

AVANT-PROPOS

C'est avec un sentiment du devoir accompli, que je vous présente ce manuel sur le suivi de la performance gouvernementale, un outil essentiel pour orienter la conduite de l'action publique vers les résultats. En tant que Premier ministre, Chef du Gouvernement, il était de ma responsabilité de créer les conditions pour que l'administration publique guinéenne fonctionne de manière efficace, efficiente, intègre, transparente et responsable. Ce à quoi je me suis engagé et attelé en initiant les Contrats d'Objectifs et de Performance (COPGUI).

Cette initiative est la valeur ajoutée qu'apporte à la gestion gouvernementale, le manager privé que j'étais avant de devenir successivement, ministre du Commerce de l'Industrie, et des PME, puis Premier ministre. Habitué à travailler dans un environnement concurrentiel, où la productivité est une quête permanente, j'étais convaincu de l'impact positif de l'introduction des bonnes pratiques de la gestion privée dans l'application de la démarche de performance et de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) consacrées par la LORF et la loi L/2018/025.

J'ai ainsi œuvré à refléter, dans mon approche de suivi de la performance gouvernementale, mon expertise du secteur privé, en matière : (i) de planification stratégique, pour éclairer les prises de décision ; (ii) de gestion de risques, pour être à même de faire face aux menaces de l'environnement ; (iii) de créativité et d'innovation, pour une meilleure gestion du changement ; (iv) de ciblage des clients pour améliorer la qualité des services publics et répondre plus efficacement aux besoins des citoyens.

Cet ouvrage est le fruit d'un travail rigoureux. Si la première partie intitulée « Une transition centrée sur la performance », reflète un témoignage personnel et pratique, inspiré de mes propres défis et réussites, la seconde partie intitulée « Nécessité d'une institutionnalisation du suivi de la performance gouvernementale », bénéficie de la contribution précieuse de M. Sylvain DEGBE, expert en gestion publique. Son apport, marqué par une connaissance approfondie des dynamiques institutionnelles guinéennes et une

expertise technique avérée, a permis d'affiner cette partie. Cette collaboration, jalonnée de réflexions partagées et d'itérations successives, témoigne de notre volonté commune de proposer des solutions pertinentes et pérennes pour institutionnaliser le suivi de la performance gouvernementale.

Ouvrage de capitalisation des expériences les plus passionnantes de mes hautes fonctions de Premier ministre, ce manuel vise à renforcer les capacités de la primature et des départements ministériels, à suivre les politiques, les programmes et les projets publics, et à mesurer leur impact sur la vie de nos concitoyens. Sa finalité est de contribuer à instaurer une culture de la performance et de l'excellence à tous les échelons de l'administration publique.

En œuvrant à ancrer dans les pratiques, la gestion axée sur les résultats, je suis persuadé que nous pouvons garantir que chaque action entreprise par le gouvernement est pertinente et porteuse de changement qualitatif dans les conditions de vie et d'existence de nos populations. Le suivi de la performance gouvernementale est, de ce point de vue, un outil puissant qui permet de mesurer les progrès des politiques publiques, d'apprécier leur réussite, tout en répondant le mieux possible, aux attentes de nos concitoyens.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont suscité et encouragé l'idée du présent manuel et qui ont contribué à son élaboration. Je suis reconnaissant aux membres de mon cabinet, y compris les conseillers de la primature, pour leur engagement envers l'excellence et leur foi inébranlable en une Guinée émergente et prospère. Ensemble, nous pouvons, quelle que soit notre position dans la société d'aujourd'hui ou de demain, faire en sorte que le gouvernement de la République, devienne un modèle d'efficacité, de transparence et d'exemplarité.

Aux membres de mon gouvernement, je voudrais exprimer ma totale satisfaction pour s'être prêtés, de façon spontanée et en toute responsabilité, aux évaluations périodiques de leur performance. Désireux de fournir de meilleurs services aux citoyens et convaincus de l'importance de la reddition de compte, ils ont consacré un temps précieux à ces exercices. Ce sens du sacrifice force mon admiration, en même temps qu'il témoigne de leur engagement indéfectible envers l'efficacité de l'action gouvernementale pour le bien-être de la population.

Je souhaite également remercier chaleureusement M. Sylvain DEGBE, dont la contribution a permis de renforcer la pertinence et la profondeur de cet ouvrage. Son apport a été déterminant pour proposer des perspectives novatrices dans l'institutionnalisation du suivi de la performance gouvernementale.

Tout en exprimant ma gratitude au président de la République pour l'opportunité qu'il m'a offerte de servir l'État dans la position qui a été la mienne, j'exhorte les utilisateurs de ce manuel à en faire un guide pratique dans leurs

Avant-propos

tâches quotidiennes de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et d'évaluation. Ainsi outillés, ils seront capables de moderniser les manières de faire et de favoriser par-là, l'avènement de gouvernements plus performants à la tête de notre pays.

Dr Bernard GOUMOU

Premier ministre de Guinée (Juillet 2022-Février 2024)

INTRODUCTION

Dans un monde où l'efficacité de l'État et la bonne gestion des fonds publics sont devenues des enjeux majeurs, le suivi de la performance joue un rôle essentiel dans la promotion d'une gouvernance saine et vertueuse. C'est-à-dire une gouvernance qui privilégie, en plus de la transparence, de la responsabilité, de la redevabilité et de la primauté du droit, les vertus républicaines de citoyenneté agissante, d'intégrité et de tolérance. Des vertus qui sont fondamentales pour traduire la devise « Travail – Justice – Solidarité » de la République de Guinée, dans l'action gouvernementale.

Ce mouvement transformationnel de la gestion publique a également, des répercussions sur la Guinée et surtout, sur le fonctionnement des institutions étatiques. Au cours de la décennie écoulée, plusieurs modèles de suivi de la performance gouvernementale, ont été expérimentés. Sous les gouvernements de la III^e République, l'exercice était centré sur le suivi des lettres de mission des ministres. Ce modèle a été renforcé sous la Transition, par l'introduction des Contrats d'Objectifs et de Performance (COPGUI) autour desquels, est déployé un système de suivi de la performance gouvernementale.

Cette partie introductive du manuel plonge les utilisateurs au cœur de la gestion axée sur les résultats et du suivi de la performance. Elle s'articule autour des points suivants : (i) justification et objectifs du manuel ; (ii) importance de la performance gouvernementale et de son suivi ; et (iii) structuration du manuel.

JUSTIFICATION ET OBJECTIFS DU MANUEL

Le manuel tient sa justification de la nécessité de capitaliser l'expérience du suivi de la performance tel que mis en œuvre au cours de l'année 2023. C'est en cela qu'il s'attache à : (i) valoriser les enseignements tirés de cette expérience, afin qu'ils soient utilisés dans des exercices analogues futurs ; (ii) partager avec les parties prenantes, les bonnes pratiques, les innovations et les succès ; (iii) mettre en évidence les erreurs et les échecs pour

éviter de les répliquer ; (iv) diffuser les méthodes et outils développés à des fins d'appropriation ; et (v) pérenniser les acquis *via* des arrangements institutionnels pertinents.

C'est dans cette perspective que les objectifs ci-après, sont assignés au présent manuel : (i) standardiser les pratiques en matière de suivi de la performance gouvernementale en Guinée ; (ii) améliorer le savoir et le savoir-faire des décideurs et des gestionnaires publics ; (iii) contribuer à l'institutionnalisation du suivi de la performance gouvernementale ; et (iv) renforcer les capacités managériales de l'État.

- C'est poursuivant l'objectif de standardisation des pratiques, que le manuel définit des normes et des critères pour créer une base commune d'évaluation de la performance et faciliter la comparaison entre les différentes entités gouvernementales, qui sont objet d'évaluation. C'est aussi à cette fin, qu'il propose des processus standardisés pour le suivi et la mesure de la performance gouvernementale, incluant des procédures uniformes pour la collecte de données, l'analyse des résultats et la production de rapports.
- Le manuel de suivi de la performance gouvernementale vise aussi à améliorer le savoir et le savoir-faire de ses utilisateurs en fournissant des indications claires, en partageant des exemples concrets, et en mettant à leur disposition, des outils et des méthodes aisément applicables. Grâce à ces moyens, le manuel permet aux utilisateurs d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour mettre en œuvre efficacement, le suivi de la performance gouvernementale.
- Le présent manuel a été également conçu pour contribuer à l'institutionnalisation à terme, du suivi de la performance gouvernementale, en établissant des procédures, en définissant des responsabilités, en assurant la qualité des données, en facilitant la communication des résultats et en encourageant l'apprentissage organisationnel. Ces éléments sont essentiels pour établir un processus structuré et fiable de suivi de la performance gouvernementale, favorisant une prise de décision éclairée.
- Par ailleurs, le manuel vise à renforcer les capacités managériales de l'État : (i) en fournissant des ressources pour former et développer les compétences des gestionnaires publics, à tous les niveaux ; et (ii) en fixant des objectifs clairs, assortis d'indicateurs de performance pertinents et reposant sur la collecte de données objectives. De cette manière, le manuel encourage les gestionnaires à se concentrer sur les résultats de leurs actions, dans une perspective de promotion de la culture de responsabilité.

IMPORTANCE DE LA PERFORMANCE GOUVERNEMENTALE ET DE SON SUIVI

La performance gouvernementale est une dimension clé d'une bonne gouvernance. Elle est essentielle pour évaluer l'efficacité et l'efficience des actions menées par un gouvernement dans le but de répondre aux besoins de la société. Améliorer la performance gouvernementale est par conséquent, un défi permanent qui nécessite : (i) l'instauration d'une culture de performance au sein du gouvernement ; (ii) la mise en place d'une gestion axée sur les résultats ; et (iii) la promotion de la transparence et de la responsabilité. C'est de cette manière que le gouvernement peut espérer renforcer la confiance des citoyens ; optimiser l'utilisation des ressources publiques et améliorer la qualité de vie des populations. D'où l'importance de procéder au suivi de la performance gouvernementale.

Processus systématique piloté par la primature, le suivi de la performance gouvernementale (SPG) consiste à : (i) suivre les réalisations des politiques, programmes et projets prioritaires du gouvernement ; (ii) évaluer leur efficacité ainsi que leur efficience ; (iii) veiller à la transparence dans la circulation de l'information et dans l'utilisation des fonds publics ; et (iv) garantir la redevabilité des gestionnaires publics. Le suivi de la performance gouvernementale joue ainsi un rôle essentiel dans la promotion de la bonne gouvernance, en ce qu'il renforce la responsabilité et la transparence, favorise l'évaluation des politiques, optimise l'utilisation des ressources, crée de l'émulation entre les ministères, améliore la qualité des services publics tout en renforçant la confiance des citoyens.

- En matière de responsabilité et de transparence, le suivi de la performance gouvernementale permet de rendre les ministres et les gestionnaires publics responsables de leurs actions envers les citoyens et autres parties prenantes. En exigeant des comptes rendus réguliers sur les performances et en facilitant un rapportage systématique sur les progrès de l'action publique, ce suivi renforce la transparence et la reddition de comptes, et contribue à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité dans la gestion des affaires publiques.
- Dans le domaine spécifique de la transparence budgétaire, le suivi de la performance gouvernementale aide à évaluer l'efficacité des dépenses gouvernementales en analysant les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. Il permet également de détecter les gaspillages et autres mauvaises utilisations des ressources publiques en évaluant l'efficience des programmes et projets.
- S'agissant de l'évaluation des politiques et des programmes, le suivi de la performance gouvernementale, aide à mettre en évidence ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il permet ainsi, au gouvernement de prendre des décisions éclairées pour ajuster ses politiques et programmes, afin de mieux répondre aux besoins des populations. Le suivi de la performance gouvernementale contribue ainsi à une

amélioration continue des programmes, des projets et du fonctionnement des services publics.

- En termes d'utilisation efficace des ressources, le suivi de la performance gouvernementale, aide à identifier les domaines où les performances sont en-deçà des attentes, et où des améliorations sont nécessaires. À travers la mise en évidence de ces contre-performances, le suivi permet au gouvernement de réallouer les ressources de manière plus stratégique, d'optimiser l'exécution des dépenses publiques et d'obtenir un meilleur rendement des investissements.
- En recourant aux indicateurs, le suivi de la performance gouvernementale, permet d'apprécier et de classer, sur une base objective, les ministères selon leur performance. Le fait pour les départements de savoir que ces classements remontent au niveau décisionnel le plus élevé de l'État, crée entre eux, de l'émulation et une saine concurrence, qui incitent les équipes ministérielles à se surpasser dans la quête des premières positions. En outre, le partage des meilleures pratiques en matière de suivi permet aux ministères de s'inspirer mutuellement et de trouver des moyens d'améliorer leurs propres performances.
- Par ailleurs, le suivi de la performance gouvernementale contribue à améliorer la qualité des services publics en identifiant les lacunes et les domaines d'amélioration. En évaluant la performance des services publics, ce suivi permet d'identifier les difficultés auxquelles sont confrontés les citoyens, amenant le gouvernement à prendre et à mettre en œuvre des mesures visant à améliorer l'offre et la qualité des services publics.
- Vis-à-vis des citoyens, le suivi de la performance contribue à renforcer leur confiance à l'égard du gouvernement. En fournissant des preuves tangibles des résultats obtenus, ce suivi démontre l'engagement du gouvernement à atteindre ses objectifs et à répondre aux attentes des populations. Il contribue ainsi à renforcer la confiance de ces dernières en l'État, à accroître la légitimité de l'administration publique à tous les niveaux, tout en favorisant la participation citoyenne et l'engagement démocratique.

UTILISATEURS DU MANUEL

Le présent manuel de suivi de la performance gouvernementale est destiné à plusieurs utilisateurs dont les principaux sont : la présidence de la République, la primature, les ministères, les gestionnaires publics, les acteurs de la société civile, ainsi que les gouvernements et administrations publiques des pays engagés dans l'institutionnalisation du suivi et de l'évaluation des politiques publiques.

- La présidence de la République pourrait utiliser le manuel pour :
(i) superviser l'action gouvernementale ; (ii) évaluer l'efficacité des politiques publiques ; (iii) suivre la réalisation des objectifs stratégiques

fixés par le gouvernement ; (iv) communiquer les résultats du suivi de la performance gouvernementale au public, aux médias et autres parties prenantes ; (v) renforcer la responsabilité au sein du gouvernement en définissant clairement les rôles et les responsabilités des différents acteurs dans le suivi de la performance ; et (vi) collecter des informations objectives et fiables permettant au président de la République de prendre des décisions éclairées.

- La primature pourrait utiliser le manuel pour : (i) fixer les priorités, les objectifs et les indicateurs de performance clés, nécessaires à une bonne coordination de l'action gouvernementale ; (ii) définir des critères d'évaluation permettant d'analyser les progrès réalisés, d'identifier les améliorations à faire et de prendre les mesures appropriées ; (iii) mettre en place un cadre commun de référence pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des programmes gouvernementaux ; et (iv) disposer des sources d'informations essentielles pour prendre des décisions sur une base factuelle.
- Pour les ministères, le manuel pourrait : (i) servir de référence pour aligner les objectifs et les actions de chaque ministère sur les priorités gouvernementales ; (ii) permettre de planifier leurs activités et d'allouer leurs ressources de manière plus stratégique ; (iii) fournir des critères d'évaluation et des indicateurs de performance clés, leur permettant de mesurer leurs progrès, et prendre les mesures correctives des contre-performances ; (iv) faciliter l'échange de bonnes pratiques dans un but d'enrichissement mutuel ; (v) renforcer leur responsabilisation vis-à-vis du Premier ministre ; (vi) servir de base pour une amélioration continue des politiques et des pratiques gouvernementales.
- Pour les gestionnaires publics, le manuel pourrait : (i) fournir une orientation stratégique claire en définissant les priorités gouvernementales et les objectifs à atteindre ; (ii) aider à définir des plans d'action précis et à déterminer les ressources nécessaires pour les réaliser ; (iii) fournir des critères d'évaluation et des indicateurs de performance clés, permettant de mesurer les progrès réalisés, de détecter les problèmes potentiels et de prendre des mesures correctives appropriées ; (iv) servir de ressource de développement professionnel pour les gestionnaires publics.
- Les enseignants peuvent utiliser ce manuel comme une ressource pédagogique pour former les étudiants sur les concepts et les méthodes de suivi de la performance gouvernementale. Il peut aussi servir de support pour des cours sur la gouvernance, la gestion publique ou l'évaluation des politiques publiques. Les étudiants pourront ainsi comprendre comment concevoir, mesurer et analyser la performance des entités de l'État, tout en développant des compétences pratiques dans ce domaine.

- Pour les chercheurs, ce manuel peut être une référence précieuse pour mener des études et des recherches sur l'efficacité des politiques et la gestion publique dans une perspective plus large. Ils pourront s'appuyer sur les lignes directrices qui y sont contenues pour contribuer le moment venu, à travers leur apport théorique, à la formulation et à l'institutionnalisation d'un système pérenne de suivi de la performance gouvernementale.
- Les universités et autres centres d'enseignement supérieur pourraient utiliser le présent manuel pour développer des modules axés sur le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Ils peuvent concevoir des cours basés sur les méthodes du manuel pour enseigner aux étudiants à mesurer l'efficacité de l'action gouvernementale. Des ateliers pratiques pourraient également permettre aux étudiants d'appliquer ces outils à des études de cas réels. Les écoles d'administration publique pourraient proposer des formations pour les professionnels en activité, renforçant ainsi leurs compétences en gestion axée sur les résultats. Enfin, en intégrant le manuel dans des programmes de recherche, les universités peuvent stimuler des projets innovants visant à améliorer la performance des institutions publiques.
- Les acteurs de la société civile pourraient utiliser le manuel pour :
 - (i) surveiller et évaluer de manière indépendante, les performances du gouvernement ;
 - (ii) exiger une plus grande transparence et des mécanismes de reddition de comptes plus solides ;
 - (iii) mobiliser la population autour de l'importance qu'elle doit apporter au suivi de la performance gouvernementale ;
 - (iv) renforcer leurs propres capacités afin d'être mieux outillés pour participer aux processus de prise de décision ;
 - (v) contribuer à l'élaboration de politiques publiques tout en faisant valoir leurs points de vue, de manière informée et fondée sur des preuves ;
 - (vi) engager un dialogue constructif avec le gouvernement sur les normes de suivi de la performance et sur les moyens d'améliorer la transparence et la responsabilité ;
 - et (vii) partager leurs propres bonnes pratiques et contribuer à l'évolution continue de la manière de faire le suivi de la performance gouvernementale.
- Les gouvernements et administrations publiques des pays engagés dans l'institutionnalisation du suivi et de l'évaluation des politiques publiques, pourront s'appuyer sur l'expérience et les bonnes pratiques présentées dans cet ouvrage. Le manuel leur fournit les repères conceptuels, stratégiques et opérationnels nécessaires pour mettre en place des systèmes pérennes de suivi et d'évaluation, adaptés à leur contexte national.

STRUCTURATION DU MANUEL

Le manuel de suivi de la performance gouvernementale est subdivisé en deux parties.

- La première intitulée « **Une transition centrée sur la performance** », situe le manuel dans son contexte : celui de la transition en cours. Basé sur les priorités politiques attachées à cette situation, le manuel met en évidence, les exigences de performance que requiert l'action gouvernementale et les réponses apportées par la mise en œuvre du COPGUI. L'accent est mis en particulier, sur l'expérience acquise en une année d'application de cet outil, notamment le développement des supports (documents et outils de performance), la conduite de différents types d'évaluation (périodiques et intermédiaires) ainsi que les leçons apprises de l'exercice 2023, du suivi de la performance gouvernementale. Chaque support de performance utilisé est décrit et son canevas est présenté pour faciliter son appropriation. Le modèle logique qui a servi de référence à cette expérience est spécifié à travers ses principales articulations. La finalité étant de mettre à la disposition des utilisateurs le soubassement conceptuel sous-jacent à la conception et au déploiement du SSPG, dans sa version de 2023.
- La seconde partie intitulée « **Nécessité d'une institutionnalisation du suivi de la performance gouvernementale** » projette le SPG objet du présent manuel, dans la perspective post-transition. Prenant appui sur les acquis du COPGUI, cette partie fournit aux décideurs politiques et aux managers publics, les matériaux nécessaires à la construction d'un système de suivi de la performance gouvernementale conforme aux normes et aux bonnes pratiques et répondant à la demande. C'est à cette fin, que l'accent est mis sur l'importance des arrangements institutionnels et sur la nécessaire standardisation des processus et des outils. Tout en répondant aux impératifs de la refondation de l'État, cette dernière partie du manuel est alignée sur les principes de la Nouvelle Gestion Publique (NPM) en pratique dans les administrations publiques modernes depuis les années 1980. Il s'agit d'un paradigme qui prône : (i) l'orientation vers les résultats mesurables ; (ii) la décentralisation des décisions et la délégation des responsabilités ; (iii) la métrisation de la performance des administrations publiques ; (iv) l'approche axée sur les besoins du citoyen ; (v) l'efficacité dans la gestion des ressources publiques ; et (vi) les nouveaux modes de prestations de services publics.

Outre ces deux parties, le manuel comprend : (i) un glossaire des principaux termes utilisés et (ii) des annexes présentant des documents et outils clés du SSPG. Il est à souligner que chaque partie est organisée en chapitres, sections et paragraphes. Un chapitre regroupe des sections. Une section est un ensemble de paragraphes.

La fin de chaque partie est consacrée à une série d'applications managériales conçues dans le but d'aider les décideurs politiques, les managers publics, les acteurs de la société civile et autres utilisateurs du manuel : (i) à s'approprier les manières de faire et (ii) à renforcer leurs capacités à anticiper et à atténuer les risques inhérents à la conception et au déploiement

d'un SSPG. Le but recherché est de contribuer à réduire l'incertitude, faciliter la prise de décision et garantir l'utilité et le succès du suivi de la performance gouvernementale.

Le recours aux applications managériales est un choix méthodologique qui s'inscrit dans la triple perspective de capitalisation, d'institutionnalisation et de pérennisation du SSPG, dans la gestion publique en Guinée. Ce choix est en outre, en parfaite cohérence avec la nature didactique du présent manuel, en ce qu'elle permet la mise à disposition d'informations détaillées, d'exemples concrets et des conseils pratiques pour aider les utilisateurs à mieux cerner les enjeux liés à la mise en place d'un système efficace de suivi de la performance. Par ailleurs, l'exploitation à bon escient de ces applications, facilitera l'appropriation de même qu'elle pourra inspirer l'élaboration de manuel de procédures ou autres outils pertinents pour le SPG.