

Termes de référence

Mission d'évaluation du projet de renforcement des capacités et de modernisation de l'Etat

1 Historique et Contexte

L'efficacité des institutions de la gouvernance joue un rôle fondamental dans le développement des pays. Au Togo, la crise socio-politique vécue entre 1990 et 2005 a mis à mal les capacités des institutions et de l'administration publique. Cette dernière, qui devait impulser toutes les actions de développement a été affaiblie aussi bien sur le plan structurel que celui de ses capacités humaines.

Le Pays dans la recherche de solutions durables à cette situation a entrepris des réformes importantes. Ainsi, une mission technique mobilisée par le PNUD avait appuyé la tenue, sous la supervision du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Fonction Publique, des Etats Généraux de l'Administration Publique (EGAP) à Lomé, du 5 au 19 décembre 2006. Les EGAP ont relevé les défis majeurs à surmonter en vue de créer les meilleures conditions de mutation des administrations publiques pour garantir le bon fonctionnement des services publics et promouvoir une administration de développement. Les actes des EGAP ont été transformés en Document-cadre qui fait le point du diagnostic des dysfonctionnements de l'Administration et propose des axes de réforme. Ce document de Cadre stratégique de réforme de l'administration publique (CSRMAP) a été adopté et mis en œuvre dans le but de bâtir une administration publique de développement animée par des femmes et des hommes compétents capables de délivrer des services de qualité aux Togolaises et Togolais.

La réforme de l'Etat et la modernisation de l'administration publique sont inscrites dans une démarche temporelle qui tient compte du niveau de développement des institutions et des déficits des capacités pour conduire le changement dans le mode de fonctionnement des administrations publiques et de ses capacités à délivrer des services publics de qualité dans des délais raisonnables. Deux phases ont ainsi été retenues : la première phase (2008 – 2012) portait sur la préparation et l'expérimentation de la réforme dans un certain nombre de Ministères (Economie et Finances, Education, Santé, Agriculture, Infrastructures et Fonction publique) et la seconde phase (2012 – 2015) visait la consolidation et l'élargissement des actions conduites durant la première phase en menant sur une plus grande échelle la modernisation de l'Administration aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

Partant des défis à relever, sur la période 2008-2015, six objectifs sont assignés au CSRMAP : i) redéfinir et clarifier les missions de l'Etat ; ii) renforcer les capacités de l'administration publique ; iii) rationaliser les structures et les normes ; iv) renforcer l'efficacité du travail gouvernemental ; v) promouvoir un environnement de travail motivant et moderne dans l'administration ; vi) promouvoir le cadre programmatique et institutionnel de la réforme administrative. Cette vision stratégique a permis d'opérationnaliser certains outils/ méthodes de travail avec des résultats encourageants. L'appui du PNUD est assuré à travers le projet de renforcement des capacités de modernisation de l'Etat mis en œuvre depuis 2008.

De l'analyse du bilan et des leçons tirées de l'intervention sur la période 2009- 2014, il ressort qu'avec l'appui du PNUD des résultats importants sont engrangés :

- Les nouvelles méthodes de travail du Ministère de la Fonction Publique dans l'impulsion et le suivi des études et audits programmés dans le cadre du CSRMAP
- Le Plan de réforme de l'ENA ;
- Les résultats des audits ministériels qui doivent être mis en perspective avec la réforme de l'Etat et le processus de décentralisation qui va ouvrir de réelles perspectives d'émergence de nouveaux acteurs locaux de développement et de nouvelles pratiques de gouvernance locale ;
- Le renouveau du dispositif juridique et financier des agents de l'Etat à travers le nouveau statut général de la fonction publique et le nouveau régime de sécurité sociale et de retraite ;
- L'appui-conseil stratégique, au niveau de la Primature (Secrétariat Général du Gouvernement), pour la coordination et l'impulsion de la réforme et la modernisation de l'administration publique avec le positionnement d'un Expert international, Conseiller du Premier ministre et animateur principal de la réforme.

En vue de consolider les acquis et de faire du Togo un pays émergent à l'horizon 2030, le Gouvernement togolais a élaboré le **Programme National de Renforcement des Capacités et de Modernisation de l'Etat pour le Développement Durable (PNRCME-DD)**, avec l'appui technique et financier du Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies (UNDESA) et du (PNUD). Il s'agit, à travers ce programme, de continuer à restaurer les capacités à la fois humaines, institutionnelles et organisationnelles, fortement érodées, en vue de remettre le Togo sur la rampe du développement durable. L'accompagnement du PNUD au processus de réforme de l'Etat se poursuit à travers le projet de renforcement des capacités et de modernisation de l'Etat en prenant en compte les nouvelles orientations du PNRCME-DD.

2 Objet de l'évaluation

Ce projet est mis en œuvre à travers deux cycles de programmations dont le dernier s'achève en fin 2018, il est important pour le gouvernement et le PNUD de mener cette deuxième évaluation externe afin d'exploiter les résultats pour la définition de nouvelles interventions exigées par les priorités nationales.

3 Portée et Objectifs de l'évaluation

Cette évaluation couvre la période de 2014 à 2018. Ce projet renforcement des capacités et modernisation de l'Etat est exécuté sous la modalité NIM par le Secrétariat Général du Gouvernement, Ministère de la planification du développement, le Ministère de la

fonction publique, du travail et de la Réforme administrative et par le Ministère de l'Administration territoriale.

L'objectif de cette évaluation est d'analyser les performances et les résultats du projet « Renforcement des capacités et de modernisation de l'Etat ». Il s'agira i) d'apprécier les actions du projet à l'aune des critères de programmation et d'évaluation des Nations Unies à savoir, la pertinence, l'efficacité, l'effectivité, l'impact et la durabilité ii) de tirer les leçons de la mise œuvre de cette intervention, de relever les bonnes pratiques ainsi que les difficultés et les faiblesses de l'exécution et de iii) rendre disponibles des informations utiles à la prise des décisions devant orienter les interventions futures.

4 Questions relatives à l'évaluation

Les questions indicatives suivantes guideront l'évaluation.

4.1 Pertinence

La pertinence désigne le niveau auquel les activités d'aide correspondent aux priorités et aux politiques du groupe ciblé, partenaires ou donneurs. Il s'agira de relever :

- Jusqu'à quel point l'initiative est-elle alignée avec le mandat du PNUD, les priorités nationales et prend en compte l'égalité homme /femme ?
- De quelle manière l'initiative a-t-elle promu les principes du PNUD en matière d'égalité du genre, droits de l'Homme et développement humain ?
- Jusqu'à quel point l'engagement du PNUD est-il le reflet de considérations stratégiques, y inclus le rôle du PNUD dans un contexte particulier de développement et ses avantages comparatifs.
- Jusqu'à quel point la méthode de mise en œuvre choisie par le PNUD, était-elle pertinente dans le contexte de développement ?

4.2 Efficacité

Le critère d'efficacité permet de vérifier dans quelle mesure les ressources (humaines, matérielles et financières) mises à disposition ont été utilisées de manière appropriée pour atteindre les objectifs préconisés. Préciser la valeur ajoutée du PNUD dans le processus de réforme ainsi que les aspects liés à la stratégie de partenariat, son impact sur la réalisation des objectifs.

- Jusqu'à quel point les effets ont-ils été atteints ou des progrès réalisés vers leur atteinte ?
- Comment est-ce que les produits correspondants du PNUD, ont-ils affectés les effets, et dans quelle mesure n'ont-ils pas été efficaces ?
- Quelle a été la contribution, des partenaires et d'autres organisations, aux effets et quelle a été l'efficacité des partenariats du PNUD dans l'atteinte des effets.
- Quels ont été les changements positifs et négatifs, prévus ou accidentels apportés par le travail du PNUD ?
- Jusqu'à quel point les effets atteints ont-ils bénéficiés aux femmes et aux hommes de manière égale ?

4.3 Efficience

L'efficience mesure les résultats – qualitatifs ou quantitatifs – obtenus par rapport aux moyens mis en œuvre.

- Les résultats du projet ont-ils été atteints grâce à une utilisation optimale des ressources ?
- Les produits ont-ils été atteints dans le temps imparti ?
- Jusqu'à quel point les modalités de partenariat étaient-elles propices à l'atteinte des produits ?
- Jusqu'à quel point les systèmes de suivi ont-ils donné à la direction une source de données permettant l'apprentissage et permettant d'ajuster la mise en œuvre en conséquence ?
- De quelle manière le PNUD a-t-il promu l'égalité des genres, les droits de l'Homme et le développement humain dans l'exécution des produits ?

4.4 Impact :

Il s'agit des effets positifs et négatifs, directs ou indirects, intentionnels ou non. Que s'est-il passé en conséquence du projet ? Quelle différence réelle, l'activité a-t-elle eu sur les bénéficiaires ?

- Que s'est-il passé en conséquence du projet ?
- Quelle différence réelle, l'activité a-t-elle eu sur les bénéficiaires ?
- Combien de personnes ont été touchées ?

4.5 Durabilité

La viabilité permet de mesurer si les bienfaits d'une activité de développement ont des chances de perdurer une fois que le donneur aura achevé de la financer.

Quelles sont les indications de la durabilité des effets, à travers des capacités requises (systèmes, structures, personnels, etc.) ?

- Jusqu'à quel point une stratégie en matière de durabilité, incluant le développement des capacités des parties prenantes nationales clés, a été développée ou mise en œuvre ?
- Jusqu'à quel point des politiques et cadres réglementaires sont-ils en place afin d'assurer la persistance des bénéfices.
- Jusqu'à quel point les partenaires se sont-ils engagés à poursuivre leur appui ?
- De quelle manière les intérêts pour l'égalité du genre, les droits de l'Homme et le développement humain, ont été pris en compte par les principales parties prenantes ?

5 Méthodologie

L'approche méthodologique de l'évaluation sera participative. Elle alliera la recherche documentaire et la collecte d'informations via des entretiens avec les parties prenantes au projet.

5.1 Recherche et analyse documentaires

Il s'agit principalement :

- d'une prise de connaissance parfaite des documents du projet de renforcement des capacités, des Plans de travaux, des objectifs, des résultats et activités du projet
- Des comptes rendus, rapports divers et tous autres documentations utiles

5.2 Collecte d'informations

La réalisation d'entretiens avec les principaux partenaires du projet notamment le Secrétariat Général du Gouvernement, le Ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative, le Ministère de la planification du développement, le ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités territoriales, les organisations de la société civile ainsi que des partenaires au développement.

Des outils appropriés seront développés par le/la consultant(e) pour conduire la collecte d'informations et leur traitement.

6 PRODUITS D'ÉVALUATION (PRESTATIONS)

L'évaluateur livrera les produits suivants dans le respect des délais :

- Rapport initial précisant l'approche méthodologique de l'évaluateur et le chronogramme de la mission
- Projet de rapport d'évaluation
- Rapport d'évaluation final.

7 COMPÉTENCES REQUISES DE L'ÉVALUATEUR

L'évaluateur à qui sera assignée la présente mission devra :

Avoir le niveau BAC +5 en sciences économiques, sciences juridiques ou sciences sociales

- Avoir d'excellentes connaissances en évaluation de programme / projet dans le domaine de la gouvernance et de l'administration publique
- Avoir au minimum 5 ans d'expériences en matière d'évaluation de projet.
- Avoir la capacité à travailler en équipe et milieu multiculturel
- Avoir une excellente capacité d'analyse et de synthèse

8 ÉTHIQUE D'ÉVALUATION

L'évaluation devra se dérouler conformément aux principes inscrits dans les « Directives éthiques pour l'évaluation » de l'UNEG. <http://www.uneval.org/document/detail/21>.

Le/la consultant(e) devra se conformer notamment aux principes de l'indépendance, de l'impartialité et de la confidentialité.

9 MODALITÉS D'EXÉCUTION

Le Consultant travaillera sous la supervision du PNUD en étroite collaboration avec l'Unité de Gestion du Projet (UGP) qui fournira la documentation et toutes les informations requises. Une séance de travail sera organisée avec le/la consultante au démarrage. Une deuxième se tiendra à mi-parcours après 15 jours de démarrage. Une séance de restitution de l'évaluation se tiendra à la fin de la mission du/de Consultant(e).

10 CALENDRIER DU PROCESSUS D'ÉVALUATION

La mission d'évaluation débutera au courant début du mois de mai pour une durée de 30 jours répartis comme suit :

1 jours après le démarrage de la mission : Rapport initial transmis au PNUD
15 jours après le démarrage : Rapport à mi-parcours et séance de debriefing
27 jours après le démarrage : Rapport provisoire de l'évaluation et séance technique de partage du rapport
30 jours après le démarrage : transmission du rapport final au PNUD

11 ANNEXES

11.1 Format requis du rapport d'évaluation

- 1 Titre et pages de démarrage
- 2 Table des matières
- 3 Liste des acronymes et abréviations
- 4 Document de synthèse
- 5 Introduction
- 6 Description de l'intervention
- 7 Etendue de l'évaluation et objectifs
 - 7.1 Etendue de l'évaluation –
 - 7.2 Objectifs de l'évaluation
 - 7.3 Critères d'évaluation
 - 7.4 Questions relatives à l'évaluation
- 8 Approche et méthodes d'évaluation
 - 8.1 Sources de données

- 8.2 Echantillon et cadre d'échantillon
- 8.3 Procédures et instruments de collecte de données
- 8.4 Normes de performance
- 8.5 Participation des parties prenantes
- 8.6 Considérations éthiques
- 8.7 Informations relatives à l'historique sur les évaluateurs
- 8.8 Principales limitations de la méthodologie
- 9 Analyse des données
- 10 Dédutions et conclusions
- 11 Recommandations
- 12 Enseignements tirés

12 Annexes du rapport

Les annexes suivantes seront mises à la disposition du/de la Consultant(e).

- Cadre de résultats de l'intervention et théorie de changement dès la signature du Contrat
- Principales parties prenantes et principaux partenaires
- Liste de documents à consulter
- La matrice d'évaluation
- Les plans de travail,
- Le code de conduite (devant être signé par les évaluateurs)