

# *ETUDE DIAGNOSTIC DES CAPACITES EVALUATIVES NATIONALES*

Mars 2006

*Cette étude a été réalisée grâce au financement du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) et de l'Organisation Intergouvernementale de la Francophonie (OIF)*

<b>Sommaire :</b>	<b>2</b>
<b>Abréviations</b>	<b>3</b>
<b>Préface</b>	<b>4</b>
<b>Résumé</b>	<b>6</b>
<b>1. Mandat</b>	<b>10</b>
1.1. Cadre conceptuel de l'étude	10
1.2. Contexte général	11
1.3. Méthodologie de l'enquête	11
1.4. Méthodologie du volet qualitatif	12
1.5. Méthodologie de la méta évaluation	12
1.6. Problèmes rencontrés	13
<b>2. Résultats de l'enquête</b>	<b>14</b>
2.1. Existence et type de pratique d'évaluation	14
2.2. Initiatives, cahier des charges et critères d'évaluation	14
2.3. Cadre institutionnel de l'évaluation et choix des évaluateurs	15
2.4. Domaines et types d'évaluation	16
2.5. Démarche méthodologique de l'évaluation	19
2.6. Rapports d'évaluation et suivi politique	20
2.7. Facteurs de succès et sources de problèmes	23
2.8. Raisons de non pratique de l'évaluation	26
2.9. Futur de l'évaluation	26
<b>3. Dispositif national actuel</b>	<b>32</b>
3.1. Aperçu du dispositif	32
3.2. Demande en évaluation	34
3.3. Offre en évaluation	35
3.4. Forces, faiblesses du dispositif, menaces et opportunités	35
<b>4. Méta évaluation</b>	<b>37</b>
<b>5. Plan de renforcement des capacités évaluatives</b>	<b>54</b>
5.1. Comment susciter la demande	54
5.2. Comment renforcer l'offre	54
5.3. A quel niveau développer les capacités	55
5.4. Procédure pour la gestion de l'évaluation	55
5.5. Le concours des partenaires étrangers	55
5.6. Quels objectifs indicatifs et rythme de réalisation des actions	55
5.7. Quelle pérennité de la nouvelle capacité d'évaluation	56
<b>6. Recommandations ciblées</b>	<b>57</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>60</b>
<b>Annexes</b>	<b>62</b>
1. Termes de référence	62
2. Listes des personnes interrogées sur la base du guide d'entretien	64
3. Liste des structures auxquelles le questionnaire a été envoyé	65
4. Questionnaire	68

Abréviations :

ACBEF	Association congolaise pour le bien être familial
ACDI	Agence canadienne pour le développement international
AFD :	Agence française pour le développement
AfrEA :	Association africaine de l'évaluation
AIF :	Agence intergouvernementale de la francophonie
ANEC :	Acteurs non étatiques congolais
BERETEC :	Bureau d'études et de recherches technico-économiques
BM :	Banque mondiale
CEPI :	Centre d'étude et d'évaluation des projets d'investissement
CNSEE :	Centre national de la statistique et des études économiques
DCEI :	Direction du contrôle et de l'évaluation des investissements
DDR :	Démobilisation désarmement et réinsertion
DETE :	Direction des études technico-économiques des projets
DEP	Direction des études et de la planification
DGPD :	Direction générale du plan et du développement
DPE :	Direction de la programmation et de l'évaluation
DSRP :	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
FIDA :	Fonds international de développement agricole
FAO :	Food and agricultural organization
HCREC :	Haut commissariat pour la réinsertion des ex combattants
IPPF :	International planned parenthood federation
OIF :	Organisation intergouvernementale de la francophonie
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG :	Organisations non gouvernementales
ONUSIDA :	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/ SIDA
PAM :	Programme alimentaire mondial
PNUD :	Programme des nations unies pour le développement
PURAC :	Projet d'urgence de relance et d'appui aux communautés
SYNESUP :	Syndicat des enseignants du supérieur
UE :	Union européenne
UNFPA :	Fonds des nations unies pour la population
UNICEF :	Fonds des nations unies pour l'enfance
UNICONGO :	Union patronale et interprofessionnelle du Congo

## PREFACE

Le Congo, a accepté d'être l'un des premiers pays d'Afrique à se soumettre au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), il a ainsi manifesté son intérêt pour l'évaluation. Cet intérêt est d'autant plus évident que dans le cadre des actions prioritaires aux fins de réduire la pauvreté, **le renforcement des mécanismes d'exécution, de contrôle, de suivi et d'évaluation des investissements publics occupe une place de choix.**

La dimension « Suivi et Evaluation » s'impose dans le cadre de la gestion axée sur les résultats prônée par l'ensemble des partenaires au développement, et à laquelle le gouvernement congolais adhère. Le « Suivi et l'évaluation » des projets, programmes et politiques publiques, est une exigence si l'on veut s'assurer que les résultats escomptés dans le cadre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté seront atteints. Cette exigence, est au centre des préoccupations du gouvernement congolais.

En décidant de réaliser l'étude diagnostic sur les capacités évaluatives nationales, avec le concours du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) et l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, le Gouvernement congolais a opté pour une meilleure connaissance des forces et faiblesses du dispositif évaluatif national, aux fins de son renforcement et en vue d'atteindre de manière efficace et efficiente les objectifs économiques et sociaux contenus dans le DSRP, cadre unique de référence en matière de politique économique et sociale pour les prochaines années.

La présente étude, qui s'inscrit dans le cadre d'une étude globale à l'échelle des pays de l'Afrique de l'Ouest et Centrale, a permis d'identifier les forces, les faiblesses et les menaces qui pèsent sur le dispositif national de contrôle, suivi et évaluation. Elle a en outre fait quelques recommandations qui serviront à conduire des actions en vue du renforcement de nos capacités en évaluation et à disséminer la pratique de l'évaluation dans tous les secteurs de la vie économique et sociale et à tous les acteurs économiques et sociaux, administrations publiques, entreprises du secteur privé, acteurs non étatiques congolais, organes publics de contrôle, parlement, bref toutes les parties prenantes à notre projet commun de développement. La méthodologie adoptée permettra de procéder à des comparaisons utiles avec d'autres pays d'Afrique.

Les rédacteurs ont bénéficié de la collaboration des cadres des administrations publiques, du secteur privé, des ANEC.

Je voudrais exprimer au nom du Gouvernement congolais et en mon nom personnel, mes sincères remerciements au Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) et à son Représentant au Congo, Monsieur Richard DACKAM NGATCHOU pour le soutien technique et financier qu'il ne cesse d'apporter à notre pays.

Enfin j'aimerais féliciter :

M. Jean Baptiste ONDAYE, Directeur Général du Plan et du Développement, Secrétaire Technique Permanent du Comité National de Lutte contre la Pauvreté, qui a supervisé l'étude ;

Le consultant international :

M. Frederic Varone, qui a conçu la méthodologie et la démarche pour la collecte des données qui ont permis à l'étude d'être réalisée ;

les deux consultants nationaux, rédacteurs de l'étude :

M. Hyacinthe Defoundoux- Fila ;

M. André Mbou ;

les membres du comité national de suivi de l'étude :

- ✕ M. Loubanzi Antoine, Chef de Service de l'évaluation Economique, Direction Générale du Plan et du Développement ;
- ✕ Dr. Paul Nzaba, Chargé de Suivi et Evaluation, ONUSIDA ;
- ✕ Mme. Angèle Ayenoue, Chargée de Programme, PAM ;
- ✕ M. Daniel Mikayoulou, Conseiller en VIH/SIDA, chargé du Programme Suivi et évaluation, PNUD ;
- ✕ Mme. Emelyne Bahanda, Conseiller à la Gouvernance, PNUD ;
- ✕ M. Benoît Libali, Assistant au Représentant, UNFPA ;
- ✕ M. Lisile Ganga, Chargé de Suivi et Evaluation, UNICEF ;

Et tous les membres du comité de validation de l'étude, pour leurs remarques et observations utiles pour l'amélioration de l'étude.

Je souhaite que le diagnostic et les recommandations qui en ont découlé, puissent être exploités à bon escient, afin de permettre à toutes les parties prenantes au processus de développement de contribuer efficacement à la réalisation des objectifs de développement économique et social de notre pays.

Le Ministre d'Etat, Ministre du Plan, de l'Aménagement du Territoire,  
de l'Intégration Economique et du NEPAD

**Pierre MOUSSA**

## **Résumé**

La nouvelle donne en matière de gouvernance implique de mettre au centre de l'action, la pratique de l'évaluation. La crise socio économique et la contrainte des bailleurs ont conduit les pouvoirs publics congolais, à faire le choix de recourir dorénavant, systématiquement à l'évaluation. La systématisation de la pratique de l'évaluation devrait permettre entre autres, de rationaliser les dépenses publiques, améliorer la gestion administrative, favoriser la transparence de l'action publique, renforcer la décentralisation, répondre aux exigences des bailleurs etc.

La présente étude est le résultat des investigations basées d'une part sur l'analyse des textes réglementaires et législatifs sur le contrôle, le suivi et l'évaluation des projets, programmes et politiques publiques, et d'autre part sur l'analyse de la pratique évaluative au Congo, pratique saisie à partir des données collectées auprès des acteurs économiques, politiques et de la société civile.

L'étude a été réalisée conformément aux termes de référence.

Les termes de référence fixent des objectifs généraux et des objectifs spécifiques.

L'objectif général de l'étude est la mise en place des programmes de renforcement des **capacités évaluatives** des programmes globaux de développement et des programmes sectoriels.

De manière spécifique, il s'agit de mettre en évidence :

- le dispositif institutionnel et juridique de l'évaluation : mandats, réglementations, mission des structures administratives ; ressources des services et /ou structures chargée de l'évaluation
- l'étendue de la pratique de l'évaluation : commanditaires, objet de l'évaluation (politiques, programmes, projets, activités) ; forces et faiblesses, liens fonctionnels (institutionnels et financiers) et dynamique des échanges entre acteurs et structures ;
- les besoins de renforcement des capacités institutionnelles ;
- un programme national de renforcement des capacités en Suivi et Evaluation.

Au regard de ces termes de référence, les questions cruciales abordées par l'étude sont les suivantes : quel est l'état des lieux de la pratique de l'évaluation au Congo ? Quelles sont les forces et les faiblesses des capacités évaluatives, quelles sont les menaces et les opportunités ? Comment renforcer les **capacités évaluatives** ?

Ces questions sont abordées à partir de la perception que certains acteurs ont de la pratique de l'évaluation, de l'analyse du dispositif national de l'évaluation. L'étude s'attache à proposer quelques recommandations en vue du renforcement des capacités évaluatives.

### **i) L'évaluation telle que vécue par les acteurs**

Telle que définie dans cette étude, l'évaluation d'un projet, d'un programme ou d'une politique, consiste en une mesure et une appréciation des effets observables (du projet, du programme ou de la politique) sur ses bénéficiaires. Ainsi nous distinguons l'évaluation du suivi, du contrôle et de l'audit ou des divers types d'inspections.

Le suivi est une démarche de collecte régulière d'informations clés, permettant la mise en évidence et la mesure des écarts entre les prévisions et les réalisations. Il permet d'expliquer les écarts.

Le suivi est un instrument de **préparation de l'évaluation**, celle-ci intervient à des stades importants de la mise en œuvre du projet.

Le constat fait au cours de l'étude est que les administrations, le parlement, les organes publics de contrôle, les institutions du secteur privé, pratiquent timidement l'évaluation. Ils font plutôt du suivi et du contrôle. Par contre, la pratique de l'évaluation est plus courante dans les organisations internationales et dans les projets mis en oeuvre par l'Etat avec l'appui des organisations internationales (Banque Mondiale, OMS, PNUD, UNICEF, UNFPA).

Sur 50 institutions ayant répondu au questionnaire, 23, soit 46% disent avoir effectué des évaluations au cours des cinq dernières années. 10% affirment réaliser systématiquement des évaluations, 30% disent le faire souvent, 6% rarement. Plus de la moitié des institutions ayant répondu au questionnaire disent ne pas pratiquer l'évaluation, elles ne la trouvent cependant pas inutile.

La non pratique de l'évaluation est justifiée principalement par :

- le manque de ressources humaines compétentes en la matière au sein de la structure,
- la non prise en compte de l'évaluation dans le budget de la structure,
- le manque de compétence légale et réglementaire pour réaliser ou faire réaliser les évaluations.
- la méconnaissance des méthodes d'évaluation

Lorsqu'elles sont réalisées, les évaluations portent principalement sur les projets (45%), les programmes (32%) et les politiques publiques (23%).

Elles concernent la mise en oeuvre (22%), les effets de l'évaluation (13%) et les deux aspects (65%).

Le commanditaire des évaluations est généralement l'organe de tutelle de la structure ou l'organe qui finance les activités de la structure (bailleur).

Les évaluateurs sont soit des évaluateurs internes soit des évaluateurs externes. Cependant, les structures enquêtées disent recourir principalement à des évaluateurs internes, ceux-ci travaillant seuls ou en association avec un évaluateur externe. Le coût du louage des services des évaluateurs externes (experts) semble justifier le fait que l'on n'utilise pas beaucoup leurs services.

Les évaluations sont réalisées, selon les cas, en partenariat avec l'administration publique, sans partenariat avec cette dernière, ou en partenariat avec l'administration et les autres parties prenantes.

La diffusion des rapports rédigés à l'issue des évaluations est limitée généralement aux commanditaires et aux parties prenantes (bailleurs et pouvoir politique).

Les rapports sont souvent transmis avec une appréciation sur la qualité de l'évaluation et avec une prise de position par rapport aux recommandations.

Les enquêtes ont révélé les effets suivants de l'évaluation.

En ce qui concerne les projets/les programmes et/ou les politiques publiques :

- l'évaluation a permis un changement important au niveau du projet (65%)
- elle a permis des adaptations mineures (25%)
- elle n'a eu aucun effet (10%)

En ce qui concerne la structure évaluée :

- l'évaluation a conduit à un réaménagement des procédures (43,8%),
- elle a permis la modification de la structure (12,5%),

- elle n'a eu aucun effet (43,8%)

En ce qui concerne les relations avec les bailleurs

- elle a permis une meilleure coordination (50%),
- elle a conduit à une modification du partenariat (25%),
- elle n'a eu aucun effet (25%)

Selon les personnes interrogées, le recours systématique à l'évaluation dans le déroulement des activités permettrait de rationaliser les dépenses publiques, d'améliorer la gestion administrative et de répondre aux exigences des bailleurs

## **ii) le dispositif national de l'évaluation**

Le dispositif national est faible, malgré ces limites, le cadre institutionnel existant (législatif et réglementaire) pourrait constituer le socle du dispositif national d'évaluation.

## **iii) La demande en évaluation**

La demande en évaluation existe. Elle est sous tendue par deux éléments :

Les mauvais résultats économiques et sociaux obtenus malgré l'importance des moyens mobilisés.

La contrainte internationale, les bailleurs multilatéraux et bilatéraux subordonnent désormais leur aide à la bonne gouvernance.

## **iv) L'offre en évaluation**

Au Congo, le gisement de compétences en évaluation n'est pas important. Cependant il existe un potentiel de compétences, les personnes formées dans les différentes filières universitaires, peuvent facilement être reconverties sans pour autant nécessiter des ressources très importantes. Leurs connaissances de base permettent de réduire le temps de la formation et donc son coût.

Il existe une offre au niveau international (Afrique et hors Afrique) qui pourrait être utilisée pendant un certain temps.

## **vi) Les forces et faiblesses du dispositif, les menaces et opportunités**

Les forces : le dispositif national actuel constitue une base que l'on pourrait améliorer en vue d'une bonne pratique de l'évaluation. Il existe des textes relatifs au contrôle et à l'évaluation.

## **vii) Les faiblesses**

Une des faiblesses du dispositif réside dans le suivi politique des projets/programmes et politique publique. Dans ce contexte il est difficile de pouvoir réajuster un programme, un projet lorsque l'on s'éloigne des objectifs fixés au départ.

Il existe une autre faiblesse, les textes réglementaires sur les attributions des décideurs au niveau des directions ne sont pas stables, ils varient souvent sans cause objective.

Les domaines de compétence de certains décideurs ne sont pas toujours explicitement formulés dans des textes réglementaires.

## **viii) Les opportunités**

La subordination de l'aide internationale à la bonne gouvernance constitue une opportunité, de même la promotion de la transparence et de la bonne gouvernance.

**ix) Recommandations**

Quelques recommandations ont été faites en vue du renforcement des capacités évaluatives nationales, elles concernent principalement les administrations publiques, les Acteurs Non Etatiques Congolais (ANEC), les collectivités locales et les organismes d'aide au développement.

## 1- Mandat et méthodologie :

La présente étude est le résultat des investigations basées d'une part sur l'analyse des textes réglementaires et législatifs sur le contrôle, le suivi et l'évaluation des projets, programmes et politiques publiques, et d'autre part sur l'analyse de la pratique évaluative au Congo, pratique saisie à partir des données collectées auprès des acteurs économiques, politiques et de la société civile. Elle a été réalisée conformément aux termes de référence.

Les termes de référence fixent des objectifs généraux et des objectifs spécifiques.

L'objectif général de l'étude est la mise en place des programmes de renforcement des **capacités évaluatives** des programmes globaux de développement et des programmes sectoriels.

De manière spécifique, il s'agit de mettre en évidence :

- le dispositif institutionnel et juridique de l'évaluation : mandats, réglementations, mission des structures administratives ; ressources des services et /ou structures chargées de l'évaluation
- l'étendue de la pratique de l'évaluation : commanditaires, objet de l'évaluation (politiques, programmes, projets, activités) ; forces et faiblesses, atouts, et contraintes ; liens fonctionnels (institutionnels et financiers) et dynamique des échanges entre acteurs et structures ;
- les besoins de renforcement des capacités institutionnelles ;
- un programme national de renforcement des capacités en Suivi et Evaluation.

Au regard de ces termes de référence, les questions cruciales abordées par l'étude sont les suivantes : quel est l'état des lieux de la pratique de l'évaluation au Congo ? Quelles sont les forces et les faiblesses des capacités évaluatives, quelles sont les menaces et les opportunités ? Comment renforcer les **capacités évaluatives** ?

### 1.1. cadre conceptuel de l'étude :

Telle que définie dans cette étude, **l'évaluation** d'un projet, d'un programme ou d'une politique, consiste en une **mesure et une appréciation des effets observables (du projet, du programme ou de la politique publique) sur ses bénéficiaires**. L'évaluation peut intervenir avant, pendant ou après la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme.

**Le suivi** est une démarche de **collecte régulière d'informations clés, permettant de mesurer et d'expliquer les écarts entre les prévisions et les réalisations**. Le suivi est un instrument de **préparation de l'évaluation**, cette dernière peut intervenir pendant ou après la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme, selon des modalités préétablies.

**Le suivi-évaluation** concerne la **mise en évidence des écarts et les ajustements à envisager dans la mise en œuvre** d'un programme ou d'un projet.

La **capacité** est définie comme l'aptitude à définir et à réaliser des finalités, c'est-à-dire à identifier et à comprendre des problèmes, à analyser des situations et à formuler des stratégies et des actions possibles pour y répondre.

La définition du **renforcement des capacités** retenue dans la présente étude, est celle adoptée lors de l'atelier de Harare (1999), organisé par le PNUD et l'UNICEF sur ce sujet. On entend par renforcement des capacités la création des conditions qui aident les acteurs en particuliers les évaluateurs) à jouer leur rôle dans la définition et la réalisation des finalités.

## 1.2. Contexte général

Dans le cadre de leur politique économique, les différents gouvernements ont élaboré et mis en œuvre plusieurs plans et programmes de développement. Le plan de développement économique et social qui a mobilisé les ressources les plus importantes, est le plan quinquennal 1982-1986. La loi cadre de ce plan, disposait que tout projet inscrit au plan quinquennal devait faire l'objet d'étude d'analyse et d'une évaluation. La nécessité de l'évaluation s'imposait déjà dès 1981, c'est ainsi que le ministère du plan, chargé du volet investissement de ce plan s'était doté pour la circonstance d'une structure chargée des études, la direction des études technico-économiques des projets (D.E.T.E). Les attributions de la D.E.T.E **se limitaient en matière d'évaluation, aux études de faisabilité au suivi et au contrôle technico-économique et financier**. Par la suite fut créé le Centre d'Etude et d'évaluation des Projets d'Investissement (CEPI) dont l'objet est entre autres de **réaliser l'évaluation économique et sociale des projets inscrits au budget d'investissement**. Un certain nombre d'évaluations (évaluations ex ante,) ont été réalisées par le CEPI (Projet Ferco, Congo tôles etc.). Depuis 1990, aucune évaluation n'a plus été réalisée par le CEPI. D'autres bureaux d'études nationaux et étrangers ont réalisé des études pendant cette période (SEP-Développement, CIATA, BERETEC).

La période récente (2000-2005) est marquée par la mise en œuvre du programme intérimaire post-conflit (2000-2002) et l'élaboration de la stratégie de lutte contre la pauvreté (2004-2007). Le PIPC n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

L'importance des défis à relever (réduction de la pauvreté et des inégalités, reconstruction, résorption de la dette intérieure et extérieure...), les engagements pris en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement ainsi que les nouvelles modalités de l'aide publique au développement (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'initiative pour l'Afrique) ont conduit le gouvernement à adopter un document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I), « unique cadre de référence et de coordination de toutes les interventions en matière de développement ».

Le DSRP-I s'articule autour de cinq (5) axes prioritaires :

- la consolidation de la paix et la promotion de la bonne gouvernance ;
- la consolidation du cadre macroéconomique avec **le renforcement des mécanismes de contrôle, de suivi et d'évaluation des investissements publics** comme l'une des actions prioritaire ;
- l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base et la protection sociale ;
- le développement des infrastructures ;
- le renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA.

Le DSRP-I prévoit donc le renforcement du système de suivi et évaluation, il se limite cependant aux investissements publics. Il y a lieu d'étendre la pratique de l'évaluation à tous les projets et programmes et à tous les acteurs économiques, politiques et de la société civile, dans la mesure où ils sont « parties prenantes » au processus de lutte contre la pauvreté.

## 1.3. Méthodologie de l'enquête

La collecte de données a été faite sur la base d'enquêtes menées auprès des acteurs et structures impliqués dans les actions de développement, notamment, les administrations publiques, les organisations du secteur privé (représentées par les syndicats patronaux) et de la société civile, les organes de contrôle, le parlement, les collectivités locales et les organismes d'aide au développement. Un questionnaire élaboré par le consultant

international, structuré autour de trois thèmes (pratique et effets de l'évaluation, futur de l'évaluation et suggestions) a servi de support à l'enquête.

L'échantillon a été constitué selon la méthode empirique, il a été procédé à un choix raisonné des acteurs en tenant compte de leur rôle effectif dans les processus de prise de décision et de suivi et/ou évaluation des projets, programmes et politiques publiques.

Le tableau ci-dessous présente l'échantillon retenu au cours de l'enquête :

**Tableau 1 :**

Institutions	Nombre minimum de questionnaires selon les TDR	Questionnaires envoyés	Questionnaires remplis	% de réalisation (Quest. envoyés)
Administrations publiques	25	50	23	46
Secteur privé et Acteurs Non Etatiques Congolais	5	5	5	100
Parlement	5	5	5	100
Organes de contrôle	5	5	5	100
Organismes d'aide au développement	10	10	8	80
Collectivités locales	-	4	4	100
Total	50	80	50	62,5

Le taux de réalisation (62,5%) peut être considéré comme bon.

### 1.3. Méthodologie du volet qualitatif

Afin de nuancer les données collectées à partir du questionnaire et de mieux cerner le dispositif de l'évaluation au Congo, une série d'entretiens ouverts avec dix neuf responsables de structures chargées du contrôle, du suivi et de l'évaluation (directeurs, chefs de service) a été réalisée. La grille d'entretien couvrait les thèmes ci-après : niveau d'acceptation de la culture de l'évaluation par les autorités, les manifestations de l'acceptation ou du rejet de l'évaluation, la fréquence et le champ de l'évaluation, l'effectivité des attributions des postes, les instruments et techniques d'évaluation utilisés, l'adéquation entre les ressources matérielles, financières et les tâches dévolues à la structure chargée de l'évaluation, les critères de détermination des ressources financières allouées d'une année sur l'autre afin d'effectuer des évaluations, les rapports qui prévalent au sein des institutions et entre elles, la qualification des ressources humaines.

### 1.4. Méthodologie de la méta-évaluation

La méta-évaluation consiste à apprécier les rapports d'évaluation de quelques structures enquêtées.

La majorité des rapports produits par les structures auprès desquelles l'enquête a été effectuée, sont des rapports de supervision des activités. Aussi n'a-t-il été retenu que trois rapports, ceux d'une ONG, l'association congolaise pour le bien être familial (ACBEF), d'une structure publique bénéficiant de l'appui de la Banque Mondiale à savoir le projet d'urgence de relance et d'appui aux communautés (PURAC) ainsi que le rapport d'évaluation d'un

organisme d'appui au développement, la Banque Mondiale (BM), il s'agit du rapport d'évaluation du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des ex-combattants. Cette limitation s'explique par le fait que les critères d'évaluation des rapports d'évaluation sont spécifiques.

L'évaluation des rapports s'est faite sur la base des indicateurs de l'association africaine d'évaluation (AfrEA).

#### 1.5. Problèmes rencontrés (déviation du plan de recherche, du mandat)

L'équipe des consultants nationaux a rencontré des difficultés de deux types :

Difficultés d'ordre méthodologique : la spécificité des rapports d'évaluations n'a pas permis de suivre le protocole retenu pour la réalisation de la méta évaluation. L'équipe des consultants n'a pas eu d'entretien avec les évalués, seuls les commanditaires et évaluateurs ont répondu aux questions.

Des difficultés d'ordre logistique : les enquêtes auprès des représentants élus des collectivités locales de la Sangha et du Kouilou (conseils départementaux et communaux), n'ont été réalisées que dans la période du 3 au 7 mars.

Le traitement et l'analyse des données ont été faits à l'aide du logiciel Sphinx

## 2. Résultats de l'enquête

L'enquête menée sur la base du questionnaire et d'un guide d'entretien a permis de mettre en évidence les résultats suivants :

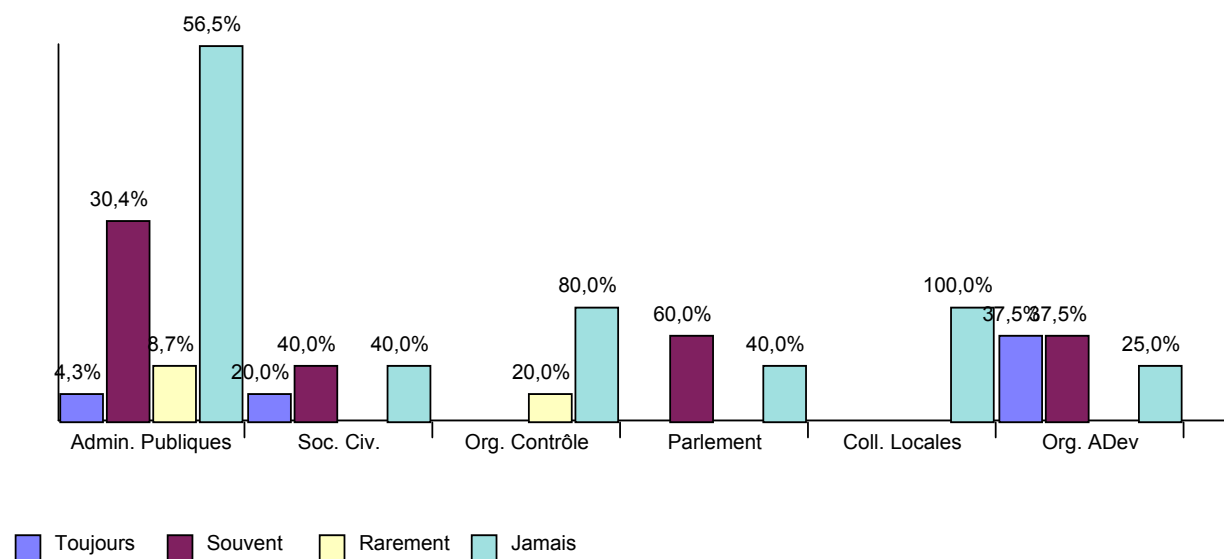
### 2.1. Existence et types de pratiques de l'évaluation

Les résultats de l'enquête montrent que la pratique de l'évaluation est encore timide au Congo.

Au cours des cinq dernières années, sur les 50 structures constituant notre échantillon, seulement 10% affirment réaliser systématiquement (toujours) des évaluations, 30% disent le faire souvent, 6% rarement et 54% ne font jamais d'évaluation. En outre les entretiens avec les responsables de certaines administrations publiques, des organismes de la société civile (ANEC/ONG), des organes de contrôle, des collectivités locales et des membres du parlement, font ressortir que ces structures ne font pas véritablement de l'évaluation, elles font du suivi et du contrôle, autrement dit, elles ne mesurent pas et/ou n'apprécient pas les effets observables des projets ou programmes qu'elles mettent en œuvre.

Le graphique ci-dessous rend compte de la pratique de l'évaluation au cours des cinq dernières années par catégorie d'acteurs.

**Graphique 1 : Pratique de l'évaluation au cours des cinq dernières années par catégorie d'acteurs**

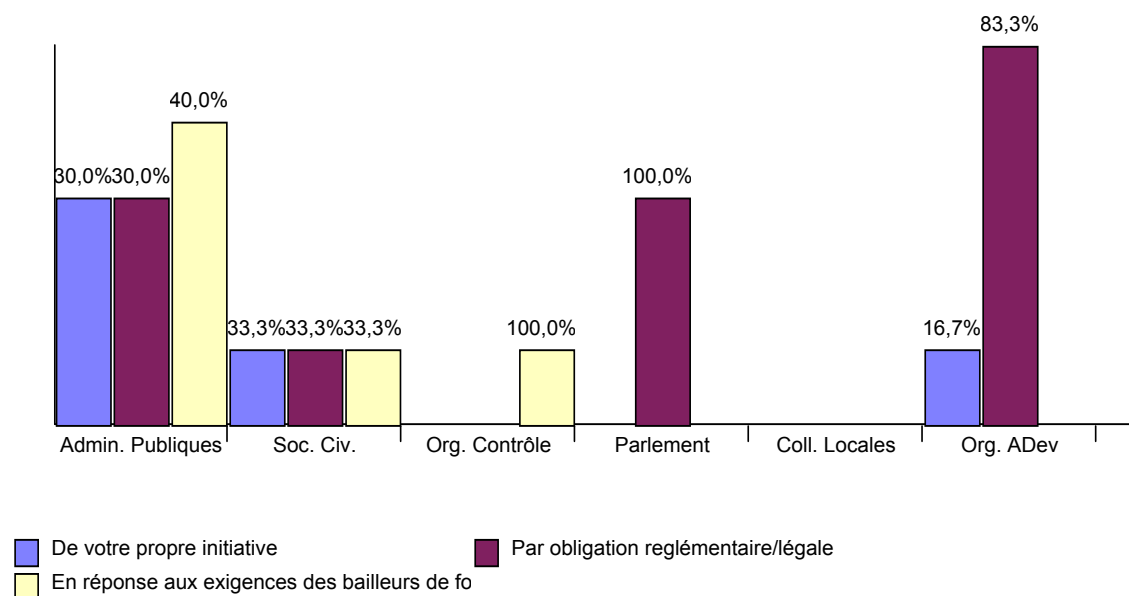


## 2.2. Initiatives, cahier de charges et critères d'évaluation

Les évaluations sont initiées soit par les responsables des structures (21,7%), soit par obligation légale ou réglementaire (52,2%) ou en réponse aux exigences des bailleurs (26,1%).

Le graphique ci-dessous restitue la tendance des réponses données par les enquêtés lorsqu'on leur a demandé qui avait l'initiative de l'évaluation.

**Graphique 2 : Initiative de l'évaluation**



En ce qui concerne les cahiers des charges, leur contenu révèle le niveau des capacités évaluatives des structures. Dans les institutions à faible capacité évaluative, le cahier de charge est rudimentaire. En fait dans ces institutions le cahier de charges est un programme d'actions avec des activités et des tâches fixées sans tenir compte des ressources. Rares sont les programmes d'action où sont spécifiés les indicateurs de performance de chaque tâche ou activité.

Dans les organismes à forte capacité, il existe de véritables cahiers de charges. Dans ces structures, les rédacteurs du cahier de charges, fixent l'horizon temporel de l'action à mener, déterminent des indicateurs de performance observables et mesurables, les procédures et méthodes d'évaluation ainsi que le coût de l'évaluation. Ainsi par exemple le projet « Désarmement, Démobilisation et Réintégration » financé sur prêt de la Banque Mondiale a fixé dès le départ le champ de l'évaluation et les indicateurs de performance tels que le nombre d'ex combattants démobilisés, le nombre de micro projets mis en œuvre, le nombre d'infrastructures communautaires réhabilitées.

Les conclusions des rapports d'évaluation rendent compte du niveau de satisfaction atteint (très satisfaisant, satisfaisant, non satisfaisant)

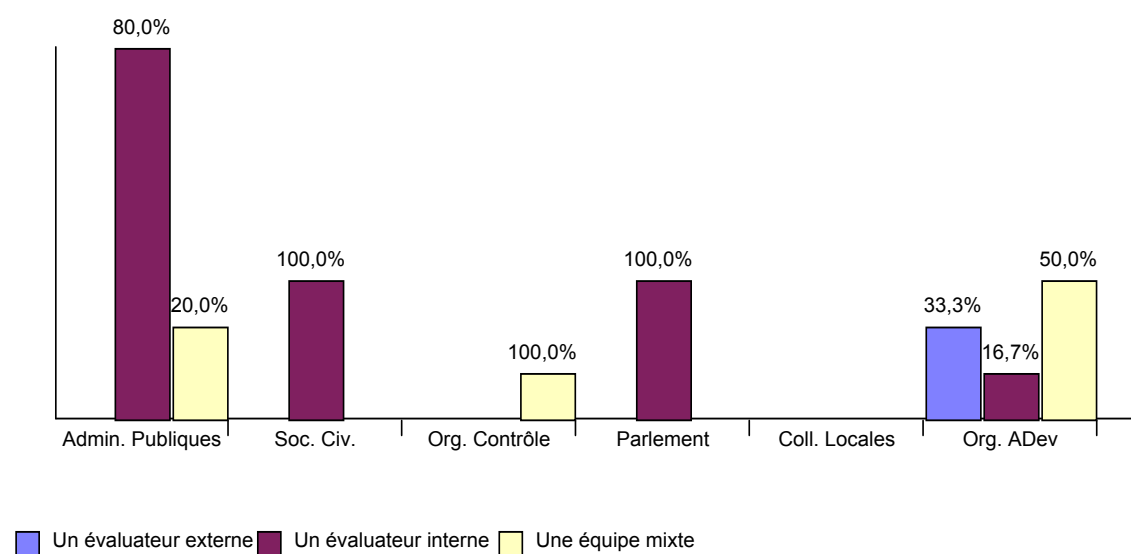
### 2.3. Cadre institutionnel de l'évaluation et choix des évaluateurs

Le commanditaire des évaluations, plus généralement du contrôle ou du suivi, est généralement l'organe de tutelle de la structure ou l'organe qui finance les activités de la structure.

L'enquête a révélé que le commanditaire est soit le ministère, le chef du projet, le directeur ou tout autre membre de la hiérarchie ou un organe dont les fonctions d'évaluation, de contrôle ou de supervision sont prescrites par la loi ou les règlements (Parlement, Cour des comptes, Inspections sectorielles, direction des études et de la planification, commissariat national aux comptes), par le manuel de procédures ou le règlement intérieur (ANEC/ONG)

Les évaluateurs, lorsqu'il y a effectivement évaluation sont soit des évaluateurs internes, c'est-à-dire des employés de la structure évaluée (65,2%), soit des évaluateurs externes (8,7%), ou une équipe constituée par des évaluateurs interne et externe (26,1%).

**Graphique 3 : Les évaluations sont réalisées par :**



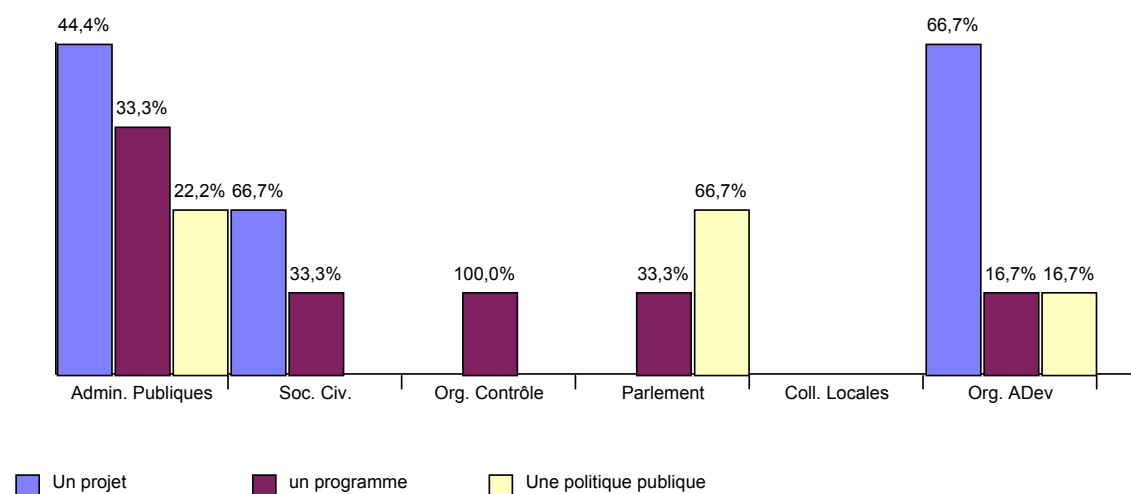
Les administrations recourent principalement à des évaluateurs internes (80%) et accessoirement à une équipe associant les évaluateurs internes à des évaluateurs externes (20%). L'enquête montre que les ANEC/ONG recourent exclusivement à des évaluateurs internes, ce qui peut laisser supposer que ces institutions ont des capacités évaluatives ou qu'elles se limitent au contrôle et au suivi de l'exécution technique et financière des travaux. Les organes de contrôle ont les compétences internes pour mener le suivi et le contrôle.

## 2.4. Domaines et types d'évaluation

L'enquête a révélé que 45,5% des évaluations portent sur des projets, 31,8% sur des programmes et 22,7% portent sur des politiques publiques.

La pratique par catégorie d'acteurs est la suivante :

**Graphique 4 : Les évaluations portent sur :**

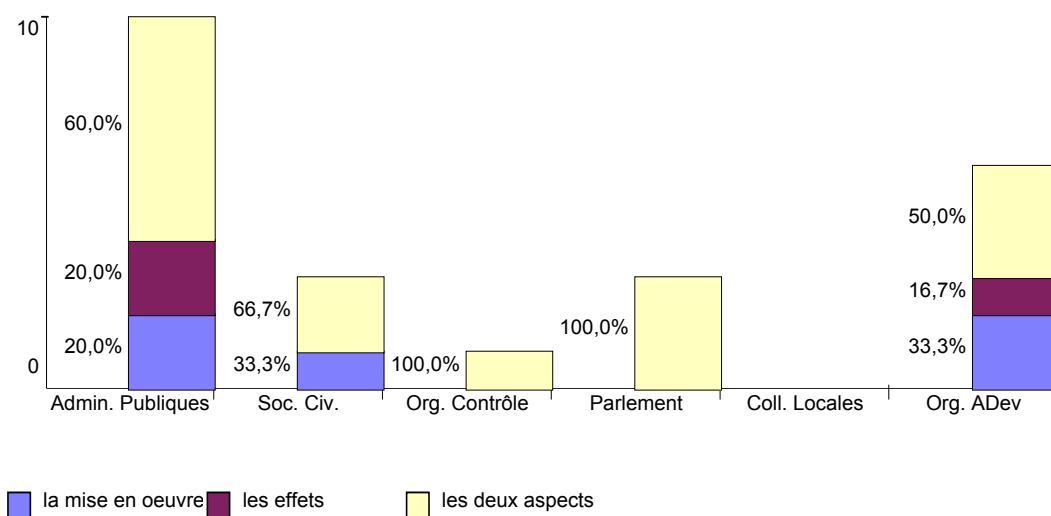


Le parlement s'intéresse particulièrement aux politiques publiques, alors que les autres acteurs privilégient les projets et les programmes.

Les évaluations réalisées concernent la mise en œuvre (21,7%), les effets du projet/programme ou politique publique (13%) ou les deux aspects à la fois (65,2%).

Le graphique ci-dessous montre la pratique de chaque catégorie de structures.

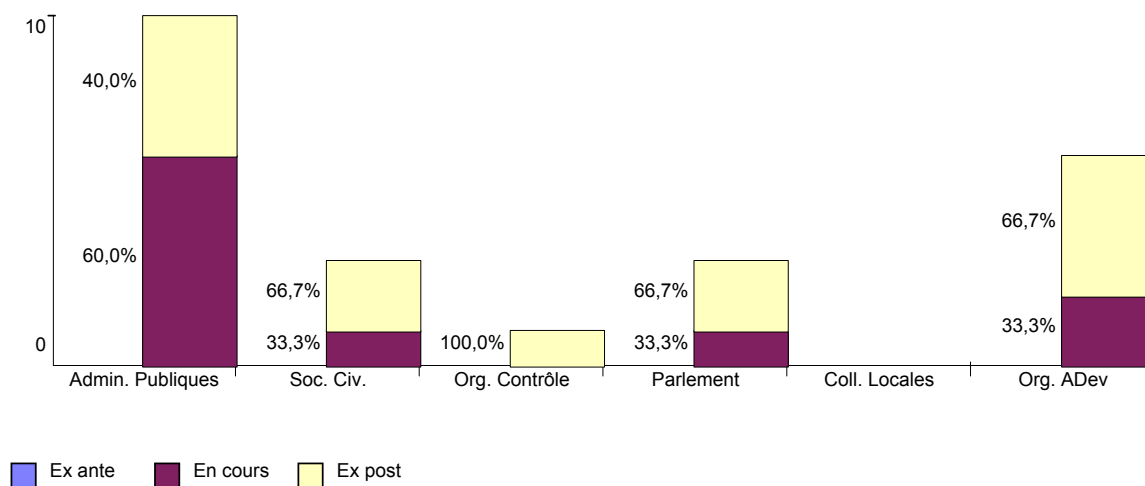
**Graphique 5 : les évaluations concernent :**



En ce qui concerne la période de réalisation de l'évaluation, l'enquête a révélé qu'aucune structure ne procède à l'évaluation ex ante, 43,5% des évaluations réalisées le sont à mi parcours et 56% le sont ex post.

La pratique par catégorie d'acteurs est la suivante :

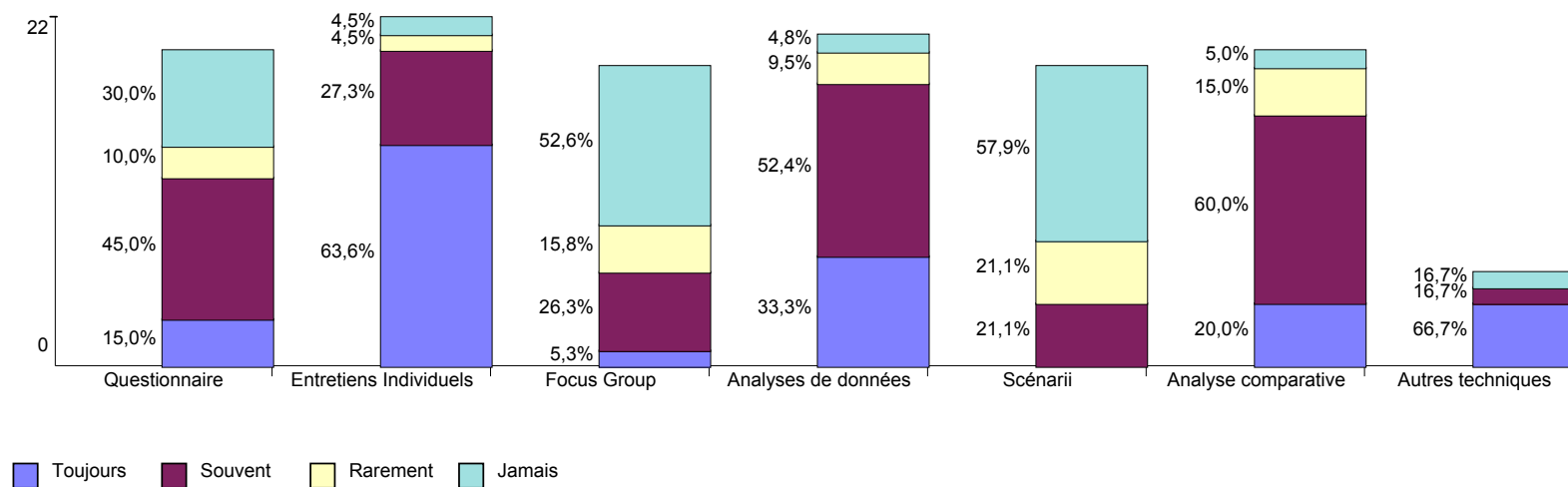
**Graphique 6 : Les évaluations sont réalisées :**



## 2.5. Démarche méthodologique de l'évaluation :

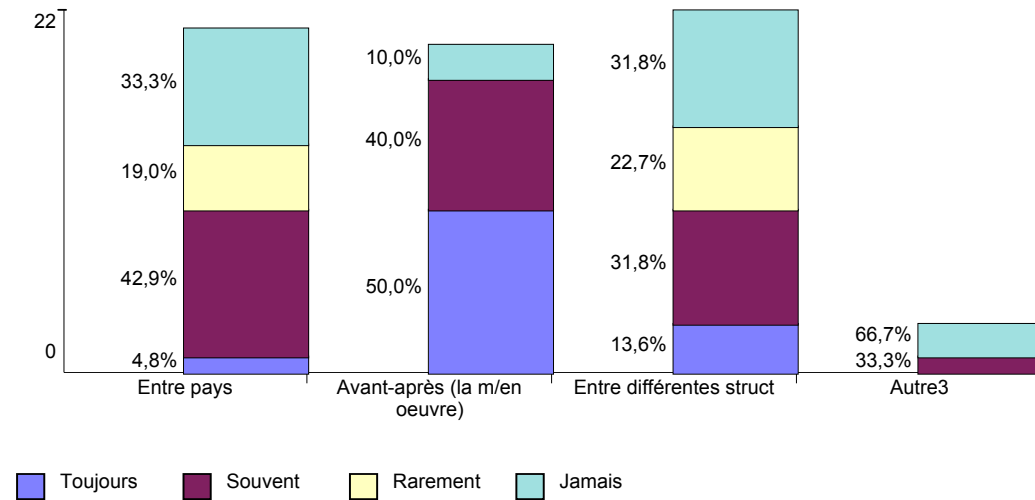
De manière générale les structures recourent, pour la collecte des informations nécessaires au suivi ou à l'évaluation, aux supports présentés dans les proportions suivantes :

Graphique 7 : Méthodologie utilisée



Les structures recourent principalement à trois méthodes, les entretiens individuels, l'analyse de données, l'enquête par questionnaire et l'analyse de données statistiques.

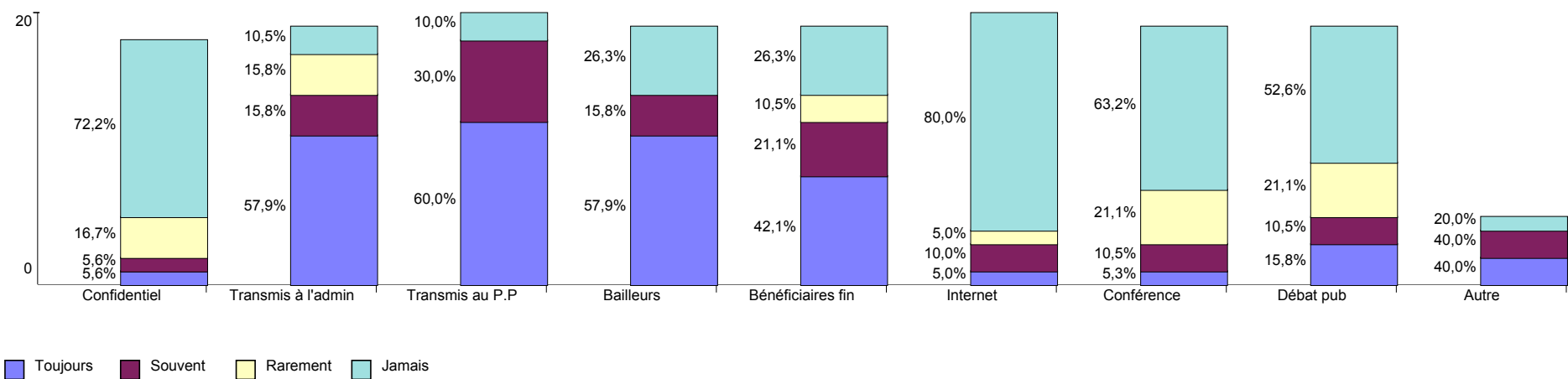
**Graphique 8 : Dimension comparative de l'évaluation**



## 2.6. Rapports d'évaluation et suivi politique

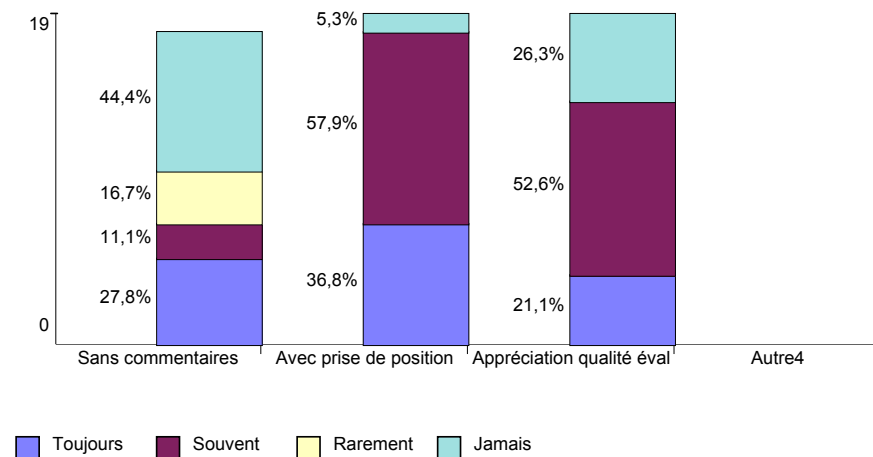
La diffusion des rapports rédigés à l'issue des évaluations est limitée généralement aux parties prenantes (Administration, pouvoir politique, bailleurs, bénéficiaires finaux), la société de manière générale n'est pas informée, comme le prouve le tableau ci-dessous

**Graphique 9 : Type de diffusion des rapports**



Le comportement en matière de diffusion mis en évidence par ce graphique révèle que l'évaluation n'est pas perçue comme un élément pouvant permettre de renforcer la communication avec les citoyens.

**Graphique 10 : Appréciation ou non du rapport**

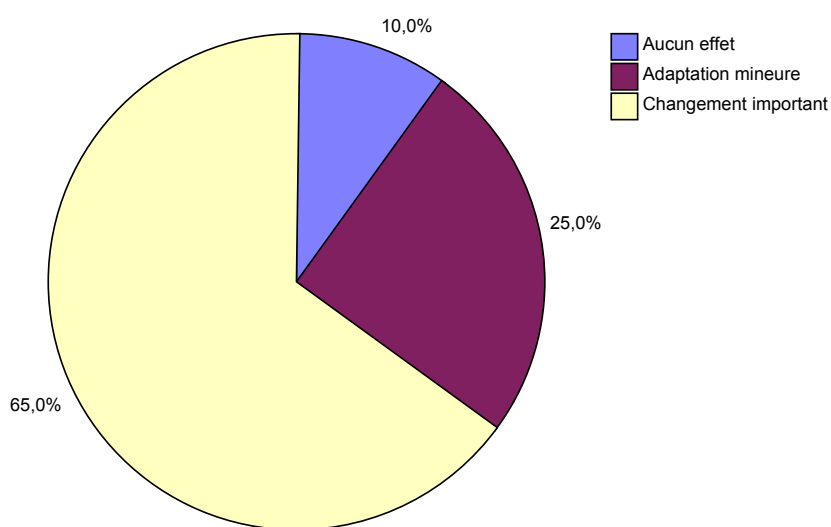


Les rapports d'évaluation sont généralement appréciés, le graphique ci-dessus montre que les évaluateurs après avoir constaté le niveau d'exécution font des analyses et même des recommandations, ce qui dénote leur professionnalisme.

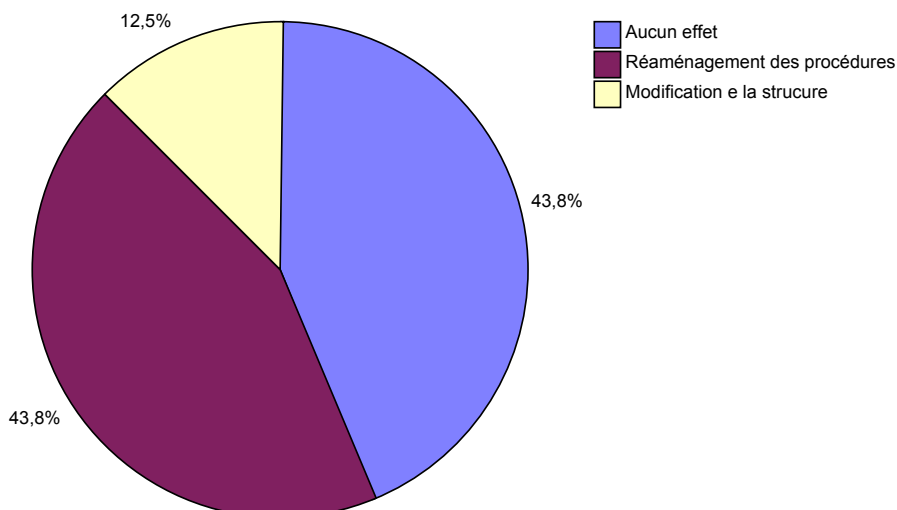
### Les effets de l'évaluation

Les trois graphiques ci-dessous présentent les effets des évaluations sur les projets, les programmes et/ou les politiques publiques (Graphique 11), sur la structure (Graphique 12) et sur les relations entre la structure et les bailleurs (Graphique 13).

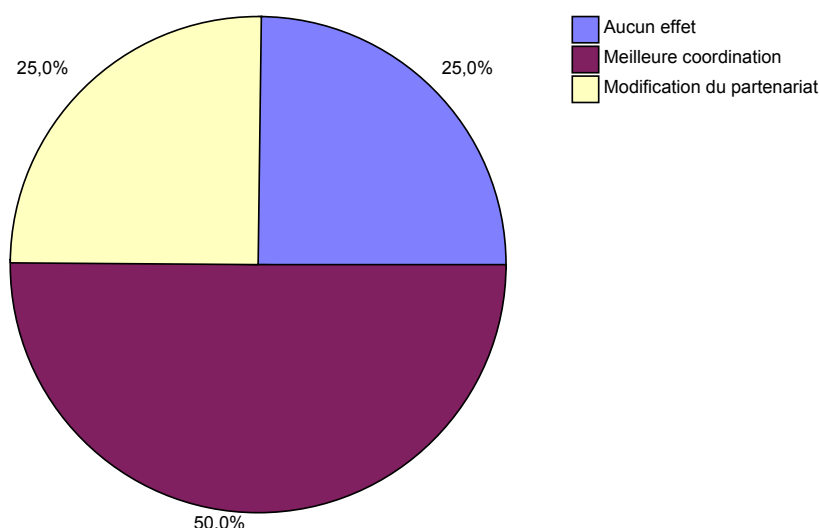
**Graphique 11 : Effets sur les projets, programmes ou politique publique**



**Graphique 12 : effets sur la structure**



**Graphique 13 : Effets sur la relation avec les bailleurs**



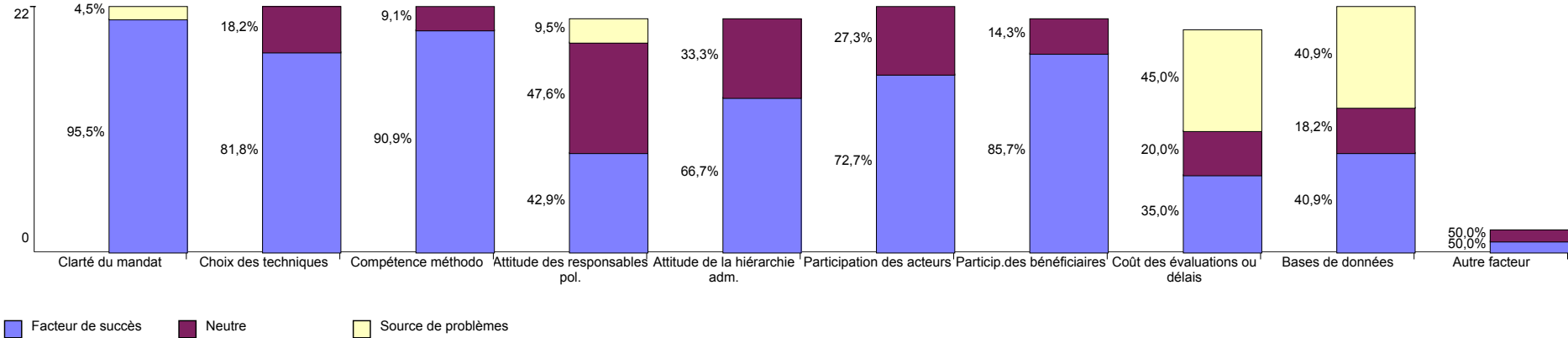
Ces réponses ont été données par moins de la moitié des structures constituant notre échantillon. Ce qui dénote la faiblesse du suivi politique des projets, programmes et/ou politique publique.

## **2.7. Facteurs de succès et sources de problèmes**

Généralement, un certain nombre de paramètres sont incitatifs ou limitants lorsque l'on procède à des évaluations. La perception que les éléments de notre échantillon ont des paramètres sont les suivants : la clarté des mandats et les compétences méthodologiques des évaluateurs, c'est-à-dire les modes, les procédures et les instruments d'évaluation ainsi que la qualité des évaluateurs, sont perçus comme des facteurs de succès. Le choix des techniques apparaît aussi comme un facteur de succès, mais moins fortement que les deux premiers. L'attitude des responsables politiques n'est pas généralement perçue comme une source de problèmes, la participation des bénéficiaires finaux, est appréciée positivement. Le coût des

évaluations et les délais est considéré comme une source de problèmes, il en est de même pour l'existence des bases de données

**Graphique 14 : Facteurs de succès ou source de problèmes pour l'évaluation**

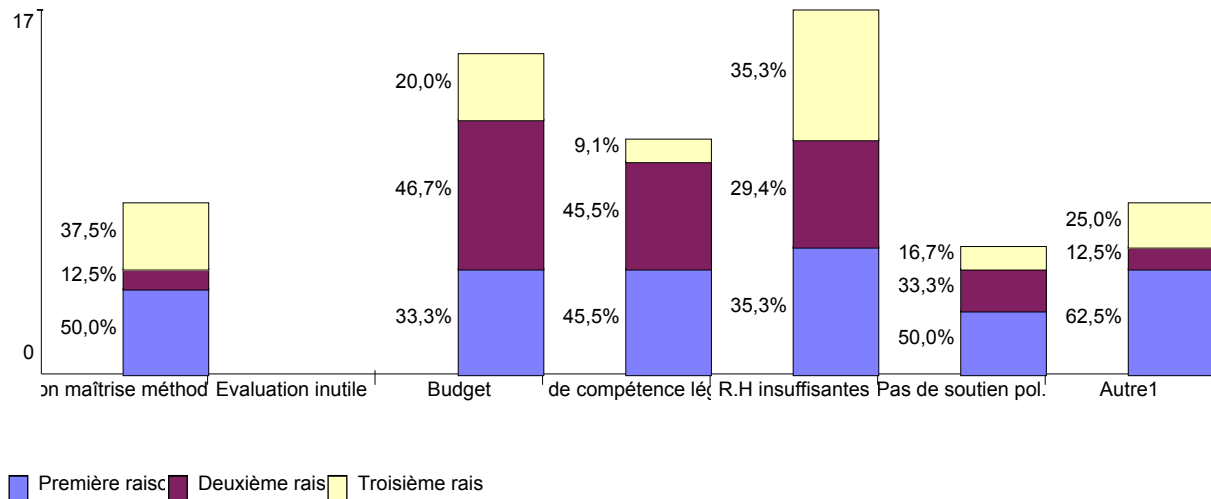


## 2.8. Raisons de non-pratique de l'évaluation

Lorsqu'on demande aux enquêtés les raisons pour lesquelles ils ne pratiquent pas l'évaluation, 17 personnes sur 23 répondent. Le nombre important de non réponses est révélateur de la méconnaissance de la pratique de l'évaluation.

Le graphique suivant présente quelques raisons invoquées, les interviewés les ont hiérarchisés : manque de connaissances en méthodes d'évaluation, faiblesse du budget, manque de compétence légales, manque de ressources humaines

Graphique 15 : Raisons de la non pratique de l'évaluation

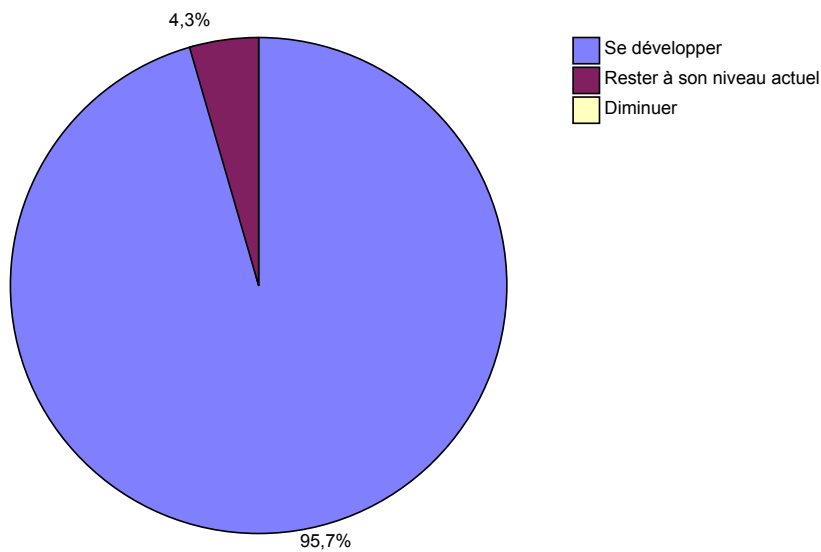


Dans tous les cas l'inutilité de la pratique de l'évaluation n'a jamais été avancée comme raison. Ce qui peut laisser penser que les enquêtés sont conscients de sa nécessité ou ont entendu parler de cet instrument de gouvernance.

## 2.9. Futur de l'évaluation

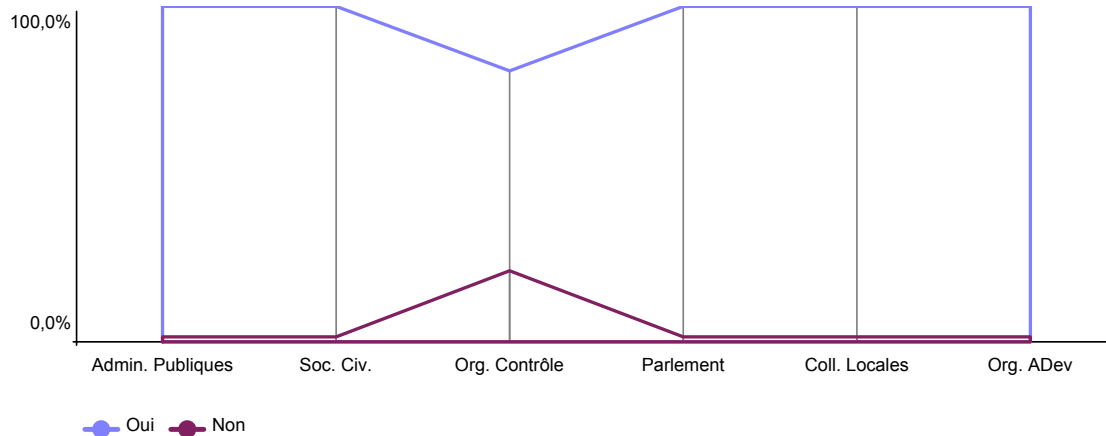
Les réponses à la question relative au futur de l'évaluation viennent appuyer l'idée rejetée précédemment, à savoir « l'inutilité de la pratique de l'évaluation ». Ce qui peut être considéré comme un élément positif quant à la demande en évaluation. Même les personnes présentes dans les structures où l'on ne pratique pas l'évaluation sont pour que cette nouvelle pratique se développe au Congo, dans 95,7% des structures visitées, l'opinion la plus répandue est que la pratique de l'évaluation va se développer comme le montre le graphique 16.

**Graphique 16 : La pratique de l'évaluation va**



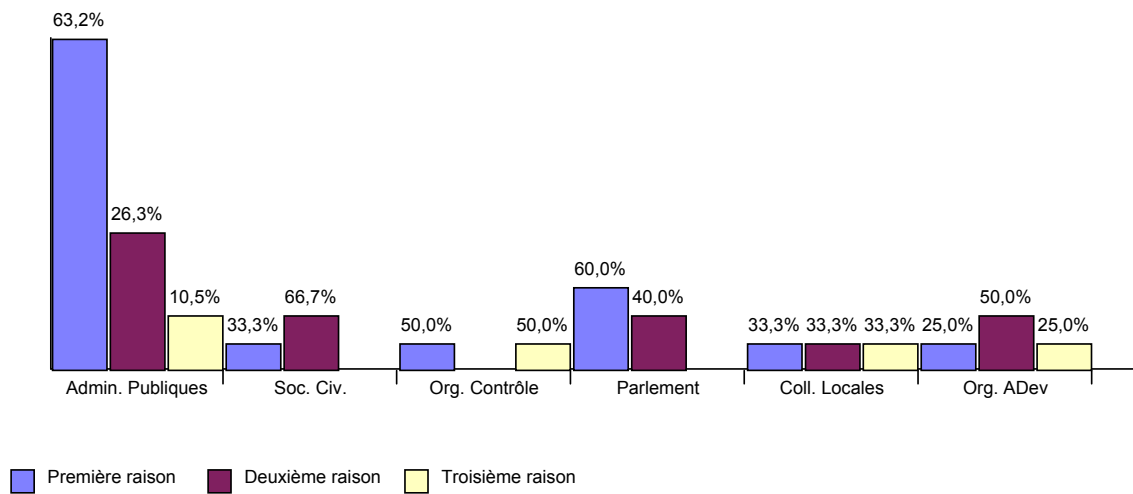
A la question de savoir s'il faut développer la pratique évaluative, la proportion de réponses positives est la même que dans le cas précédent, comme l'indique le graphique 17

**Graphique 17 : Faut-il développer cette pratique ?**

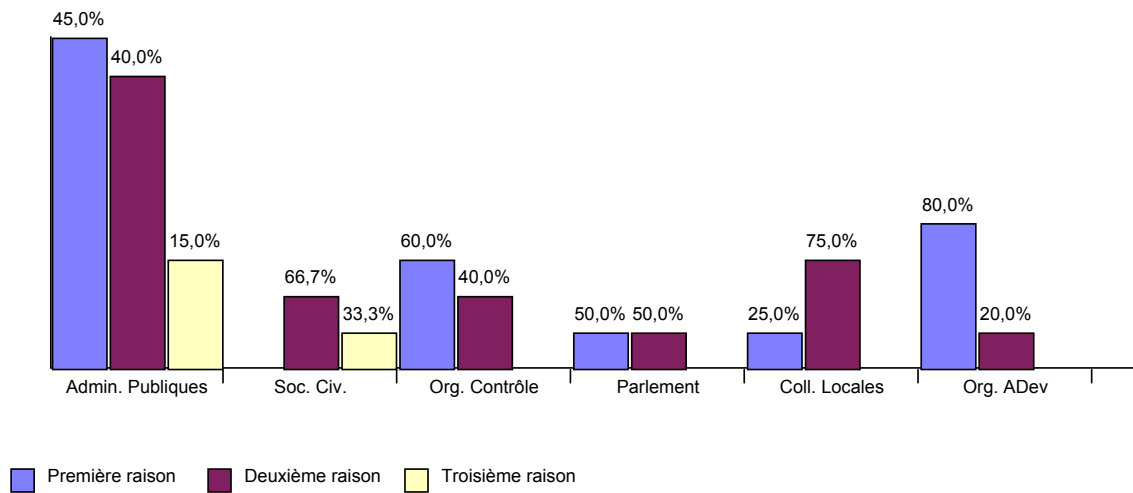


De manière générale, les raisons avancées pour justifier cette appréciation sont diverses, elles vont de la nécessité de rationaliser les dépenses publiques à celle de répondre aux exigences des bailleurs en passant par la nécessité d'améliorer la gestion administrative. Les graphiques ci-dessous livrent la hiérarchisation de ces raisons par chaque catégorie d'acteurs.

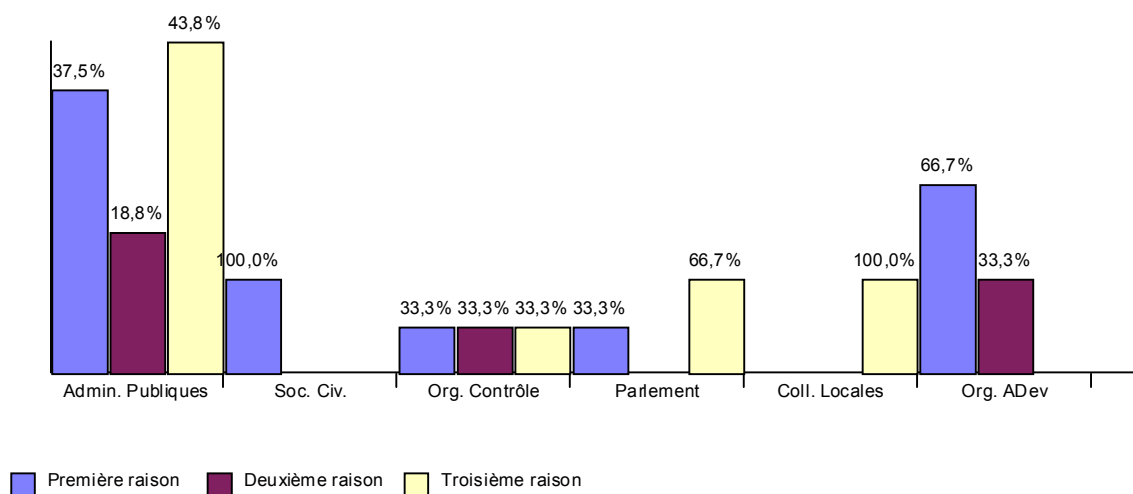
**Graphique 18 a : l'évaluation va aider à la rationalisation des dépenses publiques**



**Graphique 18b : l'évaluation va améliorer la gestion administrative**

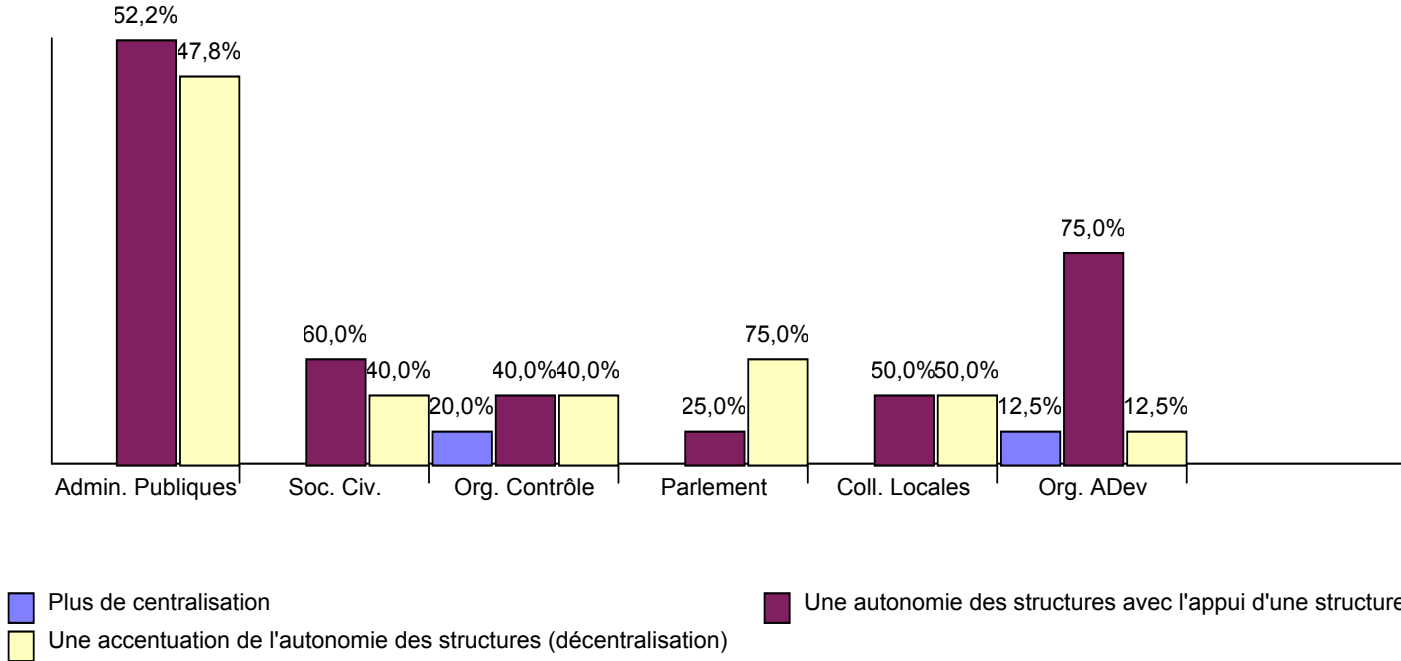


**Graphique 18 c : l'évaluation est une des exigences des bailleurs à respecter**



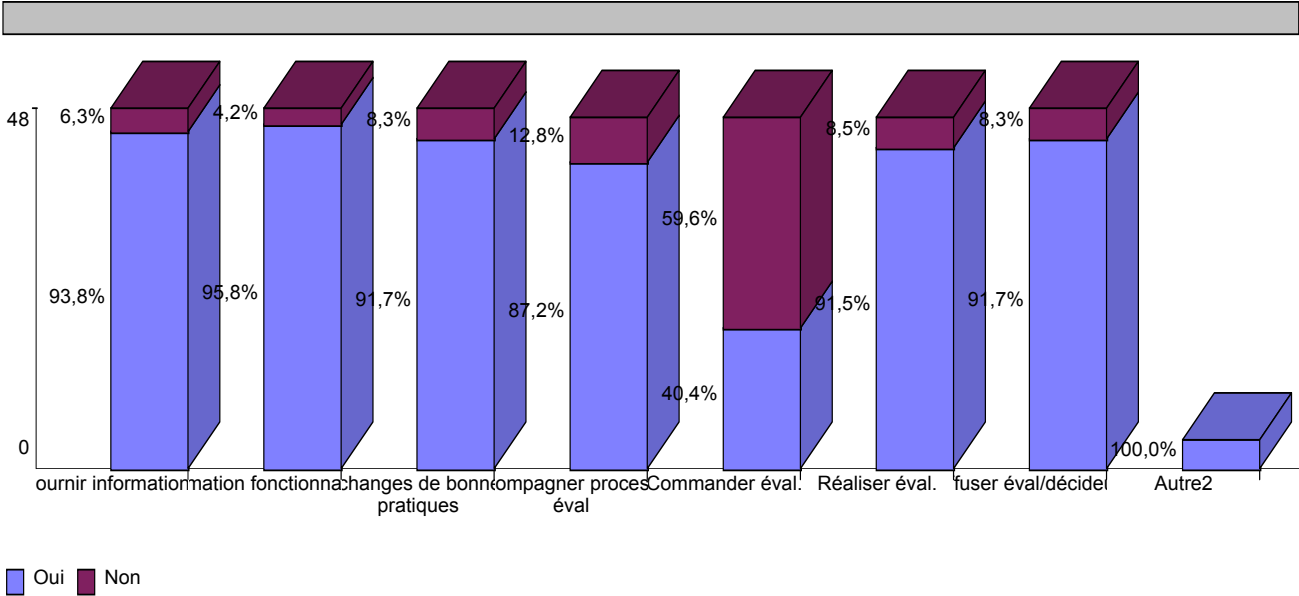
Toujours en ce qui concerne le futur de l'évaluation, notamment le caractère centralisé ou non des structures chargées de l'évaluation, les enquêtés ont majoritairement suggéré la création de structures autonomes dédiées à l'évaluation avec cependant l'appui d'une structure centrale spécialisée. La structure d'appui devrait être localisée dans un ministère clé, le ministère du plan. Le désir d'autonomie fonctionnelle s'accompagne d'un besoin d'appui. La perception des différentes catégories d'acteurs est révélée dans le graphique ci-dessous.

**Graphique 19 : la pratique de l'évaluation doit tendre vers :**

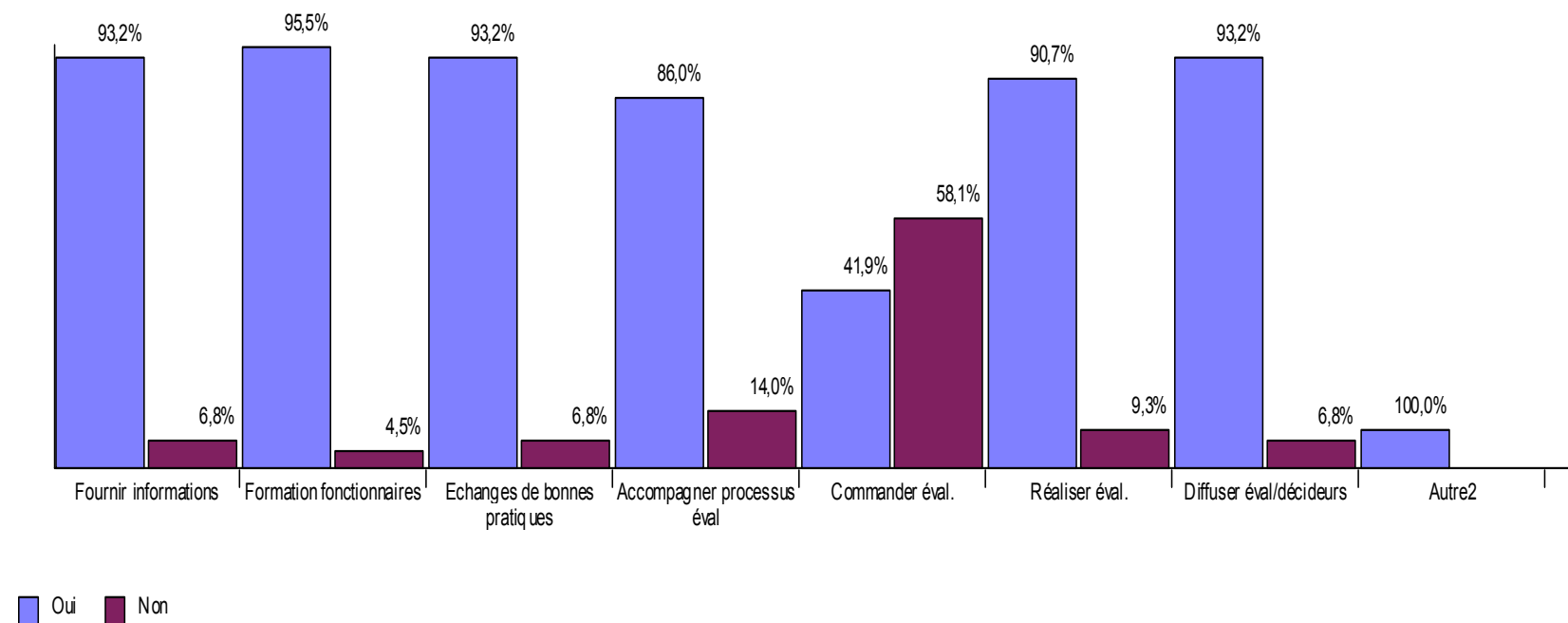


En ce qui concerne les attentes des différentes catégories d'acteurs quant aux services que fournirait une structure spécialisée en évaluation, le graphique 20 en donne la configuration.

**Graphique 20 : Les attentes par rapport à la structure centrale spécialisée**



**Graphique 20 : Les attentes par rapport à la structure centrale spécialisée**



Les réponses des enquêtés montrent leur niveau d'attente, la structure centrale spécialisée contribuera selon eux au renforcement de leurs capacités par la formation, la diffusion de l'information, les échanges d'expérience.

L'enquête a permis de mettre en évidence le déficit de la pratique de l'évaluation au Congo, déficit qui n'est cependant pas le même selon le secteur dans lequel on se trouve. L'analyse du dispositif national va confirmer ce constat.

### 3. Dispositif national actuel

#### 3.1. Aperçu du dispositif

Le dispositif institutionnel de l'évaluation au niveau de l'Etat, est constitué par la Direction du Contrôle et de l'Evaluation en ce qui concerne l'appréciation et la mesure des effets sociaux et économiques des projets, et le CEPI en ce qui concerne l'évaluation ex ante. De même il existe des structures chargées du contrôle et du suivi dans tous les ministères. Les organisations du secteur privé et de la société civile (entreprises et ONG/ANEC) recourent aux services des organismes spécialisés dans le suivi technico-financier des projets (bureau d'études, cabinets d'experts comptables et/ou de commissaires aux comptes).

Le dispositif est structuré autour des organisations relevant des pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif, du secteur privé, des ONG (ANEC) et des collectivités locales (avec l'observatoire urbain).

Les informations collectées par ces structures (situation financière des projets, état d'avancement des travaux, niveau de décaissement des crédits alloués) peuvent alimenter le système d'évaluation à mettre en place et à renforcer.

#### 3.1.1. Configuration du système de contrôle, de suivi et d'évaluation relevant du pouvoir exécutif

##### 3.1.1.1. Présidence de la république

Deux organes permanents de contrôle relèvent de la présidence de la république, ce sont l'inspection générale d'Etat et le commissariat national aux comptes, que la loi 13/81 du 14/03/1981 instituant la charte des entreprises commet pour la vérification et la certification des comptes des entreprises publiques et mixtes.

Des structures ad hoc peuvent être créées en vue du suivi d'un projet ou d'une politique publique, il en est ainsi du Haut Commissariat chargé de la Réinsertion des Ex Combattants (HCREC).

##### 3.1.1.2. Gouvernement

Des structures relevant de plusieurs ministères (comité interministériel) ou des ministères sectoriels, sont chargées du contrôle du suivi et de l'évaluation des activités de projets, programmes ou politique publique.

- Comité inter ministériel chargé du suivi des programmes économiques et financiers : il propose au gouvernement les options de politiques économiques et financières, fixe les indicateurs quantitatifs et autres paramètres des programmes économiques et financiers, suit l'exécution des programmes économiques et financiers. Il est doté d'un secrétariat technique permanent localisé au ministère de l'économie, des finances et du budget.
- Ministère du plan, de l'aménagement du territoire, de l'intégration économique et du NEPAD, c'est le ministère en charge (entre autres) du management des investissements publics et de la collecte des informations socio-économiques (recensement général de la population, enquêtes sur la pauvreté etc.). Il dispose d'un organe de programmation, de suivi et de contrôle de l'exécution des programmes annuels et pluriannuels de développement économique et social, la **direction générale du plan et du développement (DGPD)**. Il existe au sein de cette direction générale une direction chargée du suivi de l'exécution des plans pluriannuels et de leur évaluation, la **direction du contrôle et de l'évaluation des investissements**, sa principale mission est de procéder à l'évaluation économique de tous les projets

financés sur fonds publics ou ressources externes (emprunts et dons). Le **centre national de la statistique et des études économiques (CNSEE)**, structure chargée des enquêtes lourdes et de la production des informations économiques et sociales nécessaires pour la conduite du suivi et des évaluations, est logé au ministère du plan. Outre la DGPD et le CNSEE, il existe une **direction des études et de la planification** et un **centre d'étude et d'évaluation des projets d'investissement (CEPI)**, dont quelques missions sont énumérées ci-dessous :

- faire ou contribuer à l'évaluation économique des projets inscrits au budget d'investissement,
- apporter conseil, assistance et appui technique à toute institution ou toute personne qui le demande, dans le domaine de la conception, des études, de la mise en œuvre, de la coordination des prestations, de l'évaluation des projets de développement,

Le ministère du plan coordonne l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté, dont le suivi est assuré par le secrétariat technique permanent du comité national de lutte contre la pauvreté.

- Ministère de l'économie des finances et du budget : au sein de ce ministère, la direction générale de l'économie a des missions de contrôle et de suivi de projets, programme et politique publique, dont les suivantes :
  - Participer à l'élaboration du budget de l'Etat et suivre son exécution,
  - Suivre la gestion du secteur d'Etat et la participation de l'Etat dans le capital des sociétés d'économie mixte,
  - Collecter, centraliser, analyser, exploiter et diffuser toutes les données économiques et financières ainsi que toute autre information ayant une incidence sur les finances publiques.
- Ministère de l'administration du territoire : Il s'est doté d'un comité d'évaluation de la décentralisation dont le rôle est suivre la mise en œuvre de la politique de décentralisation et d'en mesurer les effets.
- Ministères sectoriels : ils sont dotés des directions des études et de la planification qui ont pour mission de :
  - participer à la conception et à l'élaboration des plans concernant le secteur du ministère et en suivre l'exécution,
  - étudier et proposer des mesures législatives ou réglementaires dans le secteur,
  - procéder ou faire procéder à des études ou enquêtes ayant trait au secteur,
  - veiller à l'établissement des données statistiques relevant du secteur et les exploiter.

### **3.1.2. Configuration du système de contrôle et de suivi relevant du pouvoir judiciaire**

#### **3.1.2.1. Cour des comptes et de discipline budgétaire**

Elle est chargée de contrôler et de porter des appréciations sur la gestion des responsables des administrations et établissements publics mettant en œuvre des projets mobilisant des ressources financières allouées par l'Etat ou provenant des organismes d'aide publique au développement. Elle est opérationnelle depuis 2005.

### **3.1.3. Configuration du système de contrôle et de suivi relevant du pouvoir législatif**

#### **3.1.3.1. Assemblée nationale et Sénat**

Leur rôle est de proposer et de voter des lois, de contrôler et suivre le programme du gouvernement. Ils organisent l'activité de contrôle et de suivi de l'action gouvernementale au sein des commissions permanentes, 5 pour l'assemblée nationale et 3 pour le Sénat. Ils peuvent mettre en place des commissions ad hoc pour vérifier et contrôler un aspect particulier de la politique publique. Le contrôle se fait par voie d'interpellation orale ou par question écrite et éventuellement par des enquêtes directes sur le terrain (descentes parlementaires). Le gouvernement est tenu de répondre, mais ne prend pas toujours en compte les avis de l'Assemblée nationale.

De manière générale, le contrôle et le suivi des chambres du parlement n'ont aucun effet sur les projets, programmes et politique publique.

#### **3.1.4. Conseils départementaux et communaux**

Mis en place en février 2003, ils constituent des organes délibérants et de prise de décision, leurs membres sont élus. Ils gèrent des projets de développement local, ne disposent généralement pas de moyens suffisants au regard des tâches qui sont les leurs. Ils n'ont pas de capacités suffisantes de suivi, leurs capacités d'évaluation sont inexistantes. Cependant, la commune de Brazzaville dispose au plan organique, d'une direction de contrôle des services et d'un observatoire urbain dont l'une des missions est d'évaluer périodiquement les politiques, les stratégies et les programmes de la ville.

#### **3.1.5. Institutions du secteur privé et organisations de la société civile**

Ces organisations recourent aux services des bureaux d'études privés ou à leur propre structure qui disposent des capacités en suivi et évaluation.

#### **3.1.6. Organisations d'aide au développement**

Les agences du système des nations unies, renforcent leurs capacités d'évaluation. Elles ont mis en place des structures chargées du suivi et de l'évaluation.

Ce cadre peut constituer la base du système d'évaluation à mettre en place et à renforcer. Le suivi qui est le mandat principal de ces structures, est un instrument de préparation des temps d'évaluation participative et/ou externe, il constitue la base du système d'évaluation à renforcer. Ce système utilisera les instruments mis en place par le suivi des résultats et de l'impact.

### **3.2. Demande en évaluation**

La demande en évaluation existe. Elle est sous tendue par deux éléments :

- Les mauvais résultats économiques et sociaux obtenus malgré l'importance des moyens mobilisés, d'où la nécessité d'un changement de comportement dans la gestion publique. L'assainissement des finances publiques passe par la nécessaire relation entre la prévision (planification, programmation des activités) et l'évaluation. Les résultats de l'enquête ont mis en évidence que personne ne nie le bien fondé de l'évaluation.
- La contrainte internationale, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, subordonnent désormais leur aide à la bonne gouvernance. Compte tenu du déficit en

ressources (financières et techniques), les pouvoirs publics sont obligés de prendre en considération cette nouvelle donne.

La demande est manifeste dans tous les secteurs d'activité, administrations et établissements publics, collectivités locales décentralisées et administrations déconcentrées ainsi que les ONG et les entreprises du secteur privé. Les usagers des services de l'administration devenant de plus en plus exigeants et compte tenu de la présence des entreprises du secteur privé sur certains marchés, les administrations doivent se mettre à l'heure de l'évaluation.

### 3.3. Offre en évaluation

Au Congo, il existe un gisement de compétences en évaluation. Des experts en évaluation ont été formés dans des instituts spécialisés, ils sont disséminés dans différentes directions des ministères. Ils ne constituent pas cependant un groupe suffisamment structuré, (réseau) pour diffuser la culture de l'évaluation et impulser une nouvelle dynamique en matière de mise en œuvre de projets.

Outre ces cadres, il existe un potentiel de compétences, les personnels formés dans les différentes filières universitaires, peuvent facilement être reconvertis sans pour autant nécessiter des ressources très importantes. Les connaissances de base de ces personnels permettent de réduire le temps de la formation et donc son coût.

Offre	Situation
gisement de compétences - Diplômés de différentes écoles de formation aux méthodes et techniques de l'évaluation	Nombre limité au regard de la demande en évaluation
Potentiel - Diplômés des filières universitaires (économie et gestion, statistiques, mathématiques, sociologie, informatique de gestion) - Cadres supérieurs évoluant dans les directions sectorielles d'études et de planification, les inspections sectorielles, l'inspection générale d'Etat et dans les bureaux d'études	Nombre relativement important

Les organismes d'aide au développement, notamment les agences du système des nations unies et l'Agence Française de Développement (AFD), sont en train de renforcer leurs capacités évaluatives. Depuis l'atelier de Harare chaque agence dispose d'une structure légère de suivi-évaluation. Chacune de ces structures peut aider à l'évaluation des projets dans le domaine qui est le sien.

Il existe par ailleurs une offre au niveau international (Afrique et hors Afrique) qui pourrait être utilisée pendant un certain temps.

### **3.4. Forces, faiblesses du dispositif, menaces et opportunités**

#### **3.4.1. Forces**

Le dispositif national actuel constitue un cadre réglementaire approprié pour la pratique de l'évaluation. Il existe des textes précisant les missions de contrôle de suivi et d'évaluation de certaines directions (décret n° 77/228 du 5/05/1977 portant création de la direction des études et de la planification au sein des ministères, loi n° 025-90 du 18/09/1990 portant création du CEPI, décret n° 2003-138 du 31/07/2003, portant attributions et organisation de la direction générale de l'économie). La lecture des lois, décrets et arrêtés portant attributions et fonctionnement des directions dans les ministères clés et techniques, montre que l'évaluation, même si elle n'est pas toujours pratiquée est reconnue et même recommandée.

Dans la phase actuelle, elle se limite à une dimension « suivi » avec cependant comme repères des indicateurs de l'évolution de l'activité.

De manière générale les attributions en matière de suivi se concentrent sur la préparation, la gestion, la mise en œuvre et le suivi de l'activité dans un secteur.

En matière de ressources humaines, il existe dans chaque direction des études et de la planification ou dans toute autre direction des ministères au moins un expert diplômé en sciences sociales ou d'une école de formation en évaluation des projets. Le nombre des diplômés issus de ces établissements serait de deux cents (200) environ.

#### **3.4.2. Faiblesses**

La principale faiblesse du système est le manque de culture de gestion basée sur les résultats. Il n'est pas prévu de réorientation des objectifs, de réallocation des ressources et de redéfinition des attributions en cas de non atteinte des objectifs fixés dans le cadre d'un projet ou d'un programme.

Les textes réglementaires sur les attributions des décideurs au niveau des directions ne sont pas stables, ils varient souvent sans cause objective.

Les domaines de compétence de certains décideurs ne sont pas explicitement formulés dans les textes réglementaires.

Certaines structures, par essence, cadre de contrôle et de suivi ne sont pas actives, tel est le cas du comité interministériel de suivi des programmes économiques et financiers, institué par le décret n° 2004-470 du 15 novembre 2004 et du CEPI. Les raisons de cette inactivité ne relèvent pas des compétences des ressources humaines mais plutôt de l'inexistence de commandes.

Les attributions réelles sont souvent sans rapport avec les attributions formelles. Deux ou trois décideurs peuvent avoir les mêmes attributions dans le même champ.

La fixation du budget annuel des institutions est faite sans qu'il ait été procédé à l'évaluation de celui de l'année précédente, le taux d'accroissement est déterminé à vue, sans rapport avec les besoins des institutions. Les sommes inscrites au budget sont rarement décaissées.

La fréquence et le champ de l'évaluation ne sont pas toujours énoncés. Le budget affecté à l'activité d'évaluation est en général insuffisant.

**Toutes ces faiblesses sont inhérentes à l'absence de culture d'évaluation et semble t-il à l'absence de la volonté politique de systématiser le contrôle, le suivi et l'évaluation.**

#### **3.4.3. Menaces**

L'ingérence du pouvoir politique dans le fonctionnement des administrations constitue la principale menace.

#### **3.4.4. Opportunités**

L'évaluation est une exigence des bailleurs des fonds en matière de bonne gouvernance, de ce fait, faute de volonté endogène de systématiser le suivi et l'évaluation, cette exigence constitue une opportunité, en ce sens qu'elle incite les pouvoirs publics à recourir à l'instrument de gouvernance qu'est l'évaluation.

**Conclusion** : malgré les insuffisances du dispositif national en matière d'évaluation, il existe une base qui pourrait être renforcée, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif.

#### **4 Méta évaluation : qualité de la pratique de l'évaluation**

Trois rapports d'évaluation ont été retenus dans le cadre de la méta évaluation, ce sont :

- L'évaluation des projets mis en œuvre par l'antenne ACBEF de Nkayi ;
- L'évaluation du programme d'urgence de démobilisation et réinsertion des ex combattants ;
- L'évaluation de l'exécution du programme d'urgence de relance et d'appui aux communautés (PURAC).

#### **4.1. Evaluation de l'évaluation des projets mis en œuvre par l'antenne ACBEF de Nkayi :**

##### **1- Contexte et objet de l'évaluation**

L'Association congolaise pour le bien être familial (ACBEF) est une ONG, association membre de l'International Planned Parenthood Federation (IPPF). Créée en 1987, Elle vise la satisfaction des besoins des populations en matière de santé sexuelle de la reproduction, par l'amélioration de l'accès à l'information et à des services de qualité, la promotion et la protection des droits en matière de santé sexuelle et de la reproduction ainsi que la vulgarisation des pratiques efficaces en ce qui concerne les IST/VIH/SIDA, la planification familiale et la maternité sans risque.

Ses ressources proviennent principalement des dotations de l'IPPF, des recettes provenant des cliniques et des cotisations des membres.

Elle déploie ses activités dans tous les départements de la république (excepté la Likouala). Les structures servant de cadre de déroulement des activités sont : l'antenne départementale ou de la localité, le centre des jeunes et la clinique dédiée à la santé sexuelle et de la reproduction.

L'objet de cette étude de cas est l'évaluation du rapport d'évaluation de deux projets :

- 1- le projet promotion des attitudes et pratiques responsables chez les adolescents et les jeunes en matière de santé sexuelle et santé de la reproduction dans les zones urbaines et périurbaines ;
- 2- le projet prestation des services cliniques de qualité en santé sexuelle et de la reproduction.

##### **2- Initiative de l'évaluation**

A l'ACBF, l'évaluation est une obligation réglementaire, elle est prévue par le règlement intérieur et par le descriptif du poste de responsable de l'unité Evaluation et recherche (cf

manuel de description des postes du personnel de l'ACBEF), elle doit être effectuée au moins une fois l'an.

Elle a pour finalité l'appréciation des effets des projets sur l'antenne et d'autre part l'impact des projets sur leurs bénéficiaires directs. (Agenda officiel)

La mission de suivi évaluation en cause ici, visait particulièrement l'identification des problèmes inhérents à l'exécution des tâches du personnel et des volontaires, l'appréciation du processus gestionnaire de l'antenne et le renforcement des capacités du personnel et des volontaires.

Elle a été effectuée en cours d'exécution du projet (septembre 2005)

### **3- Cahier des charges :**

Le descriptif des missions assignées aux évaluateurs constitue le cahier de charges. Cette description est le plus souvent détaillée (objectifs, résultats attendus, performances atteintes à mi parcours) et parfois exprimée de manière générale (suivre les principaux indicateurs de la mise en œuvre des projets en cours).

Le cahier des charges est rédigé par le chef de la division évaluation, recherche et formation, assisté du responsable de l'unité évaluation et recherche et du directeur des programmes.

L'évaluateur dispose d'une fiche d'évaluation pour chaque projet. La fiche reprend pour chaque activité ou service offert par chaque projet, les prévisions, les résultats atteints, les contraintes ou difficultés et les observations ou recommandations.

Le niveau d'atteinte des objectifs est généralement formulé en pourcentage, le temps de réalisation est aussi pris en compte pour apprécier la performance.

L'évaluation étant une activité normale, elle est budgétisée.

### **4- Cadre Institutionnel**

Il existe à l'ACBEF, une commission de validation des supports d'évaluation et des rapports de suivi et évaluation.

Selon le type de projet, elle comprend les membres de la division en cause et les membres de la direction exécutive.

### **5- Choix de l'Évaluateur**

Les évaluateurs des projets sont deux membres du personnel de l'ACBEF, le chargé de la recherche suivi et évaluation et le chargé des approvisionnements.

Il semble que leur choix ait été approprié, dans la mesure où ils maîtrisent le système et les instruments.

### **6- Démarche méthodologique**

Le rapport a indiqué les termes de références de l'évaluation. (Les objectifs de la mission et les différents projets à évaluer).

Les évaluateurs ont utilisé comme source d'informations les rapports fournis par les responsables de l'antenne de Nkayi.

Il y a eu des rencontres avec des évalués.

Il n'y a pas eu de validation intermédiaire du rapport (validation par les évalués). Le rapport n'a pas non plus encore été validé au niveau central.

## **7- Rapport d'évaluation**

Le rapport est rédigé selon les normes prescrites par l'ACBEF. L'évaluation a été faite sur la base d'un support préalablement rédigé. Les informations collectées proviennent des fiches tenues par les dirigeants de l'antenne. Ces fiches sont remplies journalièrement par le coordonnateur de l'antenne. Les informations contenues dans le rapport semblent fiables.

Le rapport est structuré de telle sorte que les constats et les recommandations apparaissent nettement, ils sont regroupés par projet.

## **8- Suivi politique**

La diffusion du rapport est interne, les recommandations contenues dans le rapport doivent soutenir la conduite future des projets évalués. Le budget de l'année prochaine sera élaboré sur la base des recommandations.

La pratique au niveau de l'ACBEF peut laisser supposer qu'il y aura un suivi politique de l'évaluation, en ce sens que des changements vont être introduits dans l'organisation de l'antenne (renforcement des capacités institutionnelles)

## GRILLE RECAPITULATIVE

<u>TITRE DE L'EVALUATION</u>	: Evaluation antenne de Nkayi
<u>AUTEUR DU RAPPORT</u> (Evalueur)	: chef de service suivi et évaluation de l'Association.
<u>EVALUES</u>	: Antenne ACBEF de Nkayi
<u>BASE LEGALE ET REGLEMENTAIRE</u>	: Prévues par le règlement intérieur et le manuel de procédures
<u>OBJET DE L'EVALUATION</u>	: Gestion des programmes et projets
<u>CONTEXTE DE L'EVALUATION</u>	: Interne
<u>DUREE DE L'EVALUATION</u>	: 6 jours
<u>FREQUENCE DE L'EVALUATION</u>	: Unique
<u>COÛTS DE L'EVALUATION</u>	: ND
<u>DIMENSION DE L'EVALUATION</u>	
-Temps	: évaluation à mi parcours
-Sommativ /Formative	: sommative et formative
-Black - box (non) causale	: Causale
-Mise en œuvre /effets	: Mise en œuvre et effets
<u>TYPES DE COMPARAISON</u>	
-Avant /après	: Comparaison des programmes
<u>METHODES ET TECHNIQUES DE COLLECTE DES INFORMATIONS DONNEES</u>	
-Primaires/ secondaires	
-rapports internes, partiels	: Analyse des dossiers

### Appréciation du cahier de charges

Standards	Libellé	Commentaire
U1	Identification des parties prenantes	Les termes de référence sont précis
U2	Crédibilité de l'évaluateur	L'évaluateur répond aux critères
U3	Domaines et choix de l'information	Domaine pertinent
F1	Procédure pratique	Participation des responsables des antennes
F2	Viabilité politique	Bonne
F3	Rapport coût/avantage	Non discuté
A1	Documentation du programme	Bonne
A2	Analyse du contexte	Bonne
A3	Buts et procédures présentés	Clairement présentés

### B/- Appréciation de la démarche et du rapport

Standards	Libellé	Commentaire
U4	Identification des valeurs	Non
F1	Procédures pratiques	Assez bien décrites
P4	Rapports humains	Non explicités
A1	Documentation du programme	Bonne
A2	Analyse du contexte	Bonne
A3	Buts et procédures	Bons
A4	Sources d'informations	Existent
A6	Informations fiables	Fondées sur rapports responsables et bénéficiaires
	Informations systématiques	Tableau synthèse présenté

C/- **Appréciation du suivi politique**

Standards	libellé	Commentaire
U5	Clarté du rapport	Claire
U6	Disponibilité à temps utile et diffusion des rapports	Non précisée
U7	Evaluation de l'impact	Bien décrit
P6	Diffusion des conclusions	Limitée
A10	Conclusion justifiée	Oui
A11	Impartialité du rapport	Evaluateur provient du siège

## **4.2. Evaluation du rapport d'évaluation du programme d'urgence de démobilisation et de réinsertion des ex combattants**

### **1- Contexte et objet de l'évaluation**

A l'issue du conflit armé qui a opposé les troupes gouvernementales aux miliciens du Conseil national de résistance (CNR), un accord de cessez le feu et de cessation des hostilités a été signé par les deux parties. Un des termes de cet accord est le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des ex combattants.

Le gouvernement congolais a sollicité et obtenu auprès de la Banque Mondiale un prêt pour mettre en œuvre ce projet.

La demande de prêt a été approuvée par la Banque en juillet 2001, le projet a débuté en avril 2002, et a pris fin en 2005 ; L'agence chargée de la réalisation est le Haut commissariat pour la réinsertion des ex combattants (HCREC).

But du projet : contribuer à la consolidation de la paix, la sécurité et le développement économique et politique.

Objectifs finaux du projet :

1. fournir des ressources en vue de la réinsertion de 10 000 ex combattants sans emploi ;
2. aider à la réhabilitation des infrastructures sociales dans les zones touchées par la guerre ;
3. renforcer les capacités institutionnelles du HCREC.

Composantes du projet : le projet a trois composantes principales :

- une composante démobilisation et réhabilitation dont l'objet est l'accès des 10 000 ex combattants aux soins de santé et à un appui psychologique en vue de leur réinsertion dans leur communauté ;
- une deuxième composante axée sur les effets de la réinsertion sociale des ex combattants sur leur communauté (réhabilitation des infrastructures) ;
- une composante axée sur la réintégration économique de 9 000 ex combattants (effectif révisé), une somme de 300 USD devant être remise à chaque ex combattant afin de leur permettre de mettre en œuvre des micro-projets viables.

### **2- Initiative de l'évaluation :**

L'évaluation est une obligation réglementaire dans le cadre des projets financés par la Banque. L'évaluation analysée ici a été effectuée à la fin du projet (août 2005).

Elle a pour finalité d'apprécier les effets du projet sur les ex combattants, leur communauté de base et les capacités de l'agence chargée de la mise en œuvre du projet.

### **3- Cahier des charges :**

Les termes de référence de la mission du consultant constituent le cahier de charges. La description des résultats de la mission est bien détaillée, il s'agit de mettre en évidence les résultats ou le niveau de réalisation des composantes, la durabilité des micro projets, le développement institutionnel du HCREC, les performances de la Banque (rythme de décaissement des fonds, supervision), et celles de l'emprunteur (préparation des conditions de

travail, mise en œuvre par le HCREC, gestion des ressources financières). L'évaluation a été budgétisée cependant le montant du budget n'est pas communiqué.

#### **4- Cadre Institutionnel**

Le rapport est soumis à l'administration de la Banque et au Gouvernement congolais, en annexe apparaît le rapport du HCREC (agence du gouvernement).

#### **5- Choix de l'Évaluateur**

L'évaluateur, est un consultant indépendant recruté après sélection sur une liste de consultants. Ses compétences en matière d'évaluation semblent avérées.

#### **6- Démarche méthodologique**

L'évaluateur dispose d'un cadre logique récapitulant les principaux indicateurs de performances, le cadre est arrêté de commun accord avec l'emprunteur (le gouvernement congolais). L'évaluateur analyse les rapports sur l'état d'exécution du projet établi par le HCREC, procède à des analyses comparatives avec un projet similaire conduit en 2001, par gouvernement, le PNUD et l'organisation mondiale des migrations (OMI). Il recourt à des focus group.

#### **7- Rapport d'évaluation**

Le rapport est rédigé selon les normes de la profession, il est structuré de la manière suivante :

- Les données du projet (titre, pays, domaine, thème, date d'approbation du prêt, date du début du projet, fin du projet).
- Principaux indicateurs de performance
- Evaluation des objectifs du projet
- Facteurs de succès et d'échec du projet
- Durabilité, viabilité
- Performances de la Banque et de l'emprunteur
- Leçons
- Commentaires du partenaire (partie congolaise)

Le rapport est structuré de telle sorte que les constats et les recommandations apparaissent nettement.

#### **8- Suivi politique**

La diffusion du rapport est interne.

## Evaluation générale du projet au regard des indicateurs de performance retenus par l'évaluateur :

Niveau d'atteinte des objectifs/résultats des composantes

Politique macroéconomique	E	Su	M	N	NA
Politiques sectorielles	E	Su	M	N	NA
Infrastructures physiques	E	Su	M	N	NA
Finances	E	Su	M	N	NA
Développement institutionnel	E	Su	M	N	NA
Environnement	E	Su	M	N	NA
Domaine social					
Réduction pauvreté	E	Su	M	N	NA
Genre	E	Su	M	N	NA
Domaine socio économique					
Dévt. Sect. Privé	E	Su	M	N	NA
Gestion sect pub.	E	Su	M	N	NA

**Conclusion :** Les éléments de politique macroéconomique, d'environnement ne sont pas pris en compte par le projet, ils n'étaient pas prévus par le projet approuvé par la Banque même si le gouvernement congolais les avait inscrits dans le projet initial. Le projet ne prend pas en compte la dimension réduction de la pauvreté et genre, de même que la dimension socio économique.

## Indicateurs de performance de la Banque et de l'emprunteur

Performance de la Banque

Prêt	TS	S	NS	Tin
Supervision	TS	S	NS	Tin

Performances de l'emprunteur

Préparation	TS	S	NS	Tin
Implication du gouvernement	TS	S	NS	Tin
Implication HCREC	TS	S	NS	Tin

### Conclusion :

- Développement institutionnel : modeste
- Performance de la Banque : non satisfaisant
- Performance de l'emprunteur : non satisfaisant

Ces résultats s'expliquent par des facteurs relevant de la Banque (ressources limitées, faiblesse du partenariat entre la Banque et le gouvernement congolais) et des facteurs dépendant du gouvernement et du HCREC (déficit de plan de travail propre à la structure, insuffisance de ressources).

### Légende :

E : élevé ; SU : substantiel ; M : modeste ; N : négligeable ; NA : non applicable  
 TS : très satisfaisant ; S : satisfaisant ; NS : non satisfaisant ; Tin : très insuffisant.

## GRILLE RECAPITULATIVE

TITRE DE L'EVALUATION	: Implementation completion report on a credit in the amount of 4.0 USD to the Congo, Republic of, for a emergency demobilization and reintegration project
AUTEUR DU RAPPORT (Evalueur)	: ND
EVALUES	: HCREC et structure supervision du projet
BASE LEGALE ET REGLEMENTAIRE	: Prévues par les termes de l'accord de prêt
OBJET DE L'EVALUATION	: Mise en œuvre du projet et effets du projet sur les ex combattants et leur communauté de base
CONTEXTE DE L'EVALUATION	: Interne
DUREE DE L'EVALUATION	: ND
FREQUENCE DE L'EVALUATION	: 1
COÛTS DE L'EVALUATION	: ND
DIMENSION DE L'EVALUATION	
-Temps	: évaluation à la fin du projet
-Sommatif /Formative	: sommative et formative
-Black -box (non) causale	: causale
-Mise en œuvre /effets	: Mise en œuvre et effets
TYPES DE COMPARAISON	
-Avant /après	: Comparaison des programmes similaires
METHODES ET TECHNIQUES DE COLLECTE DES INFORMATIONS DONNEES	Analyse des dossiers

### Appréciation du cahier de charges

Standards	Libellé	Commentaire
U1	Identification des parties prenantes	Les termes de référence sont précis
U2	Crédibilité de l'évaluateur	L'évaluateur répond aux critères
U3	Domaines et choix de l'information	Domaine pertinent
F1	Procédure pratique	Bien décrit
F2	Viabilité politique	Oui
F3	Rapport coût/avantage	Non discuté
A1	Documentation du programme	Rapports du HCREC, du PNUD/OMI, des ONG humanitaires
A2	Analyse du contexte	Bonne
A3	Buts et procédures présentés	Clairement présentés

### B/- Appréciation de la démarche et du rapport

Standards	Libellé	Commentaire
U4	Identification des valeurs	Non
F1	Procédures pratiques	Oui
P4	Rapport humain	ND
A1	Documentation du programme	Oui
A2	Analyse du contexte	Bien décrite
A3	Buts et procédures	Bons
A4	Sources d'informations	Existent
A6	Informations fiables	Analyse des données chiffrées des rapports ? recoupements des informations
	Informations systématiques	Tableau synthèse présenté

C/- **Appréciation du suivi politique**

Standards	libellé	Commentaire
U5	Clarté du rapport	Claire
U6	Disponibilité à temps utile et diffusion des rapports	Non précisée
U7	Evaluation de l'impact	Bien décrit
P6	Diffusion des conclusions	Limitée
A10	Conclusion justifiée	Oui
A11	Impartialité du rapport	Indépendance de l'évaluateur

### **4.3. Evaluation du rapport de mission de suivi du Sous Projet de la composante A dans le département de la Bouenza (PURAC) Réhabilitation de la Piste Agricole de Tsiaki-Mouyondzi**

#### **1. Contexte et objet de l'évaluation**

Le projet d'urgence de relance et d'appui aux communautés, est le résultat d'un accord de financement de développement des communautés octroyé par l'AID. Les objectifs du projet sont :

- Aider les communautés des petites municipalités et des zones rurales à se redresser ;
- Appuyer des interventions sur les points suivants : soutien financier à des activités prioritaires, appui à des activités des ONG locales et aider au renforcement des capacités institutionnelles.

L'objet de cette étude de cas est le suivi de l'exécution du sous projet « Réhabilitation de la piste agricole de Tsiaki-Mouyondzi ».

#### **2-Initiative de l'évaluation**

Au PURAC, l'évaluation est une obligation réglementaire.

Elle est prévue par le manuel de procédures d'exécution administrative, financière et comptable de l'unité de coordination et d'exécution du projet.

Elle doit être effectuée au moins une fois l'an. Elle a pour objet l'appréciation des efforts du sous projet et l'impact du projet sur les bénéficiaires directs.

La mission de suivi d'exécution du projet avait pour but d'apprécier le niveau de réalisation des travaux des constructions de 4 dalots, réfection d'un pont, la fourniture et la pose de 6 buses, la réfection d'une tête de dalot, le traitement de bourbiers sur 34km etc.

La mission a été effectuée en octobre 2004. Il s'agit d'une mission de suivi à mi parcours.

#### **3-Cahier de charge**

L'ordre de service n°623/MEFB-CAB du 11 Octobre 2004 prescrivant la mission constitue le cahier de charges.

Cet ordre de service décrit les tâches à exécuter par l'évaluateur, les résultats attendus et les performances atteintes à mi parcours. La fiche d'évaluation du projet est rédigée par le responsable de l'unité de coordination et d'exécution du projet.

La fiche d'évaluation contient les éléments suivants : les travaux à exécuter, le niveau d'exécution et les observations.

#### **4- Cadre institutionnel**

Le rapport est soumis à la validation du coordonnateur du projet.

#### **5- Choix de l'évaluateur**

L'évaluateur est le responsable de l'unité de coordination et d'exécution du projet qui a un profil de comptable.

#### **6-Démarche méthodologique :**

Le rapport a indiqué les termes de références de l'évaluation. (L'objectif de la mission et les différents travaux).

L'évaluateur a effectué une visite de terrain pour apprécier le niveau d'exécution des travaux.

Un compte rendu verbal lui a été fait sur la non tenue d'une séance de travail sur la contribution des communautés locales de Tsiaki et Mouyondzi.

Il n'y a pas eu de validation intermédiaire du rapport.

Aucun rapport écrit (source d'informations) n'a été utilisé par l'évaluateur. Il y a eu des rencontres avec l'ingénieur exécutant les travaux. Une visite a été rendue au sous préfet de Mouyondzi.

**7-Rapport d'évaluation :**

Le rapport est rédigé selon les termes de références de l'unité de coordination et de suivi du projet. L'évaluation a été faite sur la base d'un support rédigé au préalable.

Les informations mentionnées dans le rapport sont l'objet des constats de terrain.

Le rapport est structuré de telle sorte que les éléments de la visite de la piste, les travaux à exécuter, le niveau d'exécution et les observations apparaissent clairement.

**8-Suivi Politique :**

La diffusion du rapport est interne, les recommandations contenues dans le rapport doivent être prises en compte au niveau hiérarchique pour la suite du projet.

## GRILLE RECAPITULATIVE

<u>TITRE DE L'EVALUATION</u>	: Réhabilitation de la piste Agricole de : Tsiaki -Mouyondzi.
<u>AUTEUR DU RAPPORT</u> (Evalueur)	: Responsable de l'unité de coordination et d'exécution.
<u>ÉVALUE</u>	: L'entreprise EBCS.
<u>BASE LEGALE ET REGLEMENTAIRE</u>	: Selon le manuel de procédure d'exécution administrative, financière et comptable.
<u>OBJET DE L'EVALUATION</u>	: Suivi de l'exécution des travaux.
<u>CONTEXTE DE L'EVALUATION</u>	: Interne
<u>DUREE DE L'EVALUATION</u>	: 3 jours
<u>FREQUENCE DE L'EVALUATION</u>	: Unique
<u>COÛTS DE L'EVALUATION</u>	: Non indiqué
<u>DIMENSION DE L'EVALUATION</u>	
-Temps	: Suivi à mi parcours
-Black -box (non) causal	: Causale
-Mise en œuvre /effets	: Mise en œuvre et effets
<u>TYPES DE COMPARAISON</u>	
-Avant /après	: Comparaison des programmes
<u>METHODES ET TECHNIQUES DE COLLECTE DES INFORMATIONS</u>	
<u>DONNEES</u>	
-Primaires/ secondaires	
-rapports internes, partiels	: Analyse des dossiers

### **Appréciation du cahier de charges**

Standards	Libellé	Commentaire
U1	Identification des parties prenantes	Les termes de référence sont précis
U2	Crédibilité de l'évaluateur	L'évaluateur répond aux critères
U3	Domaines et choix de l'information	Domaine pertinent
F1	Procédure pratique	Participation de l'entreprise
F2	Viabilité politique	Bonne
F3	Rapport coût/avantage	Non discuté
A1	Documentation du programme	Pas de documentation présentée
A2	Analyse du contexte	Bonne
A3	Buts et procédures présentés	Clairement présentés

### **B/- Appréciation de la démarche et du rapport**

Standards	Libellé	Commentaire
U4	Identification des valeurs	Non
F1	Procédures pratiques	Assez bien décrites
P4	Rapports humains	Bons
A1	Documentation du programme	Oui
A2	Analyse du contexte	Assez bien décrites
A3	Buts et procédures	Bons
A4	Sources d'informations	Absentes
A6	Informations fiables	Fondées sur
	Informations systématiques	Tableau synthèse présenté

### C/- Appréciation du suivi politique

Standards	libellé	Commentaire
U5	Clarté du rapport	Claire
U6	Disponibilité à temps utile et diffusion des rapports	Non précisée
U7	Evaluation de l'impact	Bien décrit
P6	Diffusion des conclusions	Limitée
A10	Conclusion justifiée	Pas de conclusion
A11	Impartialité du rapport	Evaluateur provient du siège du projet

Les cas ci-dessus présentés, montrent que les rapports d'évaluation en notre possession ont été élaborés par des professionnels. Ils ont été effectués dans le cadre d'une ONG (l'ACBEF), d'un organisme d'aide au développement (la Banque Mondiale) et dans le cadre d'un projet soutenu par la Banque Mondiale (PURAC). Aucune administration publique n'a mis à la disposition de l'équipe un rapport d'évaluation, ce qui peut laisser supposer que des évaluations ne sont pas effectuées par ces structures.

Notre évaluation de ces évaluations a été faite sur la base des indicateurs du réseau africain de l'évaluation, (AfrEA).

## 5. Plan de renforcement des capacités évaluatives

### 5.1. Comment susciter la demande

La demande en évaluation existe au niveau national, sectoriel et local. Le problème est de la rendre explicite, pour ce faire les pouvoirs publics doivent adopter une stratégie pour une meilleure formulation.

La stimulation de la demande en évaluation au Congo pourrait prendre appui sur les idées suivantes :

- Identifier les blocages administratifs (déterminer les administrations qui ne favorisent pas la publication des informations) ;
- Diffuser les résultats des évaluations lorsqu'elles ont été réalisées ;
- Faire connaître les effets de l'évaluation sur les projets, les programmes ou les politiques (importance du changement, modification ou non des procédures dans les structures, amélioration ou non des rapports avec les organismes de financement extérieurs) ;
- Organiser à l'intention des responsables administratifs et des responsables des projets, des journées sur l'évaluation où ils viendront faire part de leur expérience ;
- Rendre obligatoire l'évaluation dans tout le secteur public ;

- Appuyer les administrations qui évaluent régulièrement leurs activités en augmentant les ressources financières allouées à l'évaluation ;
- Prendre en compte les résultats des évaluations et réorienter les projets, programmes et/ou politiques si cela est nécessaire ;
- Subordonner les critères d'évaluation aux objectifs ;
- Elargir aux administrations l'outil de collecte des données statistiques jusque là réservé aux entreprises (dossier statistique et fiscal) ;
- Justifier la réforme de l'Etat (réformes institutionnelles) par les évaluations.
- Associer l'administration publique et les ANEC (ONG) dans le processus d'évaluation.
- Retenir comme indicateurs de performances ceux des OMD.

Les mesures à prendre doivent l'être de manière graduelle. L'idéal serait de prendre des mesures générales applicables en même temps.

## **5.2. Comment renforcer l'offre**

Au Congo, l'offre effective est constituée d'une part par le gisement de compétences que sont les diplômés des établissements spécialisés dans la formation aux méthodes et techniques d'évaluation, les spécialistes (en activité) dans les domaines de la statistique, la comptabilité (publique, privée et nationale) l'audit, sans lesquels l'évaluation ne peut se faire, et d'autre part par les étudiants dans les différentes filières de formation des universités et écoles supérieures.

Les solutions suivantes peuvent permettre le renforcement et l'élargissement de l'offre :

- Harmoniser les textes administratifs afin d'éliminer les doublons dans les attributions ;
- Diffuser les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'évaluation ;
- Systématiser la pratique de l'évaluation, la rendre obligatoire dans tous les secteurs d'activités, au niveau national et local ;
- Systématiser le recyclage des experts en évaluation ;
- Donner un statut spécial au corps des évaluateurs (salaires, âge pour faire valoir ses droits à la retraite) ;
- Introduire le module « évaluation des projets/programmes et des organisations » dans les programmes de formation des universités et écoles supérieures ;
- Offrir des stages en priorité aux stagiaires issus de ces filières ;
- Appuyer la mise en place d'un réseau national d'évaluateurs ;
- Diffuser les normes d'évaluation existantes et mettre en place de nouvelles normes si cela s'avère nécessaire ;
- Intéresser les organisations du secteur privé, la société civile et les ONG à la pratique de l'évaluation et utiliser leur service.
- Organiser périodiquement, avec le concours de l'association africaine de l'évaluation (AfrEA) ou d'autres associations, des séminaires de recyclage et de perfectionnement des évaluateurs membres du réseau national ;
- Implanter dans toutes les collectivités locales urbaines et rurales, des observatoires locaux dont la vocation est d'effectuer des évaluations.

## **5.3. A quel niveau développer les capacités**

Compte tenu des besoins et des moyens limités il y a lieu de se focaliser dans un premier temps au niveau national, c'est-à-dire au niveau des ministères clés et sectoriels.

#### **5.4. Procédure pour la gestion de l'évaluation**

La procédure doit être participative.

Le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire après réception des propositions des ministères et des collectivités locales (conseils locaux élus) et sur la base des avis émis par le réseau national des évaluateurs et/ou de l'observatoire de la pauvreté et du développement humain et du parlement, propose au **conseil interministériel chargé de l'évaluation** (ancien conseil interministériel chargé du suivi des programmes économiques et financiers) un programme pluriannuel d'activités assortis de critères d'évaluation. **Le conseil interministériel chargé de l'évaluation** sélectionne, en fonction des priorités du DSRP, les projets, programmes ou politiques à évaluer.

Un appel à consultation est lancé, le bureau d'études ou le consultant individuel le mieux placé est sélectionné pour chaque projet, programme ou politique publique à évaluer.

La direction du plan et de l'évaluation (ancienne direction des études et du plan), élargie aux structures spécialisées en évaluation des ministères, formule un avis sur les évaluations et soumet des recommandations au conseil interministériel via le ministre du plan.

#### **5.5. Le concours des partenaires au développement**

Le concours des partenaires au développement tels que les ONG étrangères, les agences du système des Nations Unies, les organismes publics d'aide (AFD, Commission de l'UE, Agence Canadienne pour le Développement International), se ferait principalement sous forme d'assistance technique (formation, conseil, expertise) et d'assistance financière pour soutenir le programme annuel d'évaluation préalablement retenu par les pouvoirs publics.

#### **5.6. Objectifs indicatifs et rythme de réalisation des actions**

La présente étude a mis en évidence la faiblesse des capacités évaluatives au Congo, ainsi que l'existence d'un potentiel de capacités.

L'objectif général découlant de cette situation sera le suivant : **soutenir le développement durable des capacités évaluatives nationales**. Il s'agira d'enclencher un processus qui s'articulera autour de la **formation** des cadres actuels et futurs spécialisés dans la pratique de l'évaluation, l'**adoption de textes législatifs et réglementaires incitatifs**, la **mise en place d'un cadre institutionnel** dédié à l'évaluation (réseau national d'évaluation, ministère pilote de l'évaluation et comité interministériel chargé du suivi).

#### **5.7. Pérennité de la nouvelle capacité d'évaluation**

La pérennité de la nouvelle capacité dépend de deux paramètres, d'une part la capacité des structures locales à développer les compétences, ce qui pose la question des structures de formation et de recherche et d'autre part le financement de la structure.

Le premier aspect devrait pouvoir être résolu avec l'existence des structures locales et régionales de formation.

En ce qui concerne le financement, l'inscription au budget de l'Etat des subventions nécessaires pour la mise en place du réseau pendant une période limitée (5ans), pourrait permettre au réseau de bien se structurer, par la suite, la structure devrait pouvoir s'autofinancer sur la base des produits de ses consultations (évaluations).

## 6. Recommandations ciblées

Institutions	Actions	Période	Coût	Effets
Premier Ministère	<p>Déterminer les critères d'évaluation des projets/programmes ou politique publique</p> <p>Programmer les rencontres et objet du comité interministériel chargé de l'évaluation</p> <p>Sensibiliser les membres du conseil inter ministériel à la pratique de l'évaluation</p>	2006-2010	-	<p>Meilleur suivi des projets et programmes économiques et financiers par le gouvernement.</p> <p>Adoption d'un tableau de bord</p>
Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire	<p>1. Renforcer les capacités de la Direction du Contrôle et de l'Evaluation des Investissements et du Centre d'étude et d'Evaluation des Projets d'Investissement (CEPI)</p> <p>Appuyer la création et le développement du réseau national des évaluateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- initier et faire adopter par le gouvernement les textes réglementaires relatifs aux attributions et au fonctionnement du réseau</li> <li>- doter le réseau d'un siège</li> <li>- équiper le siège du réseau</li> <li>- développer les contacts avec les réseaux africains d'évaluation</li> </ul>	2006/2007		Amélioration de la visibilité de la DCEI, du CEPI et du réseau national des évaluateurs

	<p>2. Mettre en place un système central complet de gestion informatisé comportant</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une connexion entre les DEP des différents ministères avec une application gérant les bases de données, les informations S&amp;E</li> <li>- un système d'archivage</li> </ul>	2006/2008		<p>Changement de comportement, réaménagement des procédures et meilleure coordination entre les ministères d'une part et entre les cabinets ministériels et les projets d'autre part</p>
	<p>3. Recenser tous les projets et programmes en cours dans le pays, mise en cohérence avec les politiques publiques globales sectorielles et locales</p>	2006/2007		<p>Maîtrise des projets, programmes et politiques publiques en cours</p>
	<p>4- Organiser périodiquement des séminaires sur le suivi et l'évaluation à l'intention des responsables des projets et directeurs des administrations centrales et décentralisées</p>	2005/2010		<p>Changement de comportement par rapport à l'évaluation</p>
	<p>5- Mettre en place des mesures incitatives telles que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la définition claire des responsabilités en matière d'évaluation</li> <li>- le perfectionnement du personnel</li> </ul>	2006/2007		<p>Efficacité des capacités évaluatives</p>
Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget	<p>Budgétiser les dépenses liées aux différentes actions nécessaires au développement des capacités en évaluations initiées par tous les ministères</p>	2006/2010		<p>Rationalisation des dépenses publiques</p> <p>Amélioration de la gestion administrative</p>
Ministère de la Fonction Publique et de la	<p>Initier et faire adopter par le gouvernement les textes réglementaires relatifs aux attributions et au fonctionnement des directions</p>	2006/2008		<p>Amélioration de la gestion administrative</p>

Réforme de l'Etat				
Ministères sectoriels	Recruter des personnels formés en suivi et évaluation en vue de leur insertion dans les DEP à transformer en Direction de la programmation et de l'évaluation Equiper les DPE en matériels Décentraliser les DPE Budgétiser les actions d'évaluation des programmes sectoriels	2006/2007/2008		Développement des capacités évaluatives
Collectivités locales	Généraliser l'institution des observatoires dans les grandes villes et les collectivités locales semi rurales	2006/2007/2008		Développement des capacités évaluatives

Institutions	Actions	Période	Coût	Effets
Universités	Introduire dans le cursus de formation universitaire la filière Evaluation des projets - Formation continue - Formation initiale	2006/2010		Amélioration de l'offre en évaluation
Cour des Comptes et de discipline Budgétaire	Evaluation des administrations et établissements publics	Systematique pendant la période 2006/2010		Amélioration des niveaux de performance des structures
Parlement	Séminaire de formation sur l'évaluation offert aux parlementaires et aux membres de leur cabinet.  Adopter les textes précisant la fonction évaluatrice du parlement	2006/2010		Amélioration des capacités d'évaluation du parlement ; Meilleur contrôle de l'action gouvernementale Transparence dans la gestion publique
ONG (ANEC)	Séminaire de formation sur l'évaluation, à	2006/2010		Amélioration des

	l'intention des dirigeants des ONG et leurs membres			capacités d'évaluation des ONG
Commission nationale de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude	Séminaire de formation sur l'évaluation	2006/2010		Amélioration des capacités d'évaluation de la commission, Transparence et moralisation de la vie publique
Organisations d'aide au développement	Soutenir l'organisation de séminaires de formation et de recyclage des experts en évaluation ;  Intensifier le plaidoyer en faveur de l'évaluation auprès du gouvernement, du parlement et des principaux acteurs économiques, sociaux et politiques.	2006/2010		Amélioration des capacités d'évaluation des experts en évaluation ;  Modification des structures dédiées au contrôle et au suivi ;

## **Bibliographie consultée :**

### **Ouvrages, articles et communications des colloques, séminaires-ateliers**

Association Africaine de l'évaluation : Principes directeurs de l'évaluation africaine 2002

Bridier (Manuel) et Michailof (Serge), (1999) : Guide pratique d'analyse des projets, Bordas management

Dakam Ngatchou (Richard), (2005) : Théorie de l'évaluation, communication à la journée nationale de Suivi et Evaluation, Brazzaville

FIDA : Mobiliser les capacités nécessaires et assurer des conditions de fonctionnement optimales, Guide pratique de suivi et évaluation des projets [www.ifad.org](http://www.ifad.org)

FIDA : Directives relatives à l'audit des projets, [www.ifad.org](http://www.ifad.org)

FNUAP, (2002) : Evaluation des capacités nationales d'exécution de projets : une méthodologie in Résultats d'Evaluation N° 29.

Jourdain (Alain) et al. (2002) : Etude de faisabilité d'une évaluation sur les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins, Rapport final

Mac Kay (Keith) : Développement de la capacité d'évaluation : guide analytique et cadre d'action ; p : 1-29

OCDE : Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, 2002.

OIF : Actes des premières journées francophones de l'évaluation, septembre 2004

Pagani (Fabrizio), (2002) : L'examen par les pairs, un instrument de coopération et de changement OCDE

Segone (Marco) et al. (2002) : Faciliter le renforcement durable n Suivi Evaluation,

### **Textes légaux et réglementaires :**

Décret N° 81/505 du 11 août 1981 portant attribution et réorganisation du ministère du plan

Loi N° 025-90 du 18 septembre 1990, portant création du centre d'étude et d'évaluation des projets d'investissement (CEPI)

Décret N° 2003-97 du 7 juillet 2003 relatif aux attributions du ministre du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique

Décret N° 2003-134 du 31 juillet 2003 portant organisation du ministère du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique

Décret N° 2003-138 du 31 juillet 2003 portant attribution et organisation de la direction générale de l'économie

Décret N° 2003-173 du 8 août 2003 portant attribution et organisation de la direction générale de la réforme de l'Etat

Ministère du Plan de l'Aménagement du Territoire, de l'Intégration Economique et du Nepad : Document stratégique de réduction de la pauvreté, 2004

## **ANNEXES**

### **I- Termes de références du Consultant pour l'Etude Diagnostic des capacités Evaluatives Nationales au Congo**

#### **1. contexte**

L'évaluation est l'un des mécanismes permettant d'améliorer la performance des politiques d'aide au développement, ainsi que l'apprentissage organisationnel par la gestion des connaissances et la coordination des initiatives de développement.

Elle répond à l'exigence de la bonne gouvernance et de la gestion axée sur le résultat.

C'est dans cette optique, dans le cadre du NEPAD, que les pays africains ont mis en place un important outil d'autoévaluation, le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs. Toutefois ce mécanisme requiert l'existence de bonnes capacités en matière d'évaluation au niveau de chaque pays.

La présente étude diagnostic vise à faire l'état des lieux de la pratique évaluative et des capacités nationales en République du Congo. Elle fait partie d'un programme régional couvrant l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

#### **2. Objectifs**

L'étude diagnostic du Congo contribuera à la mise en place des programmes de renforcement des capacités évaluatives des programmes globaux de développement et des programmes sectoriel, couvrant l'ensemble des pays de l'Afrique de l'ouest et du centre.

Elle se propose spécifiquement de :

1. Caractériser le dispositif institutionnel et juridique de l'évaluation : mandats, réglementations, mission de structure administrative ; ressources (humaines et financières) des services et /ou structures chargée du suivi et Evaluation
2. Analyser l'étendue des pratiques d'évaluation : commanditaires, objet de l'évaluation (politiques, programmes, projets, activités) ; forces et faiblesses, atouts, et contraintes ; liens fonctionnels (institutionnels et financiers) et dynamique des échanges entre acteurs et structures ;
3. Identifier les besoins de renforcement des capacités institutionnelles ;
4. Proposer un programme national de renforcement des capacités en Suivi et Evaluation.

#### **3. Champ de l'étude**

Deux villes (Brazzaville et Pointe –noire) et deux zones semi –urbaines (Ouessou et Dolisie) sont couvertes par l'étude.

#### **4. Tâches du consultant**

Tenant compte des objectifs généraux et spécifiques de l'étude et suivant l'approche définie par le comité régional, le consultant aura pour tâches de :

1. Réaliser les enquêtes par questionnaire et des entretiens qualitatifs au sein des structures censées pratiquer de l'évaluation au niveau national ;
2. Collecter des informations pour pouvoir rédiger une petite étude de cas par évaluation analysée en détail et ensuite, procéder à un méta - évaluation au regard des critères définis par le Réseau Africain de l'Evaluation (AfreA) ;
3. Proposer, sur la base d'une analyse du dispositif institutionnel actuel (forces et faiblesses), un programme de renforcement des capacités nationales en matière d'évaluation.

#### **5. Profil du consultant**

Le consultant devra disposer d'une grande connaissance des politiques, programmes et projets nationaux et internationaux.

Il devra démontrer une capacité suffisante du domaine de l'évaluation des politiques publiques.

Les individus physiques comme les structures morales (cabinets d'études en l'occurrence) sont encouragés à soumettre leur candidature.

#### **6. Durée de la consultation**

L'étude sera menée durant deux (2) mois .Elle démarrera immédiatement, de préférence le 19 octobre 2005

## **II- Liste des personnes interrogées sur la base du guide d'entretien:**

1. ITOUA APOYOLO Chantal Maryse : Direction de la coopération, Ministère de l'enseignement supérieur. 17 novembre 2005
2. GOMA MANIONGUI Jean : Vice Rectorat, Université Marien Ngouabi, 21 novembre 2005
3. NGOYA KESSY Alain Marius : Direction des études et de la planification, Ministère de l'économie forestière et de l'environnement, 26 novembre 2005-12-12
4. MATA Joseph : Direction générale des PME, 3 décembre 2005.
6. MOUSSIENGO Gabriel : Direction générale de la réforme de l'Etat, Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat, 24 novembre 2005
7. SAMBA Jean Jacques : Secrétariat général de l'UNICONGO, 3 décembre 2005
8. MIFOUNDU MAYOUYA Xavier, ONDVC, 4 décembre 2005
9. DOMBO Pierre, Assemblée nationale, 30 novembre 2005
10. MABOUNDU Rigobert, Assemblée nationale, 6 décembre 2005
11. KINFOKO Dieudonné : Direction des études et de la planification, Ministère de l'enseignement technique et professionnel, 20 novembre 2005
12. SAMBA Jean Félix : Direction des études et de la planification Ministère de la santé et de la population 17/11/05
13. NGANFOUONO Charles : Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation, 22/11/05
14. NGASSAKI Athanase : Direction générale de l'aménagement du territoire, Ministère du plan, de l'aménagement du territoire de l'intégration économique et du NEPAD, 18/11/05
15. MABIALA Daniel Blaise : Inspection générale d'Etat, Présidence de la République 23/11/05
16. BISSILA Martin : Sénat, 9/01/06
17. MBERI Mathias : Direction Générale de la comptabilité publique, 13/01/06
18. KEHOUA André : PRCTG 9/12/05
19. EYEMANDOKO Alain Michel : Direction Générale du Budget 13/01/06

### III- ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ET AUTRES ORGANES CLES AUPRES DESQUELS LES QUESTIONNAIRES ONT ETE DEPOSES

<b>1- ADMINISTRATIONS</b>	<b>Directions ou services</b>
1.1- PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	1.1.1- Direction Centrale des Marchés et Contrats de l'Etat 1.1.2- Inspection Générale d'Etat
1.2- PRIMATURE	1.2.1- Secrétariat permanent chargé des privatisations
1.3- Ministère du Plan de l'Aménagement du Territoire, de l'Intégration Economique et du NEPAD	1.3.1- Direction Générale du Plan et du Développement 1.3.2- CNSEE 1.3.3- Direction Générale de l'Aménagement du Territoire 1.3.4- Direction des Etudes et de la Planification 1.3.5- Direction du contrôle et de l'évaluation
1.4- Ministère de l'Economie des Finances et du Budget	1.4.1- Direction Générale de l'Economie 1.4.2- Direction Générale du Budget 1.4.3- Direction Générale de la Monnaie et du Crédit 1.4.4- Direction de la Comptabilité Publique 1.4.5. Caisse Congolaise d'Amortissement 1.4.5 -Direction générale des impôts 1.4.6. Direction générale du trésor 1.4.7- Direction de la Prévision et de l'Informatique 1.4.8- Direction Chargée du Suivi du DSRP
1.5- Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat	1.5.1- Direction Générale de la Réforme de l'Etat 1.5.2- Direction des Etudes et de la Planification
1.6- Ministère de l'Equipement et des Travaux Publics	1.6.1- Direction des Etudes et de la Planification
1.7- Ministère des Hydrocarbures	1.7.1- Société Nationale des Pétrole du Congo
1.8- Ministère de la Construction de l'Urbanisme et de l'Habitat	1.8.1- Direction des Etudes et de la Planification 1.8.2- Direction Générale de la Construction

1.9- Ministère de l'Economie Forestière et de l'Environnement	1.9.1- Direction des Etudes et de la Planification 1.9.2- Direction Générale de l'économie Forestière
1.10- Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et Pêche	1.10.1- Direction des Etudes et de la Planification 1.10.2- Direction Générale de l'Agriculture
1.11- Ministère du Commerce de la Consommation et de l'Approvisionnement	1.11.1- Direction des Etudes et de la Planification 1.11.2- Direction Générale Commerce
1.12- Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire chargé de l'Alphabétisation	1.12.1- Direction des Etudes et de la Planification 1.12.2- Direction de l'Alphabétisation
1.13- Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel	1.13.1- Inspection de l'Enseignement Professionnel 1.13.2- Direction des Etudes et de la Planification
1.14- Ministère de l'Enseignement Supérieur	1.14.1- Rectorat Université 1.14.2- Direction Coopération du ministère
1.15- Ministère de la Santé et de la Population	1.15.1- Direction des Etudes et de la Planification 1.15.2- Inspection générale de la santé 1.15.3-Programme National de Lutte contre le Sida 1.15.4-Direction Générale de la Santé
1.17- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité Sociale	1.17.1-Direction des Etudes et de la Planification 1.17.2-Office National de l'Emploi et de la Main d'œuvre
1.18-Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation	1.18.1- Direction Générale des Collectivités Locales 1.18.2- Direction Générale de l'Administration du Territoire
1.19- Ministère des Affaires sociales et de la Solidarité	1.19.1- Inspection générale des affaires sociales 1.19.2- Direction des Etudes et de la Planification 1.19.3- Direction Générale de l'action Humanitaire
<b>2- SECTEUR PRIVE ET ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE 5/5</b>	<b>Organes</b>
2.1- UNICONGO (Syndicat patronal : grandes entreprises)	2.1- Secrétariat Général
2.2- CSPC (Syndicat patronal : PME)	2.2.1- Présidence
2.3- SYNDICAT EMPLOYES	SYNESUP
2.4- ACBF (Association Congolaise pour le Bien-être Familial)	Unité de Suivi, Evaluation et Recherche
2.5- ONDVC	Animation générale

<b>3- PARLEMENT</b>	<b>Commissions</b>
3.1- Assemblée Nationale Hyacinthe	3.1.1-Commission Economique et Financière 3.1.2-Commission Administrative et juridique 3.1.3-Commission éducation sciences techniques et culture
3.2- Sénat	3.2.1- Commission socio culturelle 3.2.2- Commission Economique
<b>4- ORGANES DE CONTROLE</b>	<b>Structures</b>
4.1- Présidence de la République 4.2- Premier ministre 4.3- Ministère des Finances 4.4- Ministère de la Justice et des Droits Humains  4.5- Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire, chargé de l'alphabétisation Ministère de l'Equipement et Travaux Publics	4.1.1- Inspection Générale d'Etat 4.2.1- Secrétariat permanent chargé des privatisations 4.3.1- Inspection des Finances 4.4.1- Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire  4.5.1- Inspection Générale de l'Enseignement Primaire 4.5.2- Inspection Générale des travaux publics
<b>5- BAILLEURS DE FONDS (ORGANISMES D'AIDE AU DEVELOPPEMENT)</b>	
	5.1- Banque Mondiale 5.2- UNFPA 5.3- PNUD 5.4- FAO 5.5- ONUSIDA 5.6- PAM 5.7- OMS 5.8- UNICEF 5.9- AFD 5.10-HCR
<b>CONSEILS DEPARTEMENTAUX</b>	Kouilou, Bouenza, Sangha, Brazzaville
<b>CONSEILS MINUCIPAUX</b>	Pointe- Noire, Nkayi, Ouesso, Brazzaville



## Etat des lieux de la pratique évaluative au Congo

### Préambule

Ce questionnaire s'inscrit dans l'étude diagnostique des pratiques évaluatives en Afrique du centre et de l'ouest (Congo, Niger et Sénégal) qui est pilotée par un Comité national dans chacun de ces trois pays, en collaboration étroite avec le PNUD, l'UNICEF et l'AIF. Les données ainsi collectées, qui seront complétées par des entretiens qualitatifs et une analyse détaillée de quelques évaluations réalisées, contribueront à développer des programmes de *renforcement des capacités évaluatives* au niveau national.

Telle que nous la définissons ici, l'évaluation d'un projet, d'un programme ou d'une politique publique consiste en *une mesure et une appréciation de ses effets observables auprès de ses destinataires (dont par exemple les impacts auprès de la population)*. Différents critères, tels que l'efficacité, l'efficacités, la pertinence etc., permettent de *juger de la valeur* des effets qui sont imputables à un projet, un programme ou une politique publique.

Cette démarche se distingue donc des évaluations individuelles des membres du personnel, mais aussi d'autres approches complémentaires comme le suivi (indicateurs de mise en œuvre, tableaux de bord), le contrôle (régularité juridique des procédures administratives), l'audit (expertise organisationnelle et/ou comptable) ou divers types d'inspections et de supervisions.

Par « Evaluation réalisée pour votre Structure », expression utilisée dans ce questionnaire, nous entendons toute évaluation réalisée directement par votre organisation ou par un tiers qui évalue un projet, un programme ou une politique publique dont vous assurez la gestion.

Merci de bien vouloir consacrer environ 15-20 mn de votre temps au renseignement de ce questionnaire.

### A. Informations organisationnelles

Dénomination de votre Structure:

.....  
.....

Quels types de projets, programmes ou politiques publiques gère votre Structure ?

.....  
.....  
.....  
.....

Quelle fonction occupez-vous dans votre Structure ?

.....  
.....

Une personne et/ou un service de votre Structure sont-ils chargés de réaliser (ou de suivre la réalisation, précisez) des évaluations?

.....  
.....  
.....

1. Thème 1 : Pratiques et effets de l'évaluation

1. Au cours de ces cinq dernières années (2000-2005), avez-vous évalué ou fait évaluer les projets, programmes ou politiques publiques dans lesquels votre Structure était engagée?

1. Toujours      2. Souvent      3. Rarement      4. Jamais (passer à la question 12)

2. Veuillez indiquer, pour chaque évaluation réalisée par votre Structure, la date de sa réalisation (année), son titre, le commanditaire, l'évaluateur ainsi que ses coûts.

<i>Date</i>	<i>Titre exact</i>	<i>Commanditaire (dénomination)</i>	<i>Evaluateur (dénomination, interne ou externe ?)</i>

3. De manière générale, quels types d'évaluations avez-vous réalisés au cours de ces cinq dernières années? (une réponse par ligne : identifier la tendance dominante des diverses évaluations réalisées)

é

a. Les évaluations sont réalisées...	de votre propre initiative 1	par obligation réglementaire/légale	en réponse aux exigences des bailleurs de fonds
--------------------------------------	---------------------------------	-------------------------------------	---

		2	3
b. Les évaluations portent sur...	un projet 1	un programme 2	une politique publique 3
c. Les évaluations concernent...	la mise en œuvre 1	les effets 2	les deux aspects 3
d. Les évaluations sont réalisées...	ex ante (avant la mise en œuvre) 1	en cours (parallèlement à la mise en œuvre) 2	ex post (après la mise en œuvre) 3
e. Les évaluations sont réalisées par...	un évaluateur externe (académique, consultant) 1	un évaluateur interne (dans votre Structure ou le secteur public) 2	une équipe mixte (interne et externe) 3
f. Les évaluations sont réalisées...	sans partenariat avec l'administration publique 1	en partenariat avec l'administration publique 2	en partenariat avec l'administration publique et les autres parties prenantes 3
g. Les méthodes appliquées se basent sur...	Des études qualitatives 1	des analyses quantitatives 2	un mélange des deux 3
h. Les résultats des évaluations sont publiés...	jamais 1	parfois 2	toujours 3

**4. Pour la réalisation de ces évaluations, vous avez principalement :**

1. exploité des bases de données existantes dans votre Structure (préciser) :.....
2. exploité des bases de données existant ailleurs (préciser) :.....
3. procédé au recueil de données nouvelles : .....

**5. Quelles sont les méthodologies qui ont été utilisées en règle générale? (une réponse par ligne)**

Méthodologie employée :	Toujours	Souvent	Rarement	Jamais
a. Enquête par questionnaire	1	2	3	4
b. Entretiens individuels approfondis	1	2	3	4
c. Focus group	1	2	3	4
d. Analyse de bases statistiques	1	2	3	4
e. Méthode des scénarii	1	2	3	4
f. Analyse comparative	1	2	3	4
g. Autres techniques (spécifier) : ..... .....	1	2	3	4

**6. Dans les évaluations réalisées pour votre Structure, intégrez-vous généralement une dimension comparative ? (une réponse par ligne)**

Comparaison...	Toujours	Souvent	Rarement	Jamais
a. Entre pays, régions, territoires ou communautés	1	2	3	4
b. Avant - après (la mise en œuvre)	1	2	3	4
c. Entre différentes Structures (de mise en œuvre)	1	2	3	4
d. autre type de comparaison (préciser) :.....	1	2	3	4

**7. D'où proviennent les connaissances (des membres) de votre Structure en matière d'évaluation de projet, programme ou politique publique (plusieurs réponses possibles) ?**

1. Formation universitaire (spécifier) :.....
2. Formation continue (spécifier) :.....
3. Informations fournies par un collègue qui a déjà été confronté à une situation identique.....
4. Lecture de manuels et guides sur l'évaluation (spécifier) :.....
5. Autre (spécifier) : .....
6. Aucune connaissance particulière en matière d'évaluation.....

**8. Les acteurs (administration, bailleurs, partenaires non-étatiques) ont-ils l'occasion de participer aux processus des évaluations réalisées pour votre Structure ?**

1. Toujours      2. Souvent      3. Rarement      4. Jamais

**9. Les bénéficiaires finaux des projets (population, etc.), programmes ou politiques publiques ont-ils l'occasion de participer aux processus des évaluations réalisées pour votre Structure ?**

1. Toujours      2. Souvent      3. Rarement      4. Jamais

**10. Comment la diffusion des résultats des évaluations réalisées par votre Structure a-t-elle été assurée? (une réponse par ligne)**

Le rapport d'évaluation est : ...	Toujours	Souvent	Rarement	Jamais
a. Confidentiel (pas de diffusion)	1	2	3	4
b. Transmis à toute l'administration publique	1	2	3	4
c. Transmis au pouvoir politique	1	2	3	4
d. Transmis aux partenaires et bailleurs	1	2	3	4
e. Transmis aux bénéficiaires finaux	1	2	3	4
f. Placé sur un site Internet	1	2	3	4
g. Transmis via une conférence de presse	1	2	3	4
h. Soumis au débat public	1	2	3	4
i. Autre diffusion (préciser): .....	1	2	3	4

**11. Votre Structure a diffusé les rapports de l'évaluation ... (une réponse par ligne et ensuite passer à la question 13)**

Rapports d'évaluation diffusés...	Toujours	Souvent	Rarement	Jamais
a. Sans commentaires	1	2	3	4
b. Avec une prise de position par rapport aux recommandations	1	2	3	4
c. Avec une appréciation sur la qualité de l'évaluation	1	2	3	4
d. Autre (préciser):.....	1	2	3	4

**12. Si vous avez répondu « jamais » à la question 1, pour quelles raisons n'avez-vous jamais réalisé d'évaluation ? (une seule réponse par colonne et ensuite passer à la question 21)**

Raisons pour ne pas avoir réalisé d'évaluation :	Première raison	Deuxième raison	Troisième raison
1. Nous ne connaissons pas les méthodes d'évaluation	1	2	3
2. Nous trouvons l'évaluation inutile	1	2	3
3. Nous ne disposons pas du budget nécessaire pour financer un évaluateur externe	1	2	3
4. Nous n'avons pas les compétences (légal, réglementaire) pour réaliser ou faire réaliser une évaluation	1	2	3
5. Nous manquons de ressources humaines dans la Structure pour conduire des évaluations	1	2	3
6. Nous n'avons pas de support/soutien politique	1	2	3
7. Autre raison (préciser): .....	1	2	3

Autres commentaires relatifs à l'absence de pratique de l'évaluation au sein de votre Structure:

**13. Pour chacune des propositions suivantes, indiquez si elles ont été un facteur de succès, un facteur neutre ou une source de problèmes lors des évaluations réalisées pour votre Structure? (une réponse par ligne)**

	Facteur de succès	Neutre	Source de problèmes
1. La clarté du mandat et des questions d'évaluation	1	2	3
2. Le choix des techniques utilisées par rapport au projet, au programme ou à la politique publique à évaluer	1	2	3
3. La compétence méthodologique de l'évaluateur	1	2	3
4. L'attitude des responsables politiques	1	2	3
5. L'attitude de la hiérarchie administrative	1	2	3
6. La participation des acteurs (administration, partenaires, bailleurs)	1	2	3
7. La participation des bénéficiaires finaux	1	2	3
8. Le coût des évaluations et/ou les délais	1	2	3
9. Les éventuelles bases de données existant pour le suivi des projets, programmes ou politiques publiques	1	2	3
10. Autre facteur (préciser): .....	1	2	3

**14. Quels effets découlent des évaluations que votre Structure a réalisées ? (une seule réponse par ligne).**

a. Sur le projet, le programme ou la politique publique	Aucun effet 1	Adaptation mineure 2	Changement important 3
b. Sur votre Structure (organisation)	Aucun effet 1	Réaménagement des procédures 2	Modification de la Structure 3
c. Sur la relation entre votre Structure et les bailleurs	Aucun effet 1	Meilleure coordination 2	Modification du partenariat 3
d. Autre effet (préciser): .....			

**15. Si les évaluations n'ont pas porté d'effets, quelle en est, selon vous, la principale raison ?**

16. Avant la mise en œuvre de nouveaux projets, programmes ou politiques publiques, les résultats des évaluations antérieures sont-ils pris en compte?

1. Toujours      2. Souvent      3. Rarement      4. Jamais

17. En général, les évaluations réalisées par votre Structure permettent de ...

	Toujours	Souvent	Rarement	Jamais
a. Améliorer la gestion et l'efficacité des politiques publiques	1	2	3	4
b. Aider la prise de décision politique	1	2	3	4
c. Favoriser la transparence de l'action publique	1	2	3	4
d. Participer au contrôle de l'utilisation des fonds publics	1	2	3	4
e. Renforcer la communication avec les citoyens				
f. Autre utilité de l'évaluation (préciser): ..... .....	1	2	3	4

18. De quel budget effectif disposait votre Structure, en 2004, pour réaliser des évaluations ?

..... FCFA

19. Quel est le budget global effectif de votre Structure en 2004 ?

..... FCFA

20. Si de nouvelles évaluations doivent être réalisées pour votre Structure, planifiez-vous des modifications d'approche par rapport à vos pratiques antérieures ?

1. Oui      2. Non

Si oui, lesquelles ?

--

21. Dans votre Structure, une (ou plusieurs) évaluation(s) sont-elles planifiées dans le courant 2006 ?

1. Oui      2. Non

**B. Thème 2 : Futur de l'évaluation au Congo**

22. Pensez-vous que dans les prochaines années, au Congo, la pratique de l'évaluation va :

1. Se développer  
2. Rester à son niveau actuel  
3. Diminuer

23. Faut-il développer cette pratique?

1. Oui      2. Non (passer à la question 30)

24. Pour quelles raisons faut-il développer cette pratique ?

Raisons pour développer les pratiques d'évaluation	Première raison	Deuxième raison	Troisième raison
1. Répondre aux exigences des bailleurs	1	2	3
2. Rationaliser les dépenses publiques	1	2	3
3. Améliorer la gestion administrative	1	2	3
4. Augmenter la transparence pour les citoyens	1	2	3
5. Renforcer la décentralisation	1	2	3
6. Aider la décision politique	1	2	3
7. Autre raison (à préciser): .....	1	2	3

**25. Qui devrait pratiquer ces évaluations ? (une réponse par ligne)**

	Oui	Non
a. Le Conseil Economique et Social?	1	2
b. Les Structures en charge des projets, programmes ou politiques évalués	1	2
c. Des évaluateurs du secteur privé	1	2
d. L'Inspection d'Etat?	1	2
e. Les bailleurs de fonds ?	1	2
f. La Cour des comptes	1	2
g. Des centres universitaires	1	2
h. Le Ministère des Finances?	1	2
i. Le réseau national d'évaluation ?	1	2
j. Le Ministère chargé du contrôle d'Etat?	1	2
k. Le CNSEE (Direction de la statistique)?	1	2
l. Autre (préciser) :.....	1	2

**26. Parmi les évaluateurs suivants, lesquels garantissent l'indépendance des évaluations réalisées? (une réponse par ligne).**

	Indépendance garantie	Indépendance <u>non</u> garantie
a. Le Conseil Economique et Social?	1	2
b. Les Structures en charge des projets, programmes ou politiques évalués	1	2
c. Des évaluateurs du secteur privé	1	2
d. L'Inspection d'Etat?	1	2
e. Les bailleurs de fonds ?	1	2
f. La Cour des comptes	1	2
g. Des centres universitaires	1	2
h. Le Ministère des Finances?	1	2
i. Le réseau national d'évaluation ?	1	2
j. Le Ministère chargé du contrôle d'Etat?	1	2
k. Le CNSEE (Direction de la statistique)?	1	2
l. Autre (préciser) :.....	1	2

**27. La pratique de l'évaluation doit tendre vers ... (une seule réponse)**

1. Plus de centralisation
2. Une autonomie des Structures avec l'appui d'une Structure centrale spécialisée
3. Une accentuation de l'autonomie des Structures (décentralisation)

Si vous avez coché la réponse 2. ci-dessus, veuillez préciser où devrait être localisée institutionnellement la Structure spécialisée :.....

**28. Quelles sont vos attentes par rapport à une éventuelle Structure spécialisée en évaluation ? (une réponse par ligne).**

	Oui	Non
a. Fournir des informations sur les techniques et les méthodologies de l'évaluation	1	2
b. Former des fonctionnaires à la pratique de l'évaluation	1	2
c. Favoriser un échange de bonnes pratiques	1	2
d. Accompagner le processus d'évaluation	1	2
e. Commander des évaluations sur demande	1	2
f. Réaliser des évaluations	1	2
g. Diffuser des évaluations auprès des décideurs politiques	1	2
h. Autre (précisez) :.....	1	2

29. Quels sont les autres acteurs ou institutions qui pourraient intervenir, et à quel titre, afin de renforcer les capacités évaluative de votre Structure (formation, ressources humaines, ressources financières, réforme organisationnelle, textes réglementaires, etc.) ? (passez ensuite à la question 31)

30. Si vous avez répondu « non » à la question 23, pour quelles raisons pensez-vous qu'il ne faut pas renforcer l'évaluation au Congo? (une seule réponse par colonne)?

	Première raison	Deuxième raison	Troisième raison
1. L'évaluation ne sert à rien	1	2	3
2. L'évaluation coûte trop cher	1	2	3
3. L'évaluation n'est pas adaptée au système politique au Congo	1	2	3
4. L'évaluation ajouterait des contraintes et des procédures	1	2	3
5. L'évaluation est trop complaisante avec les décideurs politiques	1	2	3
6. La seule évaluation valable, c'est la voix de l'électeur	1	2	3
7. Les résultats d'évaluations antérieures n'ont jamais été pris en compte	1	2	3
8. L'évaluation est assimilée au contrôle	1	2	3
9. Autre raison (préciser): .....	1	2	3

