indique dans quelle mesure – et pourquoi une intervention publique a, ou non, atteint ses objectifs et eu, ou non, les impacts escomptés sur les bénéficiaires visés. L'évaluation permet donc d'apprécier **l'efficacité, l'efficacité, l'impact, la pertinence et la durabilité des PPP**, et si possible de les expliquer Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant de corriger l'intervention pendant son déroulement et/ou d'**intégrer les leçons de l'expérience** dans le processus de décision pour de futures interventions.

L'élaboration d'une politique ministérielle doit tenir compte des leçons tirées de l'évaluation des politiques ou actions menées dans le secteur. 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.

ANNEXE 3 : LES FICHES OUTILS

Fiche outil 1 : La Sensibilisation des acteurs

I. Objectif

Cette fiche a pour objectif de donner les orientations ainsi que les actions à entreprendre en vue d'une bonne sensibilisation des autorités gouvernables et de tous les acteurs concernés par l'élaboration des politiques ministérielles et des stratégies sensibles aux questions de l'emploi, du genre et des changements climatiques.

En effet, la sensibilisation revêt une importance capitale en ce sens qu'elle permet aux acteurs de mieux comprendre les différents enjeux et opportunités liés aux CC, aux questions de genre et de l'emploi. Elle est également le canal utilisé pour faire prendre conscience aux acteurs de l'ampleur des risques des CC et de la non-prise en considération du genre sur les systèmes économiques, les ressources naturelles et sur la sécurité des personnes.

II. Démarches à entreprendre dans le cadre des activités de sensibilisation.

Pour mettre en place une stratégie de sensibilisation, il faudrait d'abord bien comprendre les sujets sur lesquels vont porter les activités de sensibilisation et ensuite identifier le public cible ainsi que les canaux adéquats pour faire passer le message auprès des acteurs concernés.

a) Bien comprendre le sujet faisant l'objet de sensibilisation

Le point de départ est de bien comprendre le sujet et de ses principaux enjeux et implications sur les secteurs d'activités des acteurs concernés par la sensibilisation. Il faudrait collecter des informations récentes, des faits et des chiffres parlant sur les changements climatiques et les inégalités liées au genre pour pouvoir convaincre et induire un changement.

b) Identifier les acteurs

Pour réussir une campagne de sensibilisation, il est important de bien connaître son public cible pour le pousser à agir et à produire des changements. Il faudrait donc dans un premier temps, dresser la liste des décideurs et des groupes de personnes influents qui pourraient faire changer les choses et dans un deuxième temps, de bien analyser leur profil et expertise pour s'assurer de leurs motivations, de leurs intérêts et surtout de leur niveau de connaissance du sujet.

Sur la base de ces données, le type et le contenu des outils de sensibilisation pourront être déterminés et adaptés à leurs besoins et profils. De cette façon, les outils seront accessibles et compréhensibles par les acteurs concernés et seront plus en mesure de porter de bons résultats. En règle générale, les expériences confirment que les messages ou des informations très portés sur les aspects scientifiques auront peu de chance à faire passer la communication.

c) **Choisir les canaux**

Divers canaux peuvent être utilisés pour mener des campagnes de sensibilisation et de donner aux parties prenantes des orientations sur les différentes mesures à appliquer pour réduire ces risques et maximiser les opportunités offertes dans le cadre de la prise en considération de ces dimensions transversales. Le choix du canal est en fonction du public cible et peut aller de la communication orale ou écrite, avec la rédaction d'articles et de brochures, à l'organisation des événements spéciaux tels que les ateliers de sensibilisation ou la réalisation de documentaires et de campagnes publicitaire qui ne sont là que quelques exemples.

III. Quelques conseils pratiques pour réussir les campagnes de sensibilisation

Sensibiliser n'équivaut pas à émettre des directives à l'endroit des parties prenantes mais plutôt de leur apporter des informations nécessaires leur permettant de prendre conscience de la situation et de pouvoir eux-mêmes décider en toute connaissance de cause.

Les outils de sensibilisation doivent contenir des données récentes, des cas concrets illustrés par des photos ou témoignages, des éléments de preuves sur les faits annoncés pour démontrer l'utilité et l'urgence d'une action intégrée des questions transversales.

Durant les ateliers de sensibilisation, les visites de terrains sont très appréciées par les participants qui peuvent eux-mêmes juger les faits du sujet en question.

Il faudrait s'assurer que les acteurs concernés sont bien outillés pour être en mesure d'accéder aux informations pertinentes pour pouvoir agir.

Il faudrait collaborer avec les médias, car elles peuvent faire passer souvent à moindre coûts des messages, des articles ou produire des documentaires importants sur les questions à traiter.

IV. Les questions clés à poser pour s'assurer de la réussite des campagnes de sensibilisation

Qui sont les différents acteurs à sensibiliser ? Quels sont les sujets sur lesquels vont porter les actions de sensibilisation ? Quels sont les outils appropriés pour toucher toutes les catégories de parties prenantes lors des campagnes de sensibilisation ?

Tous les acteurs participant à l'atelier organisé pour la sensibilisation sur les questions de l'emploi, du genre et du changement climatique, ont-ils le même niveau de compréhension des enjeux soulevés par ces problématiques ?

Fiche outil 2 : La mobilisation des ressources

1. Objectif

La mise en œuvre effective de politique et de stratégie sensibles au climat et au genre requiert une disponibilité de ressources suffisantes et garanties pour l'exécution des différentes actions à entreprendre. Les coûts de financement de ces actions doivent donc être inscrits dans les budgets nationaux ou alors être mobilisés à travers les sources de financement externes existantes dédiées au changement climatique et au genre.

L'objectif de cette fiche est de donner des orientations sur la façon d'inscrire ces questions transversales dans les budgets nationaux et également de présenter les sources de financements externes disponibles pour le traitement de ces questions transversales.

2 Démarche à entreprendre pour la mobilisation des ressources dans le cadre du budget de l'Etat

En règle générale, les budgets nationaux sont annuellement élaborés et présentés au parlement pour leur adoption. Ils recensent l'ensemble des ressources disponibles de l'Etat et les différentes dépenses y afférentes suivant les priorités économiques, politiques et sociales du gouvernement.

Pour que les budgets nationaux prévoient des fonds destinés aux traitements des questions transversales, les programmes d'adaptation, d'atténuation et du genre doivent donc être inscrits parmi les priorités lors du processus budgétaire. Toutefois, cela ne doit pas empêcher les autorités gouvernementales chargées de la mise en œuvre des politiques transversales de voir les possibilités de financement extérieures ; par exemple dans le cadre des changements climatiques, de voir les possibilités offertes par la CCNUCC pour lever des fonds supplémentaires nouveaux et additionnels.

Le tableau ci-dessous reprend les différentes étapes qui sous-tendent à l'élaboration des budgets nationaux en mettant l'accent sur les actions clés à mener pour une intégration effective des questions transversales aboutissant à l'allocation des fonds suffisants pour le financement des investissements résilients au climat, sobres en carbone et sensibles au genre.

Tableau 14 : les différentes étapes qui sous-tendent à l'élaboration des budgets nationaux

Le processus budgétaire	L'intégration des considérations liées au climat, au genre et à l'emploi
<p>La préparation du budget : Durant cette phase administrative : La lettre circulaire ou lettre de cadrage suivant les appellations est émise pour donner des orientations aux différents secteurs en vue de la préparation de leur budget annuel. Une réunion technique est organisée entre les services du budget et ceux des différents ministères pour réfléchir et discuter sur les hypothèses à retenir dans le projet de loi de finance, et également pour négocier et sélectionner les programmes jugés prioritaires et de déterminer les montants de crédits qui leur seront alloués pour l'année budgétaire à venir.</p>	<p>A ce stade, il est indispensable de veiller à ce que :</p> <p>Les membres du gouvernement soient bien sensibilisés aux enjeux et opportunités d'une prise en compte des questions transversales et manifestés une réelle volonté politique comme spécifié dans les principes directeurs de ce guide. L'objectif est d'arriver à voir des indications sur ce sujet dans la note d'orientation du chef du gouvernement (Voir la fiche précédente pour les actions de sensibilisation).</p> <p>Lors de la réunion technique, s'assurer de la présence d'experts pouvant défendre des programmes qui seront jugés prioritaires et en même vont contribuer à réduire la vulnérabilité des hommes, des femmes et des enfants aux effets des changements climatiques et de répondre de façon équitable à leurs besoins. (voir fiche 3 pour les arrangements institutionnels).</p>

3 Les sources de financement externes

Il existe une multitude de fonds bilatéraux, multilatéraux ou dans le cadre de la CCNUCC dédiés aux interventions du climat et du genre.

Les différents fonds existants pour les changements climatiques

L'obtention des fonds climat requiert une connaissance des conditions d'éligibilité et des modalités d'accès. Les ateliers de renforcement de capacités constituent de vecteurs pour la transmission des connaissances et des outils favorisant l'obtention de ces fonds.

La liste exhaustive des fonds climat est disponible sur le lien :

<http://www.climatefundsupdate.org/>

Les différentes sources de financement pour le genre

A l'exemple des fonds climat, il n'existe malheureusement pas encore de fonds spéciaux pour les actions de genre, mais des discussions sont en cours en vue de leur création.

Toutefois, les Organismes des Nations Unies, les Banques Multilatérales de Développement, l'ensemble des partenaires au développement et les ONG sont très actifs dans le financement des actions visant à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes et à l'autonomisation des femmes en tant que groupe le plus vulnérable.

A cet effet, de nombreux programmes et projets sont élaborés pour aider les pays, notamment africains, à renforcer la capacité des femmes et leur pouvoir économique, à promouvoir leurs droits et leur participation active dans la scène politique visant ainsi leur autonomisation pour réduire les inégalités en vue d'un développement équitable. Ces programmes sont notamment financés à travers les sources bilatérales et régionales de financement et également à travers l'aide au développement.

Les différentes sources de financement pour l'emploi

Budget de l'Etat et partenaires techniques et financiers

4. Quelques conseils clés

- La structure institutionnelle en matière de traitement des questions transversales peut renseigner sur la priorité accordée à ces questions dans un pays donné. Pour une intégration systématique des questions transversales, il est essentiel que l'institution en charge de ces questions soit logée dans les structures les plus élevées de l'organigramme du pays. C'est le cas du Niger où la gestion des changements climatiques relève de la Présidence et du cabinet de Premier Ministre pour ce qui concerne les activités de coordination et de mobilisation de ressource.
- Comme déjà mentionné, il existe de nombreux mécanismes de financements de la lutte contre les changements climatiques. Cependant le continent Africain éprouve beaucoup de difficultés à absorber tous les financements reçus ou pire même, à accéder à ces fonds pour leurs actions d'adaptation ou d'atténuation. En conséquence, le continent n'a reçu que 12 % des fonds disponibles entre 2006 et 2009, contre 37 % et 26 % respectivement pour la région d'Afrique du

Nord et Moyen-Orient et la région Asie/Pacifique⁷. Donc il est impératif de renforcer les capacités et multiplier les actions de sensibilisation et de communication pour une meilleure connaissance de l'existence et des modalités d'accès de ces fonds qui peuvent parfois être très complexes. Les entités d'exécution qui sont des intermédiaires chargés de fournir un appui peuvent accompagner les autorités gouvernementales dans ces actions de renforcement de capacités.

- Des avancées considérables ont été obtenues en termes d'adoption d'accords internationaux visant à défendre les droits de la femme. Ces accords doivent être exploités et utilisés comme de véritables outils pour exiger et justifier le financement des activités visant l'égalité des sexes à travers le budget national, d'autant plus que ces accords insistent sur la nécessité de dégager assez de ressources financières pour la réalisation de ces dites activités.

5. Quelques questions à poser pour clarifier la compréhension de cette fiche

- Comment la budgétisation sensible au genre et au changement climatique peut-elle être un outil efficace de réduction de la vulnérabilité des femmes et des enfants aux effets néfastes des changements climatiques ?
- Quels rôles peuvent jouer les autorités politiques et les parlementaires pour faciliter l'élaboration et le vote des budgets sensibles au genre et au changement climatique ? Existe-t-il des commissions chargées de l'examen des questions transversales au sein de votre parlement ?
- Les autorités gouvernementales sont-elles au courant de l'existence des différents fonds dédiés pour la lutte contre les changements ? Sont-elles assez outillées pour pouvoir accéder facilement à ces fonds ?
- Y a-t-il un véritable dialogue entre les autorités gouvernementales chargées de l'élaboration du budget et les différents groupes de défense des droits des femmes pour une bonne prise en compte des aspects sexo-spécifiques dans toutes les étapes de l'élaboration du budget national.
- Existement-t-ils suffisamment d'experts techniques spécialisés sur les questions du genre pour accompagner et conseiller les autorités publiques ?

⁷ CCAP : Climate Change Action Plan, AfDB 2012

Fiche outil 3 : Elaboration du profil climat

I. Objectif

Prendre en considération les changements climatiques dans l'élaboration des documents de politiques publiques et des stratégies suppose d'avoir des informations de qualité et des connaissances sur le contexte climatique du pays en l'occurrence les caractéristiques biophysiques et socio-économique du pays, les potentiels risques climatiques, les impacts et la vulnérabilité des personnes et des secteurs d'activités et enfin sur les options d'adaptations et d'atténuation existantes.

Cette fiche vise à fournir des informations sur le contenu du profil climat qui traite la connaissance du phénomène du changement climatique, de ses impacts potentiels, du processus de vulnérabilité des populations et des stratégies d'adaptation.

II. Le contenu du profil climat

Le profil climat est un document qui donne une vue d'ensemble des changements sur le pays concerné. A cet effet, ce document doit contenir les informations pertinentes sur le contexte climatique et certaines de ces informations se réfèrent à :

- **La situation biophysique du pays concerné** : dans cette partie sont traités des renseignements sur un certain nombre de facteurs tels : l'évolution du climat, la fréquence des désastres naturels, les éventuels risques d'inondation, de glissements de terrain, de sécheresse, sur la localisation des terres agricoles et des zones agricoles à risque et également les surfaces urbaines à risque.
- ✓ *Avant la mise en œuvre de tout projet et programme, la connaissance de ces facteurs peut permettre d'amoindrir les risques d'échec. Par exemple, construire des routes sur des zones inondables ou de glissement de terrain peut réduire la rentabilité de l'investissement*
- **Les caractéristiques socio-économiques du pays** : cette partie est importante qu'elle permet d'apprécier le niveau de pauvreté et donc le degré de vulnérabilité face aux changements climatiques. Par conséquent dans cette partie, seront procédées une estimation et une analyse des données sur les populations pauvres et à risque, sur le niveau de leurs revenus et des conditions d'accès aux services de base, sur les infrastructures à risque, sur les risques de désastres et de leurs incidences sur les populations et le produit intérieur brut du pays.
- **L'identification des risques sur les secteurs** : cette partie identifie les éventuels risques et évalue la vulnérabilité des différents secteurs aux effets de la variabilité et

des changements climatiques. Il convient de signaler que tous les continents, tous les pays et les secteurs ne seront pas affectés de la même façon. Certains pays seront plus exposés que d'autres suivant leur situation géographique et leurs conditions climatiques. Des pays côtiers seront plus affectés par le risque d'élévation des niveaux de mer tandis que les pays situés dans la partie sahélienne vont être plus affectée par les épisodes de sécheresse. Mais en Afrique, la plupart des pays sont confrontés par un accroissement des décès et maladies liés aux événements climatiques dans le secteur de la santé, par les risques d'inondations dans les zones côtières, par une baisse de production céréalière dans le secteur agricole, une augmentation fulgurante du nombre de personnes vivant dans un stress hydrique et de rareté de l'eau. L'encadré ci-dessous présente quelques risques sur les secteurs.

- **L'identification des stratégies d'adaptation** : Face aux défis posés par la variabilité et le changement climatique, il devient crucial de dresser des mesures d'adaptation pour se prémunir des perturbations climatiques.
- **L'identification des options d'atténuation** : Dépendant du secteur à traiter, les options d'atténuation peuvent être sélectionnées pour induire un développement sobre en carbone bien que l'Afrique n'émet que très peu (moins de 4% des émissions responsables du réchauffement climatique) et n'a pas d'obligation de réduction d'émission imposée dans le cadre de la CCNUCC et de son protocole de Kyoto.

Tableau 15 : Quelques risques par secteur

Les secteurs	Quelques risques
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse des rendements céréaliers • Perturbation et diminution des récoltes • Dégradation des sols
Eau	<ul style="list-style-type: none"> • Exposition au stress hydrique • Diminution de la qualité et de la quantité • Contamination des sources aquifères
Energie	<ul style="list-style-type: none"> • Assèchements des lacs perturbant la production d'hydroélectricité (mais il faut noter que la consommation accrue d'énergie d'origine fossile est la première source des émissions responsables du changement climatique)
Santé	<ul style="list-style-type: none"> • Morbidité et mortalité accrue dues aux vagues de chaleur • Malnutrition due à l'insécurité alimentaire

	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des maladies diarrhéiques et cardio-vasculaires
Forêts	<ul style="list-style-type: none"> • Déforestation • Incendies • Migrations des espèces
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des dégâts causés par les inondations

III. Quelques conseils pratiques

✓ L'élaboration du profil climat ne doit pas concerner uniquement le ministère chargé de l'environnement ou des questions du changement climatique. Le fait que celui-ci soit un phénomène transversal touchant l'ensemble des secteurs, il faudrait donc adopter **une approche interministérielle** pour sa réalisation. Chaque ministère sectoriel doit être en mesure de contribuer au recensement des risques climatiques, des options d'adaptation et d'atténuation de son secteur.

✓ La finalisation du document du profil climat doit faire l'objet d'un atelier national de validation regroupant des représentants de différents segments des ministères et de la société civile et des ONG pour discuter et échanger sur les problèmes qui se posent dans leur champ d'intervention et qui renvoient au changement climatique pour une vision partagée de ses enjeux et de ses défis.

IV. Liste de questions à poser pour clarifier la compréhension de cette fiche

❖ Quels sont les impacts potentiels dans le secteur de la variabilité et du changement climatique dans le pays ?

❖ Quels sont les secteurs les plus affectés par le changement climatique ? Quels sont les risques majeurs sur chaque secteur ?

❖ Quels sont les documents récents sur les changements climatiques qui sont à votre portée ? Avez-vous la dernière communication nationale de votre pays, le profil climat ou les documents de PANA de votre pays ?

Fiche outil 4 : Elaboration du profil genre

I. Objectif

L'objectif de cette fiche est de fournir des orientations et des informations adéquates sur les questions à prendre en compte pour une élaboration du profil genre qui est un préalable pour comprendre les enjeux du concept genre pour faciliter sa prise en compte dans l'élaboration des politiques et des stratégies nationales.

Dans cette fiche les autorités gouvernementales, le secteur privé, les ONG et tous les acteurs de développement trouveront donc des explications sur le bien-fondé du concept genre, des indications sur l'analyse des priorités et des besoins des personnes vulnérables (femmes, hommes, orphelins, etc.) et également des recommandations et des conseils pour réduire les inégalités sur le genre qui est une condition primordiale pour le développement, la croissance, la paix et la stabilité dans tous les pays.

II. LE CONTENU DU PROFIL GENRE

Le profil genre est un document qui présente un diagnostic du cadre législatif et juridique, de la situation socio-économique et politique, du cadre institutionnel et politique visant à l'égalité du genre et à l'autonomisation des femmes. Il y a également un document où sont recensées et analysées les mesures et interventions mises en œuvre en vue de réduire les disparités qui affectent le développement économique, social et environnemental d'un pays et qui sont des sources de déséquilibres empêchant le bon fonctionnement de tous les secteurs d'activités.

Sans pour autant présenter une liste exhaustive, un profil genre doit au moins contenir les sections suivantes :

a). Définition de la notion du genre :

Cette section est cruciale car la notion est souvent mal comprise par la plupart des planificateurs, autorités gouvernementales et experts dans les différents ministères qui sont, malheureusement, les responsables de l'élaboration des documents de politique, de stratégie et de budget de l'Etat. Ces derniers manifestent souvent de réticences quant à l'emploi de certains concepts et considérations liés au genre.

Dans le profil pays, une section doit être dédiée à la définition et à l'explication du concept genre et des implications de l'adoption des politiques et stratégies aveugle en genre.

En effet le contexte social, culturel et religieux détermine le rôle, le pouvoir et les responsabilités des hommes et des femmes dans une société donnée. L'établissement de ces rôles basé souvent sur les valeurs patriarcales est vecteur de discrimination à

l'endroit des femmes. Dans ces pays, le rôle des femmes est confiné aux seules activités domestiques et au secteur informel et certains de leurs droits économique, social et politique font l'objet de restrictions. L'Indicateur sexo-spécifique du développement humain (l'ISDH) est défini par les Nations Unies pour refléter les inégalités qui constituent un frein au développement économique et social.

b) Cadres juridiques et de politiques internationaux

Dans cette partie, il est important de recenser les différentes conventions et traités signés et ratifiés par le pays en vue de l'élimination de toutes les formes d'inégalités sociales et de discrimination formulées à l'endroit des femmes. Parmi elles, on peut citer :

(i) la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), (ii) le Programme d'action du Caire (1994), (iii) le Programme d'action de Pékin (1995) ; et (iv) la Déclaration sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (2000).

Même si la quasi-totalité des pays ont ratifié ces instruments internationaux, cependant leur application et leur traduction dans les législations et politiques nationales restent dans la plupart des pays problématiques.

c) Analyse des politiques et stratégies existantes en matière de genre

Il s'agit dans cette partie de passer en revue les cadres politiques et stratégiques axés sur l'égalité entre les sexes.

Des politiques sur le genre existent dans la plupart des pays et pourtant des écarts subsistent toujours entre les hommes et les femmes en matière d'accès aux services sociaux de base.

d) Analyse du cadre institutionnel

Celle-ci doit faire ressortir les acteurs institutionnels chargés du traitement des aspects genre. Ce sera l'occasion de voir s'il existe un ministère chargé de la défense des droits de la femme et des enfants. Quels sont les différents centres ou service en charge des questions d'inégalités ?

e) Analyse du genre par secteur

Chaque secteur doit être passé au crible pour voir si l'accès, la gestion, la prise de décision, l'exploitation et la gestion des ressources dans chaque secteur se passent de

façon équitable entre les hommes et les femmes compétents dans leur domaine d'activité.

f) Genre et pouvoir décisionnel

Cette rubrique fait ressortir, à compétence égale, la faible participation des femmes aux instances de décision. Les femmes sont moins présentes dans la scène politique et occupent souvent les postes les moins élevés. Quand elles sont présentes dans le gouvernement, elles se confinent dans la plupart des cas dans les ministères qui traitent leurs droits ou ceux de la famille.

g) Violence basée sur le genre

Du fait de leur statut social, les femmes sont souvent victimes de violences conjugales et d'harcèlements sexuels. Le nombre de victime peut varier d'un pays à un autre.

III. Quelques conseils clés

Les structures ministérielles souffrent d'un manque d'experts en genre, les renforcements de capacité en genre doivent être multipliés et des bourses pour la formation en genre doivent être données afin de former de futurs cadres spécialisés dans ce domaine.

La plupart des personnes pensent encore que la thématique du genre n'est rien d'autre qu'une problématique imposée par les féministes. Des campagnes de sensibilisation doivent être organisées afin de conscientiser les différentes couches de la population sur l'intérêt d'une prise en compte du genre dans les sphères économiques, politiques et sociale et d'élargir ainsi les droits des femmes qui font encore l'objet de beaucoup de restrictions ces domaines, malgré l'adoption ou la signature de plusieurs traités sur les droits des femmes.

Il est également recommandé de prendre en compte dès le départ le triptyque genre emploi et CC dans la formulation des PPP.

IV. Questions à poser pour clarifier la compréhension de cette fiche

Est-ce que votre pays a signé la Convention pour l'élimination de toutes les discriminations envers les femmes. Si oui, quelles sont les actions entreprises pour démontrer sa mise en œuvre effective ?

Quelles sont différentes politiques sur le genre adoptées dans votre pays ? Est-ce leur mise en œuvre est effective ? Quels sont les résultats produits à ce jour ?

- ✓ Existe-t-il des cellules de promotion du genre dans les différents ministères ?
- ✓ Quelles actions de plaidoyers avez-vous développés en faveur du genre dans votre secteur ?
- ✓ Existents-ils des données désagrégées selon le genre dans votre secteur ?
- ✓ Quel est le niveau d'appropriation de la Politique Nationale Genre (si elle existe) par les ministères sectoriels ?



Fiche outil 5 : Elaboration du profil emploi

I. Objectif

L'élaboration du profil d'emploi permet de mettre en évidence les principales caractéristiques et tendances de l'emploi dans le pays. Ce profil permet de caractériser les emplois par secteur institutionnel (secteur public, secteur privé formel, secteur informel, ménage), de définir pour chacun d'eux, leurs spécificités et leurs tendances fortes, suivant certaines déclinaisons fondamentales (par région et milieu de résidence, branche d'activité, sexe, catégories socioprofessionnelles, groupes socioprofessionnels, etc.). Elle permet également, sur la base d'indicateurs pertinents, d'apprécier les efforts à mettre en œuvre en vue de mettre en adéquation les objectifs visés avec les résultats attendus. Elle permet enfin, de s'assurer si la croissance économique que les pays veulent plus inclusive ont non seulement des conséquences positives sur des conditions d'emplois non seulement plus qualitatives, mais aussi quantitatives et surtout plus protectrices des préoccupations environnementales (emplois verts).

II. Le contenu des bassins d'emploi, des créneaux et métiers porteurs

La caractérisation des bassins d'emplois permet d'identifier les pôles régionaux de concentration des emplois dans le pays et éventuellement de réorienter la stratégie d'expansion de zones de concentration économique. Il est en effet essentiel pour les autorités nationales de mieux comprendre les déterminants de l'aire d'influence des grands pôles d'emplois et des zones d'emplois dans le pays. Cette information permet de faciliter une cartographie des emplois sur le territoire national. Cette notion, plus spatiale de la répartition des emplois sur le territoire national, si elle est essentielle, n'est pas suffisante pour caractériser le profil des emplois. Il convient en plus, de mettre en évidence non seulement les créneaux porteurs (branches d'activité où se concentre le gros de la main d'œuvre effectivement en activité), mais aussi les métiers porteurs (classification des profils dominants des métiers) dans le pays. La caractérisation de ces différents aspects de la réalité du marché du travail permettra d'orienter utilement les décisions politiques, de mieux cibler les acteurs dont on veut améliorer les conditions de vie, de comprendre aussi leurs conditions d'activité, mais aussi les dispositions idoines à prendre pour des emplois plus productifs et plus décents. La problématique de l'emploi concerne tous les secteurs, à ce titre les structures non en charge directement de la politique de l'emploi doivent intégrer cet aspect au niveau de l'élaboration de leurs politiques ministérielles (combien d'emplois vont être générés ou maintenus, etc.). Il en va de même pour les deux autres dimensions du triptyque.

III. Cadres juridiques et politiques internationaux

Il existe d'importantes conventions internationales sur le marché, ce qui fait qu'il est important de les recenser dans cette partie. L'emploi pour tous constitue un des maillons

importants dans la lutte contre la pauvreté et de l'élimination de toutes les formes d'inégalités sociales et de discrimination formulées.

IV. Analyse du cadre institutionnel

Tous les pays ont mis en place des politiques en faveur de l'emploi. Il s'agit ici d'analyser les cadres dans lesquels ces pays les mettent en œuvre.

V. Profil et caractéristiques de la main d'œuvre

Ce point vise à caractériser le profil démographique socioéconomique de la main d'œuvre identifiée sur le marché du travail. Cet effort d'exploration permet de définir la corrélation qui pourrait exister entre la qualité de l'insertion de ces actifs sur le marché du travail et leur dotation en capital humain et social. C'est un préalable indispensable pour mieux comprendre et caractériser la spécificité du profil de l'emploi et son évolution dans le temps.

VI. Analyse des principales tendances de l'emploi et du marché du travail

Ce point vise, sur la base d'indicateurs pertinents, à décrire la situation du marché du travail et de l'emploi à un moment précis. Ces indicateurs doivent répondre aux objectifs de l'intégration des dimensions emploi, genre et changement climatique. L'analyse de leurs évolutions devraient traduire la mesure dans laquelle les pays font des efforts dans les différents secteurs ciblés (bassins d'emplois, créneaux porteurs, métiers porteurs), mais surtout de mettre en évidence ceux où les efforts restent encore très insuffisants.

VII. Analyse des bassins d'emplois, des créneaux et métiers porteurs

Ce point vise tout particulièrement à clarifier les disparités régionales de la répartition des emplois, d'en comprendre les causes éventuelles, d'identifier aussi les branches et secteurs d'activité où se concentrent l'essentiel de la main d'œuvre, et des métiers. L'évolution de ces divers profils permet de mieux cibler les besoins des acteurs et ainsi, d'orienter les décisions et les politiques ministérielles de l'emploi vers des mesures encore plus incitatives, d'en réduire les effets contraignants.

VIII. Emploi et pouvoir décisionnel

Plusieurs politiques et programmes ont été mis en œuvre pour venir à bout du chômage des jeunes avec des résultats qui sont restés jusqu'ici assez mitigés. Il faut donc :

- ✓ Comprendre les dynamiques du chômage dans le pays ;
- ✓ Passer en revue les politiques de jeunesse mises en œuvre et d'évaluer leurs impacts sur l'emploi (politique pour développer la formation technique et professionnelle, politiques menées par les collectivités locales, financement pour l'emploi...).

Le champ de l'étude concernera aussi bien l'emploi formel qu'informel et devra proposer des recommandations de politiques publiques en vue d'améliorer l'employabilité des jeunes pour faire reculer le chômage et le sous-emploi.

IX. Inégalités dans l'emploi

Ce thème fait directement apparaître les aspects de l'inégalité sur l'emploi :

- ✓ inégalité homme-femme
- ✓ l'emploi des jeunes qui est une préoccupation partagée par tous les pays
- ✓ le traitement des populations vulnérables dans l'emploi (handicapés, ...)
- ✓ etc.

X. Quelques conseils clé

Une analyse détaillée du profil de l'emploi des jeunes, pour aboutir à des recommandations pertinentes de politiques publiques doit :

- Décrire le marché du travail du pays concerné :
 - taux d'activité
 - part de l'emploi informel
 - etc.
- Passer en revue les bases de données disponibles sur l'emploi en vue de produire des estimations crédibles sur la population active :
 - le taux de participation au marché du travail ;
 - le taux de chômage de chaque catégorie de population (jeunes, femmes...) ;
 - le taux de sous-emploi des jeunes et des femmes
- Il faut prendre en compte à l'aide de bases de données complètes aussi bien le secteur formel qu'informel
- Passer en revue les politiques publiques mises en œuvre dans le pays portant sur la réduction du chômage et du sous-emploi et en évaluer les impacts.
- Proposer des recommandations de politiques économiques visant à réduire à la fois le chômage et de sous-emploi des différentes catégories de population. à court, moyen et long termes.

XI. Questions à poser pour clarifier la compréhension de la fiche

- Un système d'information sur le marché du travail existe-t-il dans le pays ?
- Quels sont les bassins d'emploi ?

- Quels métiers porteurs générateurs d'emploi pour le pays ?
- Quels sont les opportunités de création d'emplois décents dans votre secteur ?
- Quelles actions mettre en œuvre pour favoriser la création d'emploi plus décent dans le secteur informel ?
- Quelles actions concrètes à mener pour une meilleure structuration et encadrement du secteur informel ? En vue de formaliser le secteur par la bancarisation, protection sociale etc...
- La croissance dans votre secteur est-elle inclusive et créatrice d'emploi ?



Fiche outil 6 : Mesures d'adaptation et options d'atténuation par secteur

I. Objectif

Cette fiche vient compléter le développement précédent sur la phase de rédaction en prenant le cas spécifique des changements climatiques. Elle reprend la démarche à trois étapes du processus d'élaboration des programmes et projets pour donner des orientations aidant à retenir des actions « win-win » c'est-à-dire susceptibles de promouvoir le développement et correspondant aux priorités et missions tout en entraînant des effets positifs sur le climat.

II. Les mesures bénéfiques au climat dans la planification des programmes

a) L'étape d'élaboration de proposition de programmes

Les programmes sont proposés à la suite des diagnostics en prenant en considération les priorités, missions et objectifs de secteur en question.

De la synthèse des documents sur le changement climatique, on peut relever quelques exemples d'actions « win-win » pouvant faire l'objet de propositions de programmes ou de projets.

		Programmes ayant un effet positif sur le climat		
Secteurs	Orientation stratégique	Prog.1	Prog.2	Prog.3
Agriculture		Promouvoir des systèmes d'irrigation durables	Intensifier l'agriculture tout en conservant la fertilité des sols et identifier les espèces résistantes à la sécheresse.	Etablir un dispositif de suivi agro-hydro-météorologique des cultures et des pâturages
Eau		Planifier l'utilisation des ressources en eau et développer des techniques de conservation des ressources en eau	Lutter contre les pollutions de toute nature pour améliorer la qualité des ressources en eau	Développer des techniques de conservation des ressources en eau
Energie		les technologies appropriées dans le domaine des énergies nouvelles et renouvelables.	Les démarches de vulgarisation des politiques d'efficacité énergétique (équipement en appareils économes d'énergie).	Les stratégies de gestion durable des ressources de la biomasse dans la perspective de leur valorisation énergétique.
Zone côtière		Les stratégies d'adaptation permettant de faire face à l'élévation du niveau marin	Les matériaux de protection des zones côtières	Les stratégies d'aménagement du littoral

b) L'étape d'évaluation des propositions de programme

L'évaluation des propositions de programme se fait en fonction de leur pertinence, du coût, de l'efficacité et de leur faisabilité⁸.

Donc au même titre que dans le guide de référence, la sélection d'une mesure d'adaptation ou d'atténuation doit respecter les mêmes critères pour des solutions efficaces de réduction de la vulnérabilité aux changements climatiques.

Pour le critère de la pertinence : l'utilisation des données climat de la zone, des conditions météorologiques, de l'ampleur des risques actuels et éventuels risques du futur, du profil des ressources disponibles, de l'analyse de la vulnérabilité, priorisation de la vulnérabilité grâce à la matrice de sensibilité, tous ces facteurs doivent être pris en compte pour aider au choix des propositions de mesures pertinentes pour le programme.

Pour le coût : L'analyse des coûts- bénéfiques des options d'adaptation et d'atténuation permet de retenir des options rentables.

Pour le critère d'efficacité : Il s'agira de voir dans quelle mesure l'option d'adaptation ou d'atténuation adoptée va contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de la façon la plus efficiente.

Pour le critère de faisabilité et de durabilité : L'analyse portera sur une faisabilité économique et technique. Existe-t-il assez de fonds dédiés aux traitements des questions transversales (voir phase préparatoire). Existe-t-il assez d'experts spécialisés dans ce domaine ? Existe-il assez de techniciens pour assurer l'entretien et le bon suivi de l'infrastructure.

Durant cette étape, les experts chargés de l'évaluation des options ou des mesures d'adaptation et d'atténuation peuvent également s'aider de séries de questions pouvant les aider à apprécier les différents critères énumérés ci-dessus.

c) L'étape de planification des programmes

Après une évaluation des options ou mesures pour lutter contre les changements climatiques suivant les différents critères retenus, vient ensuite l'étape de la planification au cours de laquelle seront procédés l'arbitrage et la hiérarchisation des options d'atténuation et d'adaptation.

Pour cet exercice, les experts peuvent utiliser une matrice dans laquelle ils peuvent inscrire les résultats de l'évaluation de l'étape précédente, de les noter afin de pouvoir les hiérarchiser.

Le tableau ci-dessous propose un système de notation des différents critères, et facilite ainsi la hiérarchisation des mesures ou option selon leur degré de pertinence, de coût/efficacité et de faisabilité.

⁸ Cf. Guide Pôle PNUD

III. Quelques conseils

- Il existe plusieurs outils d'évaluation de la vulnérabilité et des options d'adaptation et d'atténuation (voir annexe), le choix du modèle doit être guidé par les caractéristiques biophysiques et socio-économique du pays concerné ;

- Les programmes contenus dans le tableau ci-dessus sont pour la plupart inscrits dans les PANAs élaborés dans les PMA. Cependant la plupart d'entre eux peinent à trouver des financements pour leurs exécutions. Pourtant ces programmes et projets sont conçus pour permettre aux populations de s'adapter au changement climatique et ils peuvent coïncider avec les priorités retenues par les autorités gouvernementales. Ces PANAs ne doivent pas être cloisonnés dans les seuls ministères en charge de l'environnement mais intégrés dans le processus de planification au niveau national plus de cohérence avec les objectifs de développement du pays.

IV. Liste de questions à poser pour la mise en pratique de cette fiche

Connaissez-vous les options d'adaptation ou d'atténuation qui s'offrent à votre secteur d'activité ? Avez-vous une estimation de leurs différents coûts ? Quels sont les contraintes et les avantages pour leur mise en œuvre ?

Votre pays rencontre-t-il des difficultés à financer les mesures d'adaptation ou d'atténuation ? Le budget voté prévoit-il des financements pour les activités sur le changement climatique ? Etes-vous au courant des financements climat internationaux ? Votre pays a-t-il déjà bénéficié de ces fonds et a-t-il rencontré des problèmes quant à leur absorption ?



Fiche outil 7 : Actions prioritaires pour l'équité genre

I. Objectif

Comme pour la fiche précédente, celle-ci vise à donner des actions prioritaires, en matière de genre, à prendre en considération dans la planification des programmes et projets. La synthèse des documents de genre durant la phase de diagnostic nous permet de dresser un certain nombre d'actions prioritaires en matière de prise en compte du genre dans l'élaboration des documents de politiques et stratégies documents de politiques publiques et stratégies.

II. Les actions sensibles au genre dans la planification des programmes

a) L'étape d'élaboration des propositions de programmes

L'élaboration de tous projets et programmes doit tenir en compte des besoins des hommes et des femmes pour un développement équitable et durable. Du moment que beaucoup d'études et d'évaluation confirment la sous-représentativité des femmes dans la sphère économique et politique, donc les programmes à mettre en œuvre doivent viser des actions favorisant la participation des femmes actives contribuant ainsi à réduire les inégalités.

b) L'étape d'évaluation des propositions de programme

Comme pour la fiche précédente sur les changements climatiques, les actions prioritaires en matière de genre dans les secteurs feront l'objet d'évaluation en utilisant les mêmes critères que sont : la pertinence, le coût, l'efficacité et la faisabilité par rapport à la politique ou le programme à mettre en œuvre.

c) L'étape de planification des programmes

Le système de notation de la fiche précédente pourra être utilisé ici pour la hiérarchisation des actions jugées prioritaires quant à la prise en compte du genre dans les politiques et les programmes.

Les actions à retenir sont celles qui vont obtenir **le score le plus élevé**, donc présentant la moindre contrainte quant à leur adoption dans les politiques et programmes visant à accroître le taux de participation des femmes et de réduire ainsi les inégalités en matière de genre.

III. Quelques conseils

- Dans l'équipe chargée de l'élaboration des politiques et des programmes, il est impératif d'y associer des experts techniques en genre qui sont capables de procéder à une analyse sexo-spécifique pour toutes les actions qui seront à entreprendre en vue de réduire les inégalités dans le secteur en question.
- Des programmes de développement des capacités en matière de genre doivent être mis en œuvre pour former assez d'experts dans les différents ministères qui seront en mesure de mener la collecte, l'analyse et le suivi des données et information sexo spécifique dans chaque secteur.

IV. Liste de questions pour la mise en pratique de cette fiche

Selon vous, existe-t-il des inégalités très marquées entre les hommes et les femmes et qui sont susceptibles d'affecter la bonne marche des futurs programmes et projets ? Quelles solutions proposerez-vous pour les réduire ? Quelles orientations proposerez-vous dans la politique pour combattre ces inégalités ?

Existent-ils des éléments de discrimination ou d'inégalité dans l'accès, la prise de décision, l'exploitation et la gestion des ressources dans les différents secteurs d'activité ?

Quels programmes prioritaires faut-il mettre en œuvre pour faciliter la participation active des femmes et ainsi de réduire les inégalités de chance en matière d'emploi ?

Est-ce que les groupements des femmes ou les associations chargées de la défense des droits de la femme ont été consultés ou impliqués lors de la détermination, de l'évaluation et de la hiérarchisation des besoins réels des femmes dans chaque secteur d'activité ?

Bibliographie

- **AfrEA, Association Africaine de l'Évaluation (2002)**, "*Principes directeurs de l'Évaluation Africaine*"
- **AFRISTAT, Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne (2014)**, "Guide pour le suivi et évaluation axés sur les résultats des stratégies nationales de développement de la statistique"
- **Agence de coopération internationale du Japon (2004)** ; "*Lineamientos de la JICA para la Evaluación de Proyectos. Métodos Prácticos para la Evaluación de Proyectos*" ; Agence de coopération internationale du Japon (JICA), Bureau d'évaluation, Département de planification et coordination ; Japon, septembre 2004
- **Baker, Judy L. (2000)** ; "*Évaluation de l'impact des projets de Développement sur la pauvreté. Manuel à l'attention des Praticiens*" ; Banque Mondiale, Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, Washington, D.C., Mai 2000
- **Banque Mondiale (2000)**, "*The Logical Framework Handbook*", Washington
- **Banque Mondiale (2002)**, "*Suivi et évaluation. Quelques outils, méthodes et approches*"
- **Banque Mondiale (2006)**, "*Instrumento de diagnóstico: La dimensión institucional de los sistemas de seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza*"; PREM; septembre 2006
- **Cavalier, Bernadette et autres (2007)**, "*Guide d'évaluation 2007*" ; Ministère des Affaires Étrangères ; Nouvelle édition complétée et révisée ; Paris, France.
- **Commission Européenne (2004)**, "*Méthodes de l'Aide - Lignes directrices - Gestion du Cycle de Projet*", EuropeAid
- **Commission Européenne (2007)**, "*Strengthening project internal monitoring. How to enhance the role of EC task managers*"; Tools and methods Series, Reference Document No 3; Europaid; June 2007
- **Communauté urbaine Grand Lyon**, « *Guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet* », France.
- **Conseil scientifique de l'évaluation (1996)**, "*Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*" ; La Documentation Française ; mai 1996
- **Coupal, Françoise (2000)**, "*Suivi et Évaluation participatifs fondés sur les résultats* » ; Mosaic.net International, Inc. ; Septembre 2000
- **FIDA (???)**, Guide pratique de S&E des projets. Pour une gestion orientée vers l'impact. Module 1
- **FIDA (2004)**, "*Guide pratique de suivi-évaluation des projets de développement rural : pour une gestion orientée vers l'impact*", Rome, 2003
- **Government of Canada (2005)**, "*Outcome Management Guide and Tools*", FINAL Version 1.0
- **GTZ (1997)**, "*ZOPP – Planification des projets par objectifs*"
- "*Monitoreo y valoración del impacto Instrumentos a usar en proyectos de desarrollo rural con un enfoque en el manejo sostenible de la tierra Volumen 1 : Procedimiento*" ; CDMA & GTZ 2002

- **Keith Mackay (2007)**, "Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les performances du secteur public" ; IEG, Banque Mondiale ; Washington DC
- **Kusek& Rist (2004)**, "Ten Steps to a Results-Based Monitoring & Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners"; World Bank
- **Ministère du Plan, Direction Générale de la Planification**
- "Guide méthodologique d'élaboration des lettres de politique ministérielle de développement", Sénégal Soterco Juin 2014
- **Ministère de l'agriculture de l'hydraulique et des ressources halieutiques**, « Dispositif de suivi-évaluation », Burkina Faso
- **Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques**, « Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural », Burkina Faso.
- **Ministère des affaires étrangères (2001)**, "Metodología d'Evaluación de la Cooperación Española II" ; première édition ; Secrétariat d'état pour la coopération internationale et pour ibéro-amérique ; Espagne, janvier 2001
- **Ministère du développement social (2005)**, "A monitoring and evaluation policy for the social sector » ; Ministère développement social, Division suivi et évaluation ; Madagascar ; Mars 2005
- **Ministère de l'Économie et de Finances & GTZ (2007)**, " Outils d'opérationnalisation de la stratégie d'implantation du budget programme » ; Ministère de l'Économie et de Finances, Direction du budget ; avec l'appui technique et financier de la GTZ, projet conseiller technique auprès du Ministère de l'Économie et des Finances ; Version provisoire, Burkina Faso ; septembre 2007.
- **Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, « La Démarche de Performance : Stratégie, objectifs, indicateurs », Juin 2004, République Française.
- **Ministère de l'Economie et du développement**, « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté », 2004, Burkina Faso.
- **Ministère de l'Economie et du développement**, « Document d'orientation stratégique », Burkina Faso.
- **Ministère de l'Economie et du développement**, « Lettre d'intention de politique de développement humain durable », Burkina Faso.
- **Ministère de l'Économie et des Finances, Commissariat Chargé du Développement : Suivi et Évaluation des projets et programmes de développement axés sur les résultats cas du Niger »** ; Intervention de Seydou, Yaye ; Ministère de l'Économie et des Finances, Commissariat Chargé du Développement, Direction Générale de l'Évaluation des Programmes de Développement ; Niger.
- **Ministère des Finances, Direction du Budget**, « Guide d'élaboration des budgets de programme », Jean Mathis, 2005, Tchad.
- **Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation**, « Budget-programme 2009-2011 », Juin 2008, Burkina Faso.
- **Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation**, « Plan décennal de développement de l'éducation de base 2000-2009(PDDEB) », Juillet 1999, Burkina Faso.
- **Ministère de la Santé**, « Plan National de Développement Sanitaire 2001-2010 », juillet 2001, Burkina Faso.
- **Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2002)**, "Cadre de gestion axée sur les résultats et de responsabilisation" ; Santé Canada, Direction de la Santé

des premières nations et des Inuits, Programme des soins à domicile et en milieu communautaire ; Canada, avril 2002

- **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"*
- **OCDE, Comité d'aide au développement (2007)**, ["Normes du CAD pour une évaluation de qualité"](#)
- **OCDE, Comité d'aide au développement (2008)**, *"Les bonnes pratiques émergentes pour une gestion axée sur les résultats de développement"* ; 3e édition, Washington D.C.
- **OCDE (2008)**, *"Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation"*
- **Ortegón, Edgar ; Pacheco, Juan Francisco ; Prieto, Adriana (2005)**, *«Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas»* ; Nations Unies ; CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Área de proyectos y programación de inversiones; Santiago de Chile, julio del 2005
- **Perret, Bernard (2001)**, *"L'évaluation des politiques publiques"* ; Éditions La Découverte, collection "Repères" ; France, Novembre 2001.
- **PNUD (2001)**, *"Managing for Results: Monitoring and Evaluation in UNDP.A Results-Oriented Framework"* ; New York 16 November 2001
- **PNUD (2002)**, *"Handbook on Monitoring and Evaluating for Results; New York"*
- **PNUD (2006)**, *« Note de pratique sur le développement des capacités »*, juillet 2006, New York.
- **PNUD (2009)**, *"Handbook on planning, monitoring and evaluating for development result"* ; New York
- **PREVAL/PROGÉNERO (2004)**, *"Indicadores de género. Lineamientos conceptuales y metodológicos para su formulación y utilización por los proyectos FIDA de América Latina y el Caribe"*. Peru, Mai 2004
- **SCT, Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec** *"L'évaluation de programme - Document dirigés aux dirigeants et dirigeantes de ministère et d'organisme"*
- **SFE, Société française d'évaluation ()** ; *"La Charte de l'Évaluation"*
- **The Applied Nutrition Programme, University of Nairobi & School of Nutrition Science and Policy, Tufts University (1999)**, *"Suivi et évaluation des programmes de nutrition et des programmes liés à la nutrition. Manuel de formation pour les responsables et réalisateurs de programmes"* ; Kenya, Nairobi, juillet 1999.
- **UEMOA**, *« Directives portant Lois de finances, Règlement général sur la comptabilité publique, Nomenclature budgétaire de l'Etat et Tableau des Opérations Financières de l'Etat, au sein de l'UEMOA »*, adoptées le 26/06/2009, UEMOA.
- **UNESCO**, (1997), *« Guide méthodologique pour l'élaboration des plans d'action au PRODEC Mali"*, Paris.
- **UNICEF**, (1993), *"Guide de l'UNICEF pour le suivi et l'évaluation"*, New York
- **Universidad Complutense (1998)**, *"Metodología de evaluación de la cooperación española"* ; Instituto universitario de desarrollo y cooperación ; Madrid, Espagne ; janvier 1998
- **USAID** *"Performance Monitoring and Evaluation Tips"*
- **Vahlhaus, Martina, (1999)**, *"Manuel de Suivi d'Impact ; Extraits de : " Entwurf eines Orientierungsrahmens für das Wirkungsmonitoring"* ; GTZ – octobre 1998

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 ministérielles, 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.

Audit (Contrôle) : Activité de contrôle en matière de qualité, exercée de façon objective et indépendante, et destinée à améliorer les opérations d'une organisation et à en accroître la valeur. L'audit aide une organisation à atteindre ses objectifs grâce à une approche systématique et rigoureuse pour constater et améliorer l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle et des processus de gouvernance. *Remarque* : une distinction doit être effectuée entre l'audit de régularité (de contrôle, exemple : contrôle financier) qui porte surtout sur la conformité avec les procédures et règlements en vigueur et l'audit de performance qui s'intéresse à la pertinence, à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacités. L'audit interne fournit une appréciation des contrôles internes exercés par une unité rendant compte à la direction, tandis que l'audit externe est exécuté par un organisme indépendant.

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 termes de développement institutionnel. *Terme connexe* : effectivité.

Efficiace : 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.

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'efficacité 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.

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 récapitulative 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.

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 ministérielle. 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 prévue 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.

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 ministérielle : La politique ministérielle est l'ensemble des interventions des administrations publiques (l'État et les collectivités territoriales) sur les activités d'un secteur. Une politique ministérielle 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 ministérielle. 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'État 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 (Redevabilité) : Obligation de rendre compte du fait que le travail a été conduit selon les règles et les normes convenues, ou obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés. Cela peut exiger une démonstration précise, voire juridique, que le travail a été accompli selon les termes du contrat. *Remarque :* dans le contexte du développement, le terme peut concerner l'obligation des partenaires à agir selon des responsabilités clairement établies, un partage des rôles et des performances attendues, souvent dans le respect d'une gestion prudente des ressources. En ce qui concerne les évaluateurs, le terme évoque la responsabilité de fournir des appréciations de performance et des rapports d'avancement précis, impartiaux et crédibles. Pour les décideurs et les gestionnaires du secteur public le devoir de rendre compte s'effectue envers les contribuables et les citoyens.

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.

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 parti. 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 scénarios.

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.