

# République du Congo



*Commission Nationale d'Elaboration du Plan National de  
Développement 2018-2022*

-----  
*Comité de Pilotage*

-----  
*Coordination Technique*

**PND**  
**2018 - 2022**

## Plan National de Développement

**Annexe**  
**Opérationnelle N°4**  
**DCSE**

**Document Cadre  
de Suivi et Evaluation**

*Version provisoire, ne pas citer,*

*Brazzaville, 24 Juillet 2018*

# 1 Sommaire :

Introduction.....	4
Chapitre 1 : Revue du dispositif de suivi et évaluation du PND 2012-2016.....	6
<b>1.1 Dispositif institutionnel de suivi et évaluation du PND 2012-2016.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Résumé des conclusions .....</b>	<b>8</b>
1.2.1 Par rapport au dispositif institutionnel global et son fonctionnement.....	8
1.2.2. Par rapport aux produits statistiques.....	11
1.2.3. Par rapport aux capacités du système statistique national .....	11
<b>1.3 Rappel de la conception du Système du suivi et évaluation .....</b>	<b>12</b>
1.3.1 Méthodologie .....	12
1.3.2 Objectifs du SSE .....	12
1.3.3 Résultats/effets attendus (fonctions du SSE) .....	13
1.3.4 Réalisations/produits.....	13
1.3.5 Activités (fonctions institutionnelles du ministère du plan).....	13
1.3.6 Intrants .....	14
<b>1.4 Propositions d’actions de renforcement du cadre de suivi et évaluation du PND 2018-2022.....</b>	<b>14</b>
1.4.1 Développement et mise en place d’un système de suivi et évaluation renforcé du PND 2018-2022 .....	15
1.4.2 Mise en adéquation et mise en application du cadre légal et réglementaire du dispositif institutionnel et statistique de suivi et évaluation du PND 2018-2022 .....	16
1.4.3 Amélioration de la gouvernance du Système statistique national pour soutenir l’efficacité du dispositif de suivi et évaluation du PND 2018-2022 .....	16
Chapitre 2 : Suivi des programmes et actions du PND 2018-2022 .....	19
<b>2.1 Définition .....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Les Composantes du suivi .....</b>	<b>19</b>
2.2.1 Le suivi des programmes d’actions ministérielles .....	19
2.2.2 Le suivi du programme d’investissements publics .....	20
2.2.3 Le suivi du programme macroéconomique et financier.....	20
2.2.4 Le suivi du programme des réformes de la gouvernance .....	21
2.2.5 Le suivi du programme d’investissements publics en cofinancement .....	21
<b>2.3 Le dispositif statistique dans le suivi.....</b>	<b>22</b>
<b>2.4 Analyse, communication des résultats, et ajustements des programmes.....</b>	<b>22</b>
Chapitre 3 : Evaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018-2022.....	25
<b>3.1. Les stratégies de l’évaluation.....</b>	<b>26</b>
<b>3.2. Le dispositif d’évaluation du PND 2018-2022.....</b>	<b>26</b>
<b>3.3. Les principales activités d’évaluation .....</b>	<b>29</b>
<b>3.4 Le dispositif statistique pour l’évaluation du PND 2018-2022.....</b>	<b>30</b>
<b>3.5. Analyses, communications et ajustements.....</b>	<b>31</b>
Chapitre 4 : Renforcement des capacités de suivi et d’évaluation du PND 2018-2022 .....	33
<b>4.1 Renforcement des capacités pour les activités de suivi .....</b>	<b>33</b>

<b>4.2 Renforcement des capacités pour les activités d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018- 2022 .....</b>	<b>34</b>
Conclusion .....	35

# ***I**ntroduction*

1. La mise en œuvre du PND 2018-2022 et sa réussite comportent des impératifs incontournables au nombre desquels figure la mise en place d'un système permanent et efficace d'informations pour le suivi et évaluation en vue de (i) fournir dans des délais raisonnables, aux autorités nationales, les informations appropriées sur la progression de la réalisation des objectifs de développement (ii) d'appréhender les changements induits par la mise en œuvre des programmes et projets prioritaires du PND 2018-2022 pour une amélioration réelle des conditions de vie des populations congolaises. A cet effet, il est nécessaire de disposer d'un dispositif adéquat de suivi et évaluation, qui soit opérationnel, capable d'influencer les décisions politiques et d'orienter les choix stratégiques des politiques économiques et sociales.

2. Le suivi et l'évaluation sont des outils de gestion, qui, bien utilisés, permettent d'alerter les responsables et partenaires à divers niveaux sur le non-respect des priorités préalablement définies, et, de procéder à d'éventuelles corrections pour garder le cap vers l'atteinte des objectifs communs. Ainsi, pour atteindre les objectifs de développement fixés, il est obligatoire de rendre disponibles les ressources nécessaires mais, il est tout aussi important d'assurer une veille permanente à travers la mise en place et l'opérationnalisation d'un dispositif national qui permette régulièrement de : (i) rendre compte à différents niveaux, de l'utilisation des ressources mises à disposition et de l'atteinte des objectifs fixés (ii) mesurer les effets et impacts des actions, programmes et projets de développement sur les populations cibles afin d'aider à la prise de décisions efficaces, (iii) disposer de données fiables sur la mise en œuvre des politiques, stratégies, programmes et projets de développement (iv) inculquer à terme, au plan national, la culture de diligence, de l'obligation de rendre compte, clé de voûte de toute gestion saine.

3. Pour atteindre cet idéal, le processus de suivi et évaluation doit s'appuyer sur un cadre institutionnel fonctionnel et dynamique mais aussi sur un appareil de production statistique performant. La revue du dispositif institutionnel et statistique de suivi du PND 2012-2016 a cependant révélé que ce dispositif n'a pas fonctionné parce que les différents organes, devant l'animer et en coordonner les activités, n'ont pas été institués. L'absence de ces organes de concertations régulières a créé un déficit de communication et de coordination ayant entravé l'exécution des activités de suivi et d'évaluation. De même, l'appareil de production statistique, tout comme les autres structures devant soutenir le suivi et l'évaluation sont inopérantes du fait entre autres, de l'inadéquation des ressources financières, techniques et humaines. Cette situation a grandement compromis la réalisation des activités de suivi et évaluation du PND 2012-2016 avec comme conséquences les faibles performances enregistrées.

4. Tirant les leçons de cette expérience, des travaux de réflexion ont été menés et ont conduit à la proposition d'un dispositif de suivi et évaluation renforcé dont l'objectif global est

d'asseoir le processus de prise de décisions, par les autorités à différents niveaux, sur des bases statistiques fiables.

5. Le document Cadre de Suivi et Evaluation du PND 2018-2022 constitue un guide qui a pour objectif de définir les bases institutionnelles et statistiques, en vue de suivre et d'évaluer les actions et programmes du PND 2018-2022. Il décrit le dispositif organisationnel adapté pour communiquer entre acteurs de développement, collecter les données, les analyser et rendre disponibles, en temps opportun, des informations fiables et pertinentes sur la progression de l'exécution des actions et programmes du PND 2018-2022 afin d'aider les autorités nationales à prendre des décisions en toute connaissance de cause.

6. Ce document est structuré en quatre chapitres. Le premier fait un résumé des conclusions de la revue du dispositif de suivi et évaluation du PND 2012 - 2016. Le deuxième chapitre présente les éléments de suivi des programmes et actions du PND 2018 - 2022. Le troisième décrit les activités concrètes d'évaluation à mener en vue d'apprécier le niveau d'atteinte des objectifs. Enfin, le chapitre quatre présente les aspects de renforcement des capacités des structures de suivi et évaluation du PND 2018 – 2022.

## **C**hapitre 1 : Revue du dispositif de suivi et évaluation du PND 2012-2016

7. Ce premier chapitre présente le dispositif institutionnel de suivi et évaluation du PND2012-2016. Il fait le point des conclusions résultant de la revue de la mise en œuvre du PND et passe en revue les recommandations et actions de renforcement pour le dispositif du PND2018-2022.

8. La mise en œuvre du PND 2012-2016 a fait l'objet de revues successives annuelles réalisées par le Ministère en charge du Plan de 2014 à 2016, qui ont permis de faire le point sur les progrès accomplis et d'analyser les contreperformances et contraintes constatées. Ces revues ont révélé, non seulement, un faible taux d'exécution des actions inscrites dans le Programme d'Actions Prioritaires (PAP), mais aussi des difficultés de mesurer des réalisations, faute d'un dispositif de suivi et évaluation approprié et des cibles quantitatives/qualitatives approuvées. Cette faiblesse est en partie due au dysfonctionnement du dispositif institutionnel de coordination de l'action gouvernementale, particulièrement du dispositif institutionnel et statistique de suivi et évaluation de l'exécution du PND.

9. C'est dans ce contexte, qu'en 2016, année où le PND 2012-2016 est venu à échéance, le Gouvernement de la République du Congo a envisagé de se doter d'un nouveau cadre de référence pour le pilotage de ses actions pour le quinquennat 2018-2022.

10. Le processus d'élaboration de ce nouveau plan, guidé par le projet présidentiel « **La marche vers le développement. Allons plus loin ensemble.** », a requis une revue finale complète du PND 2012-2016 qui a pris en compte une revue institutionnelle, en particulier, une revue de son dispositif institutionnel et statistique de suivi, en vue de tirer les leçons de l'expérience de mise en œuvre du PND 2012-2016 pour proposer et mettre en place un dispositif renforcé pour le suivi et évaluation de la mise en œuvre du nouveau PND 2018-2022. Les conclusions de la revue du dispositif institutionnel et statistique de suivi du PND 2012-2016 sont présentées dans la section suivante.

## 1.1 Dispositif institutionnel de suivi et évaluation du PND 2012-2016

11. Le PND 2012-2016 avait comme grands objectifs stratégiques :

- Renforcer la Gouvernance ;
- Diversifier l'économie pour accélérer la croissance ;
- Renforcer et développer les infrastructures économiques et sociales ;
- Renforcer le développement social et l'inclusion ;
- Assurer un développement équilibré et durable.

12. Pour répondre aux exigences de l'atteinte de ces objectifs fondamentaux, le Gouvernement avait déployé des efforts importants pour assurer un haut niveau d'institutionnalisation formelle du PND à travers des actes concrets. En effet, le PND 2012-2016 a été préparé avec la participation et la contribution substantielle de tous les ministères. Il a été ensuite discuté et approuvé en Conseil des Ministres le 11 mai 2012, validé par la Cour Suprême, adopté par l'Assemblée Nationale et le Sénat et promulgué le 25 juillet 2012 par le Président de la République (Loi n°16-2012).

13. Pour le suivi et l'évaluation du PND 2012 – 2016, le gouvernement avait opté pour un dispositif institutionnel existant composé par :

- **un Comité de Suivi et d'Evaluation des Politiques et Programmes Publics (CSEPPP)** institué par décret n° 2011-107 avec pour missions de : (i) suivre et d'évaluer la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement national ; (ii) mettre en place un système de suivi et évaluation des politiques publiques ; (iii) entreprendre les études et enquêtes visant à évaluer l'impact des politiques publiques mises en œuvre ; (iv) rendre compte régulièrement au Président de la République et publier les résultats des évaluations des politiques publiques mises en œuvre ; (v) veiller à l'exécution des décisions de financement arrêtées par le comité de trésorerie.
- **un Secrétariat Technique Permanent du Comité National de Suivi de la Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté**, assurée par la Direction Générale du Plan et du Développement, chargé, pour le compte dudit comité, d'assurer la planification, la programmation, la budgétisation et le suivi des programmes et projets d'investissement retenus dans le PND.
- **Les Ministères sectoriels à travers les directions des études et de la planification (DEP)** sont responsables de la mise en œuvre du PND, en relation avec leurs structures déconcentrées. Ils concourent au travail de suivi permanent mené par la DGPD, et les équipes en charge des évaluations à mi-parcours et finale. De plus, ils participent à la formulation et au suivi des indicateurs spécifiques du secteur.

Au niveau décentralisé, les préfets président les réunions des Comités départementaux de suivi de la stratégie pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté. Les Directeurs départementaux du plan et du développement assurent le secrétariat technique permanent.

- **L'Institut national de la statistique** est responsable de la production des données statistiques permettant d'apprécier la situation de référence avant et après la mise en œuvre du plan. Pour cela, il réalise les enquêtes, analyse et publie les résultats de ses investigations. Il s'assure du suivi statistique des indicateurs du PND qui rentrent dans le champ de ses compétences.
- **Les partenaires techniques et financiers (PTF)** mettent en œuvre des programmes et projets d'appui au développement, conformément aux stratégies préconisées dans le PND 2012-2016. Ils peuvent prendre part aux réunions de suivi-évaluation. Ils sont également invités à s'impliquer dans le processus d'évaluation.
- **Les représentants des organisations de la société civile (OSC)** participent d'une manière constructive et positive aux réunions de validation du plan en apportant leur expertise et leur connaissance du terrain au plus proche des populations.

Ce dispositif devrait fonctionner sur une base de concertation et de dialogue permanent avec l'ensemble des partenaires, afin de rendre disponible l'information sur tous les départements du pays, dans tous ses aspects de développement humain, de manière à susciter des prises de décisions appropriées.

## **1.2 Résumé des conclusions**

14. La revue du dispositif institutionnel et statistique de suivi et évaluation du PND 2012-2016 a révélé que celui-ci n'a pas réellement fonctionné. Les quelques activités de suivi et évaluation menées, l'ont été de façon éparse sans une coordination nationale effective en rapport avec tous les groupes d'acteurs de développement. L'analyse du fonctionnement dudit dispositif a abouti aux grandes conclusions suivantes :

### **1.2.1 Par rapport au dispositif institutionnel global et son fonctionnement**

15. Des problèmes institutionnels ont entravé la mise en œuvre et donc amoindri les performances du plan. Pour bien cerner les raisons des performances mitigées relevées dans la revue des objectifs stratégiques sectoriels et globaux, il est important d'analyser d'abord (i) si les actions du PND ont été mises en œuvre et comment cela a été effectuée, ensuite (ii) en quoi les programmes ministériels y ont contribué à travers leurs performances spécifiques. La revue dite 'institutionnelle' s'est attelée à adresser la première question, celle de la mise en œuvre, et la revue des programmes ministériels développée dans la dernière partie du rapport rectifie la deuxième partie de la question.



16. Spécifiquement, la revue institutionnelle s'attaque aux questions de gouvernance relevées dans l'évaluation de la qualité du PND, les capacités institutionnelles et la qualité de la mise en œuvre des plans d'actions et de suivi des performances. Ensemble, ces trois éléments déterminent la qualité des programmes et l'efficacité dans leur mise en œuvre, et donc les perspectives d'atteinte des résultats. En pratique, ces insuffisances se traduisent par des problèmes de qualité des programmes et de difficultés dans la mise en cohérence des actions du Gouvernement pour poursuivre efficacement les objectifs stratégiques majeurs.

17. La revue du dispositif institutionnel et statistique de suivi et évaluation du PND 2012-2016 (CN-CERP, STP/CN-CERP, CD-CERP, INS, l'Observatoire de la pauvreté et des groupes thématiques) a révélé que celui-ci n'a pas réellement fonctionné par défaut des textes nécessaires devant les institutionnaliser. On relève que :

- L'absence de coordination nationale effective de suivi et évaluation n'a pas permis une bonne mise en œuvre des activités du PND 2012-2016.
- Le CN-CERP, n'a tenu aucun séminaire gouvernemental rassemblant tous les acteurs du développement (PTF, OSC, Secteur Privé, Préfets des départements, etc.) en cinq années de mise en œuvre ;
- Le Système Statistique National (SSN) n'a pas pu fournir toutes les informations statistiques attendues et utiles au suivi et évaluation du PND 2012-2016 : les grandes enquêtes, qui constituent les principales sources des différents indicateurs de suivi et qui sont nécessaires pour évaluer quantitativement l'atteinte des résultats du PND 2012-2016, n'étant pas réalisées ;
- Le suivi régulier des indicateurs d'effets et d'impacts par la DGPD n'a pas été effectif faute d'organisation (manque des ressources et insuffisance de synergie et de collaboration avec l'ensemble des structures impliquées dans le suivi des indicateurs). La DGPD n'a pu réaliser de façon régulière les contrôles de l'exécution physico-financière des projets mis en œuvre. **La Direction du contrôle et de l'évaluation des investissements (DCEI)** est une direction de la DGPD, dont la mission est le contrôle et l'évaluation des investissements publics. Malheureusement, la DCEI n'a pas fait de contrôle physique et financier des projets depuis 2014. Ceci n'est pas en conformité avec la Loi N° 82 de juillet 1982 qui a prescrit le contrôle exhaustif des projets, deux ou trois fois par an. Ce qui ne lui a pas permis de suivre de bout en bout la situation des différents projets exécutés au cours du PND 2012-2016 et donc de maîtriser toute l'information sur l'ensemble de ces projets ;
- Créée par décret n° 2002-371 du 3 décembre 2002, puis réorganisée par décret n° 2009-162 du 20 mai 2009, fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics, ensuite par le décret n°2014-35 du 17 février 2014, la Délégation générale des grands travaux (DGGT) est un organisme administratif et technique chargé de la passation et de l'exécution des contrats de marché public, des contrats de délégation de service public de l'Etat et des autres personnes morales de droit public ou de droit privé, soumises au décret portant code des marchés publics relevant du seuil

défini à l'article 13 du décret portant fixation des seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics. A ce titre, il est le **maitre d'ouvrage délégué de l'Etat**. Ses principales missions seraient en collaboration avec les ministères concernés ou **maitres d'ouvrage** de :

- ✓ préparer la passation de marchés ;
  - ✓ faire exécuter les projets ;
  - ✓ contrôler et suivre l'exécution des marchés ;
  - ✓ commanditer les études des projets ;
  - ✓ commanditer les évaluations des projets.
- Certaines autres structures techniques indispensables, par leurs attributions, dans le suivi et l'évaluation du PND 2012-2016 n'ont pas été associées. Il s'agit de :
    - ✓ Centre d'études et d'évaluation de projets d'investissement (CEPI) : disposant bien du mandat de sélectionner les projets à inscrire au budget d'investissement et de faire l'évaluation des études de faisabilités des projets (impacts socio-économiques, environnementaux, système d'infrastructure et choix des technologies) pour le compte du gouvernement, n'a pas eu l'opportunité de se mettre en valeur et de jouer pleinement son rôle. Le CEPI a besoin d'un renforcement des capacités soutenu, au regard de la diversité et de la complexité des études. Le CEPI devra relever les défis suivants :
      - la préparation insuffisante des projets (processus de choix et de maturation des projets mal défini) ;
      - la mauvaise présentation des dossiers des projets ne permettant pas un suivi-évaluation de ceux-ci (pas de chronogramme, pas de cadre logique, pas de découpage en activités programmées, pas d'indicateurs et de programmation des dépenses dans le temps par exercice).
    - ✓ Direction générale de l'intégration (DGI) : dans le suivi et l'évaluation de la conformité des programmes du PND avec les programmes économiques régionaux (PER, MAEP, NEPAD,...) ;
    - ✓ Direction générale du partenariat au développement (DGPAD) : dans la prospection, la négociation et le suivi de la mise en œuvre de toutes les possibilités des partenariats économiques et financiers pouvant contribuer au financement des activités du suivi et évaluation du PND ;
    - ✓ Directions des études et planification (DEP) : Les DEP constituent un atout considérable pour le SSE. Elles collectent des données sectorielles indispensables au suivi et à l'évaluation du PND dans les administrations publiques et font le suivi-évaluation des projets et programmes de leur ministère. Les DEP sont confrontées aux faiblesses suivantes :
      - très forte mobilité des **directeurs** ;

- nominations des Directeurs qui ne tiennent pas compte des qualifications requises des postes ;
- faibles capacités managériales et évaluatives des DEP ;
- faibles infrastructures physiques et équipements (ordinateurs et logiciels) ;
- financements très insuffisants en général ;
- bases des données encore embryonnaires ;
- normes de production et de diffusion des données non validées ;
- absence de Web site.

Pour optimiser les objectifs du PND 2018-2022, chaque ministère, à travers les DEP, devra produire un rapport d'étape sur la mise en œuvre de leurs stratégies sectorielles par l'exécution des programmes annuels de performance, analyser l'exécution du budget et faire une revue des dépenses.

- ✓ Directions départementales du plan et du développement(DDPD) : dans l'appui des préfets de département dans le suivi et évaluation des activités du PND au niveau local.
- Dans l'ensemble, la majorité des structures techniques en charge du suivi et évaluation n'a pas disposé de ressources humaines, de moyens matériels et financiers adéquats pour assumer leur mission de suivi et évaluation.

### 1.2.2. Par rapport aux produits statistiques

18. Le Système Statistique National (SSN) n'a pas pu fournir toutes les informations statistiques attendues et utiles au suivi et évaluation du PND 2012-2016. Certains produits majeurs tels que l'enquête congolaise auprès des Ménages troisième version (ECOM3) et l'enquête démographique et santé (EDS3) n'ont pas été rendus disponibles par manque de financement. La production statistique, insuffisante, n'a donc pas répondu aux exigences en information statistique pour l'évaluation quantitative du PND 2012-2016. Ainsi, les indicateurs de suivi de la pauvreté et de bien-être n'ont pas été mis à jour pour les besoins du suivi et d'évaluation du PND 2012-2016 et il est difficile de mesurer les avancées, les impacts des programmes et projets du PND sur les conditions de vie des ménages congolais.

19. L'analyse de l'état de disponibilité des produits traditionnels du Système Statistique National révèle une faible coordination de l'activité statistique et globalement, une faible capacité nationale de production statistique.

### 1.2.3. Par rapport aux capacités du système statistique national

20. L'organisation du système statistique national a connu une modification substantielle avec la promulgation de la loi n°8-2009 sur la statistique. Malgré cela, le texte devant consacrer

l'existence de l'INS n'est pas encore pris à ce jour. Aussi, l'INS continue-t-il de fonctionner sans autonomie réelle de financement, sans statut particulier ou de convention collective du personnel.

21. L'INS qui a un rôle moteur dans le SSN, connaît d'énormes difficultés pour remplir sa mission.

- **Sur le plan matériel**, l'institut ne dispose pas actuellement de locaux de travail et l'insuffisance du parc informatique et du mobilier de bureaux limite ses performances ;
- **Sur le plan humain**, l'INS a un immense besoin de renforcement de son personnel en qualité, particulièrement dans ses directions départementales, d'assurer une bonne gestion de carrières et de créer les conditions de motivation et de fidélisation de son personnel ;
- **Sur le plan financier**, l'absence des moyens financiers a constitué un frein à l'exécution rationnelle des activités prévues par l'institut. Les décaissements au profit de l'INS par l'Etat sont très faibles et irréguliers ; ce qui est en inadéquation avec l'activité statistique qui doit répondre à des besoins spécifiques réguliers. De 2012 à 2016, le budget de fonctionnement de l'INS n'a été financé, respectivement, qu'à hauteur de 6,64% et 4,56% en 2013 et 2014 et à 0% les années 2012, 2015 et 2016. Son budget d'investissement quant à lui a été financé à 50% en 2013 et à 0% en 2012, 2014, 2015 et 2016.

22. Les services statistiques sectoriels des ministères notamment les directions des études et de la planification (DEP) affichent également un déficit en ressources humaines, matérielles et financières. En outre, le cadre juridique ne garantit pas la stabilité du personnel au sein de ces structures.

23. Le déficit en ressources humaines constatés dans les structures susmentionnées est dû, en majeure partie, à l'insuffisance des capacités de formation locale du capital humain en la matière.

### ***1.3 Rappel de la conception du Système du suivi et évaluation***

#### **1.3.1 Méthodologie**

24. Pour établir le diagnostic de la dimension institutionnelle et organisationnelle du Système de suivi et d'évaluation (SSE) du PND, les leçons tirées de la revue et les recommandations qui en découlent ont permis de tirer les conclusions et proposer un dispositif conséquent du cadre **institutionnel de suivi et évaluation du PND 2018-2022**.

#### **1.3.2 Objectifs du SSE**

- Appui à la prise des décisions;

- Promotion du dialogue fondée sur l'analyse;
- Renforcement de la transparence;
- Efficacité de l'aide au développement;
- Responsabilisation et devoir de rendre compte.

### **1.3.3 Résultats/effets attendus (fonctions du SSE)**

- Suivi du progrès dans la mise en œuvre des projets ;
- Suivi et évaluation des politiques et programmes mis en œuvre ;
- Suivi du budget et des dépenses.

### **1.3.4 Réalisations/produits**

- Matrice des indicateurs-clés de la stratégie du PND 2018-2022 ;
- Normes standards de production et de diffusion des données ;
- Base des données ;
- Système de la documentation et d'archivage ;
- Rapport de suivi-évaluation du PND ;
- Rapport de mise en œuvre du PND ;
- Rapport de contrôle physique et financier des investissements publics ;
- Rapport de la Cour des Comptes ;
- Rapports de synthèse des organismes multilatéraux et bilatéraux sur la mise en œuvre du PND au Congo.

### **1.3.5 Activités (fonctions institutionnelles du ministère du plan)**

- Animer le processus participatif ;
- Coordonner les producteurs des données ;
- Promouvoir les normes de production et de diffusion des données;
- Coordonner la mise en œuvre du DSRP ;
- Coordonner l'aide au développement ;
- Organiser le renforcement les capacités ;
- Assembler les données ;
- Organiser l'analyse et l'évaluation ;
- Coordonner la production des rapports de suivi du PND ;
- Diffuser à large échelle les produits du SSE.

### 1.3.6 Intrants

- les ressources humaines, financières et matérielles. Elles sont fournies dans le cadre d'un Partenariat avec les parties prenantes (secteur public, secteur privé, bailleurs de fonds, acteurs non étatiques -ANE).
- les défis sont la définition et la mise en pratique des arrangements institutionnels (processus formels et informels, rôles et responsabilités, protocole d'échange d'information) dont les activités conduiront à un cadre du SSE cohérent.
- le consensus sur le partenariat peut être difficile à forger. Les points des désaccords potentiels sont : (i) code d'éthique, partage de la responsabilité pour atteindre les résultats, définition des priorités du PND et des indicateurs-clés ; (ii) transparence et appropriation/internalisation du SSE;
- consensus sur la population cible (populations pauvres/vulnérables), nomenclature des projets sociaux.

## 1.4 Propositions d'actions de renforcement du cadre de suivi et évaluation du PND 2018-2022

25. Au vu de ce diagnostic ressorti de la revue, des recommandations ont été formulées et des actions de renforcement<sup>1</sup> proposées en vue de disposer d'un dispositif institutionnel et statistique adapté pour le suivi et l'évaluation du PND 2018-2022. Le principe de l'approche participative, retenu par le Gouvernement pour élaborer le PND 2018-2022, donne cette fois-ci la possibilité à chacun des acteurs et des parties prenantes de se concerter régulièrement pour créer une synergie nécessaire à la réussite de la mise en œuvre du PND et de s'impliquer totalement dans le processus d'exécution de la stratégie.

26. Une révolution est en cours au ministère du plan, de la statistique et de l'intégration régionale. En effet, dans un contexte de gestion axée sur les résultats, corroboré par la transposition des directives de la CEMAC, la transparence dans la gestion des finances publiques s'impose de plus en plus à l'échelle mondiale. Il est demandé aux Etats de réaliser des investissements de qualité, productifs et générateurs d'emplois pour lutter contre la pauvreté et de s'assurer de l'efficacité de la dépense en tenant compte de la capacité d'absorption de l'économie nationale.

27. Pour répondre à cet impératif, plusieurs réflexions sont menées pour refondre tous les textes juridiques et le cadre légal de différentes structures du ministère du plan (DGPD, INS, CEPI, DGPAD, DEP) pour les adapter aux exigences d'un contexte de gestion axée sur les résultats.

---

<sup>1</sup> Voir Programme de Renforcement du dispositif Institutionnel et Statistique de suivi du PND 2017-2018

L'objectif en la matière étant de clarifier et de renforcer le rôle de chaque structure pour qu'elle joue pleinement son rôle. Et en collaboration avec les DEP (points focaux du ministère du plan au niveau sectoriel) et les autres entités publiques ou privées s'assurer de la cohérence des politiques sectorielles avec la stratégie globale pour que le PND fasse l'objet d'un suivi régulier et les évaluations prévues se fassent à date échuée pour une meilleure appréciation des effets et impacts des projets d'investissement public exécutés pendant la mise en œuvre du PND 2018-2022.

#### **1.4.1 Développement et mise en place d'un système de suivi et évaluation renforcé du PND 2018-2022**

28. Tous les ministères à travers les DEP doivent chacun en ce qui le concerne et dans leur domaine de compétence :

- Définir et mettre en œuvre une stratégie régulière de suivi des performances de la mise en œuvre du PND 2018-2022, qui prenne en compte un cadre de dialogue entre les différents acteurs de développement (Gouvernement, PTF, Société civile, Secteur privé, **Conseils départementaux**, etc.), tant aux niveaux central, sectoriel que départemental ;
- Identifier toutes les structures et organes clés du dispositif institutionnel de suivi-évaluation du PND pour clarifier leurs rôles et leurs responsabilités dans la mise en œuvre dudit dispositif ;
- Définir les mécanismes de coordination et de communication permettant aux différents acteurs de la mise en œuvre des actions du PND, à divers niveaux, de rendre compte de leurs responsabilités, de partager les avancées et les difficultés connues dans la mise en œuvre des actions de développement, de s'approprier les leçons apprises afin d'opérer les corrections nécessaires pour une planification et une mise en œuvre efficaces des actions du PND. Ces mécanismes devraient permettre de valider les produits de suivi et d'évaluation (*organisation des revues et réunions statutaires des organes de suivi et d'évaluation*).
- Mener des actions de communication en vue de (i) renforcer l'appropriation du nouveau plan par les acteurs de développement et leur engagement à en faire l'unique référentiel pour l'exécution des actions de développement (ii) valider et diffuser les produits de suivi et évaluation du PND 2018-2022 ;
- Elaborer et mettre en œuvre un programme de suivi et évaluation couvrant la période 2018-2022 en vue de vérifier l'atteinte des objectifs des programmes et actions prioritaires du PND 2018-2022 et de prendre les décisions de leur poursuite, de leur réorientation ou de leur suppression en toute connaissance de cause.

#### **1.4.2 Mise en adéquation et mise en application du cadre légal et réglementaire du dispositif institutionnel et statistique de suivi et évaluation du PND 2018-2022**

29. Le Gouvernement doit :

- Prendre des textes réglementaires pour institutionnaliser les différents organes et /ou réorganiser les structures du dispositif de suivi et évaluation du PND 2018-2022 afin de confirmer leur autorité à animer ledit dispositif et à coordonner les activités prévues, chacun à son niveau.
- Actualiser les textes juridiques réglementaires liés au développement de la statistique et à la création des conditions d'émergence de la culture de résultat ou de l'évaluation c'est-à-dire l'application des principes de responsabilité et de redevabilité ; assurer leur application pour une amélioration de la gouvernance du Système Statistique National.

#### **1.4.3 Amélioration de la gouvernance du Système statistique national pour soutenir l'efficacité du dispositif de suivi et évaluation du PND 2018-2022**

30. Le ministère du plan doit :

- Définir clairement :
  - o un mécanisme de suivi qui prend en ligne de compte les structures habilitées dans l'exécution de cette tâche ;
  - o Un mécanisme d'évaluation des projets et programmes du PND qui prend en compte les structures spécialisées dans les évaluations ;
- Définir un cadre synergique entre les deux mécanismes ;
- Elaborer et mettre en œuvre un système national des statistiques (SNDS) 2018-2022, dont l'un des principaux objectifs serait de servir le cadre de suivi et d'évaluation du PND 2018-2022.
- Redynamiser le fonctionnement de la Commission Supérieure de la Statistique pour une harmonisation et une coordination effectives de l'activité statistique au plan national.
- Faire un plaidoyer pour la mobilisation des ressources pérennes pour le financement des activités de suivi et de l'évaluation en général et du développement de la statistique en particulier.
- Renforcer les capacités technique, matérielle et financière de toutes les structures impliquées dans le suivi-évaluation comme l'INS, la DGPD, le CEPI, la DGI, la DGPAD,... Il s'agit notamment de les(i) doter d'un espace de travail convenable (ii) d'accélérer la mise en œuvre des réformes institutionnelles entamées en vue de créer toutes les conditions nécessaires à leur épanouissement et (iii) d'allouer des ressources conséquentes pour l'exécution de leurs activités.



- Mettre en place un dispositif et des outils efficaces de suivi-évaluation permettant à l'INS d'établir les situations de référence du développement et des conditions de vie des populations et aux autres structures de suivi-évaluation (DGPD, CEPI, DGI, DGPAD, DEP) de suivre et évaluer dans le temps les effets induits des projets mis en œuvre et les impacts des situations réelles et évolutives de l'ensemble des activités menées au cours des différentes périodes, afin d'orienter et d'optimiser les décisions des investissements publics.
- Renforcer les capacités technique, matérielle et financière des DEP en vue de les outiller à jouer leur rôle central dans le fonctionnement du dispositif et pour une atteinte de ses objectifs.
- Appuyer les départements pour l'élaboration de Plans Départementaux de Développement qui seront la déclinaison du PND au niveau départemental en vue de renforcer l'engagement et la motivation des autorités et acteurs de développement des départements pour une mise en œuvre et un suivi et évaluation diligents du PND 2018-2022.
- Pour le PND 2018-2022, il est essentiel de bien distinguer les activités régulières de suivi des actions programmées dans le PND (suivi des programmes et des actions) des activités d'évaluations ponctuelles ou périodiques des performances dans la mise en œuvre de l'ensemble du PND (évaluation des performances).
- Dans un cas - suivi des programmes et des actions du PND, il s'agit de suivre l'exécution des actions programmées dans le PND, dans tous les départements ministériels de façon régulière, à travers des rapports de performance et des tableaux d'indicateurs statistiques. Cela permet de suivre la réalisation des programmes et les résultats au regard des indicateurs désignés. Ce travail concerne à la fois : (i) les programmes d'actions ministérielles (suivi des projets annuels de performance), (ii) le programme d'investissement (PIP), ainsi que (iii) le programme macroéconomique et financier du gouvernement. Ce travail est essentiellement du ressort du ministère en charge du Plan.
- Dans l'autre cas – évaluation des performances de la mise en œuvre du PND, il s'agit de faire un constat des performances (de façon ponctuelle ou périodique), afin d'évaluer les *progrès* réalisés vers l'atteinte des objectifs et d'apprécier l'*impact* des actions sur les populations et les acteurs cibles (acteurs privés, genre, jeunes, ...). Ce processus permet aussi de sensibiliser le gouvernement et les populations sur les progrès de la mise en œuvre du plan national, d'exiger la *redevabilité* des différentes structures gouvernementales, et d'opérer des *ajustements* opportuns à mi-parcours, afin de renforcer les performances de l'ensemble du PND. Cette activité est coordonnée par la Primature à travers une structure particulière dédiée au pilotage de la mise en œuvre du PND, et alimentée par les résultats de suivi des programmes coordonné par le Plan.

31. Dans chaque cas, il est essentiel de bien définir et décrire : (i) les composantes de suivi et les produits, (ii) le dispositif institutionnel (organes, acteurs et fonctionnement), et (iii) les actions organisées d'analyse, de communication des résultats, et des ajustements opportuns.



## **C**hapitre 2 : Suivi des programmes et actions du PND 2018-2022

32. Comme décrit précédemment, **le suivi des programmes et des actions du PND** consiste à (i) suivre l'exécution des actions programmées dans le PND, dans tous les départements ministériels. Il s'agit de constater que les actions programmées sont exécutées, ce qui a été accompli, les principaux problèmes et les problèmes transversaux rencontrés, les défis à relever, et (ii) d'apprécier le niveau d'atteinte des cibles à travers des rapports de performance et des tableaux d'indicateurs statistiques.

### **2.1 Définition**

33. **Le Suivi** est un processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement (intervention) en cours des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs (résultats) atteints et l'utilisation des fonds alloués.

### **2.2 Les Composantes du suivi**

34. Le suivi des programmes du PND est fait à travers trois blocs d'activités : (i) le suivi des programmes d'actions ministérielles (suivi des projets annuels de performance), (ii) le suivi du programme d'investissement (PIP), ainsi que (iii) le suivi du programme macroéconomique et financier du gouvernement. Ce travail est essentiellement du ressort du ministère en charge du Plan en collaboration avec les ministères sectoriels.

#### **2.2.1 Le suivi des programmes d'actions ministérielles**

35. **Les étapes et produits** : le suivi des programmes comprend les étapes et produits suivants :

- **La préparation des projets annuels de performance (PAP)** pour chaque ministère : le PAP constitue le document de programmation annuelle des actions affichées dans le programme pluriannuel des actions prioritaires (PPAP). C'est la tranche annuelle du PPAP, **en d'autres termes le programme annuel des actions budgétisées**. Le PAP comprend la description des actions programmées pour l'année, le chronogramme des activités, les budgets y afférents, les tableaux des indicateurs de performance, et des plans d'engagement pour la programmation financière ;

- **Le suivi de l'exécution du PAP** dans le courant de l'année à travers les tableaux ;
- **L'élaboration d'un rapport annuel de performance (RAP)** indiquant les niveaux de réalisation des actions et d'utilisation des budgets et de réalisation des cibles.

36. **Les acteurs** : en collaboration avec les sectoriels, la DGPD élabore les canevas du PAP en cohérence avec la structure du PPAP, organise le suivi et l'information des indicateurs, ainsi que la préparation et l'analyse des rapports consolidés de suivi des PAP. Les ministères sectoriels ont la charge de la production de PAP, l'information régulière des tableaux d'indicateurs, et enfin l'élaboration des rapports annuels de performance.

### 2.2.2 Le suivi du programme d'investissements publics

37. **Les étapes et produits** : il s'agit de suivre l'exécution physique et financière de la tranche annuelle du programme d'investissement public, c'est-à-dire les actions programmées dans le budget de l'Etat, volet investissement. Ce suivi se fait selon les étapes suivantes :

- **La préparation des dépenses annuelles d'investissement public** : il s'agit de la tranche annuelle du PIP, constituée des projets inscrits dans le budget de l'Etat, volet investissement, en conformité avec le PND. Ces activités comprennent la description des projets/actions programmés pour l'année, le chronogramme des activités, les budgets y afférents, les tableaux d'indicateurs de réalisation.
- **Le suivi de l'exécution physique et financier** dans le courant de l'année ;
- **L'élaboration des rapports annuels d'exécution physique et financière** des dépenses d'investissement.

38. **Les acteurs** : en collaboration avec les sectoriels, la DGPD et la DG/CEPI élaborent les canevas de suivi du PIP et du budget d'investissement, organise le suivi régulier et l'information des indicateurs, et prépare les rapports d'exécution physique et financier.

### 2.2.3 Le suivi du programme macroéconomique et financier

39. **Les étapes et produits** : il s'agit du suivi de la mise en œuvre des politiques et des réformes consignées dans les programmes macroéconomiques et financiers et les performances du cadre macroéconomique et les évolutions du cadre macroéconomique et financier. Ce suivi va comprendre plusieurs volets : (i) l'évolution du cadre macroéconomique et financier (croissance du secteur réel, inflation, commerce extérieur, ...) ; (ii) les performances dans la gestion des finances publiques (recettes, dépenses, solde et endettement) ; (iii) les politiques macroéconomiques et les réformes des finances publiques ; (iv) les politiques d'intégration régionale.

40. Les principaux produits sont : (i) le rapport des évolutions macroéconomiques et financiers, (ii) les tableaux d'indicateurs sur le cadre macroéconomique et financier et (iii) la contribution du Congo au rapport annuel de surveillance multilatérale de la zone CEMAC.

41. **Les acteurs** : ces activités sont assurées par le Comité de cadrage macroéconomique et budgétaire, et la Cellule nationale de surveillance multilatérale. Ces deux structures sont coordonnées par les DG du Plan, de l'INS, de l'Economie et des Finances.

#### 2.2.4 Le suivi du programme des réformes de la gouvernance

42. **Les étapes et produits** : il s'agit du suivi des réformes concernant la gouvernance (politique, administrative, judiciaire, économique). Ces programmes sont souvent transversaux, touchant plusieurs institutions et départements ministériels, mais leur exécution est essentielle pour le succès du PND. D'où l'importance d'une organisation interministérielle similaire à celle de suivi du programme macroéconomique et financier.

43. Les activités de suivi couvrent plusieurs domaines de réformes : des réformes sur la gestion des finances publiques ; des réformes administratives ; des réformes du secteur public (entreprises publiques et services publics) ; des réformes relatives au climat des affaires, ...

44. **Les acteurs** : ces activités sont coordonnées par un comité ad hoc.

#### 2.2.5 Le suivi du programme d'investissements publics en cofinancement

45. **Les étapes et produits** : il s'agit de suivre l'exécution physique et financière de la tranche annuelle du programme d'investissement public, c'est-à-dire les actions programmées dans le budget de l'Etat, volet financement extérieur. Ce suivi se fait selon les étapes suivantes :

- **La préparation des dépenses annuelles d'investissement public** : il s'agit de la tranche annuelle du PIP, constituée des projets inscrits dans le budget de l'Etat, volet investissement extérieur, en conformité avec les orientations du PND. Ces projets inscrits doivent être conformes à la loi de finances et les accords de dons/financement y relatifs doivent comporter le contreseing du ministre en charge des finances pour être pris en compte. Ces activités comprennent la description des projets/actions programmés pour l'année, le chronogramme des activités, les budgets y afférents, les tableaux d'indicateurs de réalisation.
- **Le suivi de l'exécution physique et financier** dans le courant de l'année ;
- **L'élaboration des rapports annuels d'exécution physique et financière** des dépenses d'investissement.

46. **Les acteurs** : en collaboration avec les sectoriels, les PTF, la DGPD, la DGPAD et la DG/CEPI élaborent les canevas de suivi du PIP et du budget d'investissement volet financement extérieur, organisent le suivi régulier et l'information des indicateurs, et préparent les rapports d'exécution

physique et financier. Le ministère en charge du plan convoque régulièrement les ministères sectoriels et les PTF pour s'assurer que l'exécution des projets corresponde à l'orientation exprimée dans le PND.

### **2.3 Le dispositif statistique dans le suivi**

47. Les activités de suivi reposent sur la collecte, le stockage, le traitement et l'analyse des données, pour rendre disponible et diffuser l'information au moment opportun sur l'exécution des actions, programmes et projets prévus. L'Institut National de la Statistique (INS), de par sa mission traditionnelle se trouve au cœur du dispositif de suivi et aura la responsabilité de centraliser les données relatives à la réalisation des indicateurs pour le suivi de la mise en œuvre du PND 2018-2022. Il aura la responsabilité de livrer les produits suivants en vue d'appuyer l'élaboration des rapports de suivi des actions de mise en œuvre du PND 2018 – 2022 :

- les rapports périodiques des indicateurs de suivi ;
- les tableaux de bord continus et actualisés des indicateurs de suivi des performances globales du PND 2018-2022 ;
- les notes analytiques sur le suivi des indicateurs macroéconomiques (les prix, les taux d'échanges, ...) ;
- les rapports des enquêtes statistiques conformément au calendrier retenu.

### **2.4 Analyse, communication des résultats, et ajustements des programmes**

48. **Analyse des résultats.** Il s'agit d'analyser les résultats à travers les rapports et les tableaux d'indicateurs dans chacune des composantes du suivi des programmes. Le Congo, qui n'a pas la culture d'évaluation, a d'énormes besoins en renforcement des capacités managériales et évaluatives. A l'exception du cycle budgétaire, la plupart des processus de décisions ne sont pas planifiés. Ceci ne permet pas de planifier les activités du SSE et de réaliser des produits pour assister les décideurs. Hormis les missions de quelques Institutions internationales (FMI), dont les besoins sont exprimés longtemps d'avance, il est difficile d'établir les priorités des besoins des acteurs au développement.

49. En général, les informations produites par les SSE existants ne sont pas utilisées dans le processus des décisions : préparation du budget, débats parlementaires, approbation du budget, contrôles des investissements publics, préparation du PND, etc. Les sources d'informations pour influencer les décisions sont celles des bailleurs des fonds et des bilatéraux. Mais, leur accès est restreint. Les normes de production et de diffusion ne sont pas renforcées. Les données sur l'exécution du budget et les statistiques de la balance des paiements comportent des marges d'erreurs importantes. Il n'y a pas de coordination entre les producteurs des statistiques, les

questions de cohérence et de qualité des données. Les publications paraissent avec beaucoup de retards, ce qui limite l'utilisation de l'information (exemples : bilan socioéconomique du Congo, enquêtes statistiques).

50. De manière générale :

- Il est reconnu que la culture du suivi et de l'évaluation fait gravement défaut au Congo ;
- La conférence budgétaire utilise des règles complexes pour les arbitrages budgétaires entre les sectoriels et elle ne privilégie pas les performances des institutions;
- Les budgets des collectivités locales ne sont pas déterminés en tenant compte des critères de performance;
- Le budget ne peut s'aligner sur le PND, car les priorités de l'État ne sont pas clairement définies: les coûts des PAP sont énormes et dépassent de très loin les capacités d'absorption de l'économie. Les allocations budgétaires sectorielles ex-ante ne sont pas alignées sur les objectifs de réduction de la pauvreté. La réalité est encore plus sévère quand on tient compte du "taux de consommation" des investissements publics;
- Le Parlement n'est pas un grand utilisateur des produits du SSE. Il dispose pourtant des commissions permanentes de contrôle et des mécanismes de contrôle (interpellations par exemple), malheureusement, les interpellations du parlement sont sans effet en général (PNUD). Les questions de gouvernance que soulèvent souvent les rapports de contrôle de la DCEI dont le Parlement est destinataire, restent sans effets. On peut conclure que les décideurs politiques n'utilisent pas les informations.

51. **Communication des résultats.** Le rapport de chaque programme est transmis au responsable hiérarchique du dispositif de suivi, seule autorité habilitée à communiquer officiellement ces résultats. La communication et la diffusion des produits du dispositif sont réalisées à travers la mise à jour régulière du site web de la DGPD. Concernant les autres acteurs outre que l'État, la demande potentielle du SSE existe et peut se matérialiser sous certaines conditions:

- **L'adaptation des produits du SSE à la structure de la demande.** Les producteurs des données du SSE ne doivent pas produire les informations uniquement pour les besoins de certains bailleurs de fonds. Les besoins non satisfaits existent et les producteurs peuvent les combler par la diffusion de l'information sous diverses formes: version papier ou électronique, version moins technique; publication en langues locales; publication sur le site web.
- **L'amélioration des circuits des flux d'information.** Les supports de transfert/diffusion des données électronique/papier (Internet, réseau,) sont encore peu développés. Le transfert des informations brutes des périphériques vers les centres de compilation peut prendre beaucoup de temps. L'épineux problème de stockage, de sécurisation et d'accès à l'information se pose. La question de l'accès doit être résolue. La documentation et le système d'archivage est naissant.

- **Le Journal officiel** fait des progrès en archivage papier et non électronique. La recherche documentaire reste hasardeuse et prend beaucoup de temps;
- **Le SSE n'est pas un simple fardeau bureaucratique:** Les institutions supérieures de l'État doivent donner suite aux recommandations formulées par les acteurs qui font le contrôle et l'évaluation des projets/programme et des politiques du PND. Elles ne devraient pas laisser s'enraciner le culte de l'impunité.



## **C**hapitre 3 : Evaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018-2022

52. **L'Évaluation** est une appréciation systématique et objective d'une intervention, en cours ou terminée, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'atteinte des objectifs, l'efficacité, l'efficacités, l'impact et la durabilité (viabilité). Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans les processus de décision.

- ✓ **Pertinence** : relation entre besoins et objectifs ;
- ✓ **Efficacité** : degré de réalisation des objectifs et effets du programme/projet sur les groupes cibles ;
- ✓ **Efficience et rentabilité** : utilisation optimum des ressources par rapport aux résultats obtenus ;
- ✓ **Impact** : effets à moyen et long terme du programme/projet
- ✓ **Viabilité** : viabilité des effets après finalisation de l'intervention (durabilité des effets).

53. Comme sus indiqué, **l'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND** est l'autre activité majeure du dispositif de suivi et évaluation du PND. En effet, cette évaluation des performances peut être faite de façon ponctuelle ou périodique. Elle a pour but d'évaluer les **progrès** réalisés vers l'atteinte des objectifs globaux du PND, d'apprécier l'**impact** des actions sur les populations et les acteurs cibles (acteurs privés, genre, jeunes, ...). Elle permet également de sensibiliser toutes les parties prenantes sur les progrès de la mise en œuvre du plan national, d'exiger la **redevabilité** des différents acteurs publics, et d'opérer des **ajustements** opportuns à mi-parcours, afin de renforcer les performances de l'ensemble du PND. Cette activité est coordonnée par la Primature et alimentée par les résultats de suivi des programmes pilotés par le ministère en charge du Plan.

54. Le cadre institutionnel pour l'évaluation des performances du PND est à distinguer de la performance comme mode de rationalisation de la gestion de l'action publique. Celle-ci vise entre autres objectifs fondamentaux : (i) le renforcement des capacités des agents et cadres de l'administration publique en matière de performance de l'action publique ; (ii) la recherche de l'efficacité, l'efficience et la transparence dans l'offre de services publics et l'impulsion d'un changement de culture au sein de l'administration publique ; (iii) le renforcement des compétences de management et de leadership organisationnel ; et (iv) la diffusion et la promotion des bonnes pratiques en matière, notamment, de coordination et communication entre les différents niveaux hiérarchiques et fonctionnels de l'administration publique, de

planification stratégique, de gestion des risques, de gestion des contrats de performance, de suivi des progrès et d'évaluation des résultats.

Sont soumis à l'obligation de la performance de l'action publique toutes les administrations publiques et les structures ou organismes assimilés.

Par contre, l'évaluation des performances du PND se limite aux programmes, projets et actions inscrits dans la loi de finances de l'année.

### ***3.1. Les stratégies de l'évaluation***

55. L'évaluation est un outil de pilotage qui, bien utilisé, permet aux décideurs de disposer en temps opportun des informations fiables et nécessaires sur chaque niveau d'objectifs afin d'opérer les réajustements utiles pour assurer la réalisation des activités prévues, l'obtention des produits, effets et impacts espérés conformément aux objectifs du PND.

56. Le mécanisme d'évaluation du PND 2018-2022 a pour objet de :

- documenter et soutenir la mise en œuvre du plan à travers les produits du dispositif (rapports de suivi de programmes, enquêtes statistiques, études d'évaluation, etc.) en informant régulièrement, les responsables et acteurs à divers niveaux, sur l'évolution des indicateurs de performance en comparaison aux prévisions en vue d'appréhender les changements d'effets et d'impacts induits par la mise en œuvre des programmes et projets prioritaires du PND ;
- alerter les autorités nationales et acteurs de développement sur le non-respect des priorités préalablement définies en vue de procéder à d'éventuelles ajustements pour garder le cap vers l'atteinte des objectifs communs ;
- soutenir et/ou renforcer les principes de diligence, de responsabilité, de redevabilité et de respect des règles établies à tous les niveaux, depuis les directions centrales, générales en passant par les niveaux ministériel, départemental jusqu'au niveau national ;
- contribuer au processus de renforcement des capacités des acteurs du dispositif ;
- assurer un dialogue soutenu entre les acteurs de développement en leur offrant, des cadres de dialogue et d'échanges en vue de favoriser une synergie d'actions et une appropriation du PND, de sa mise en œuvre et des résultats de suivi, tant au plan national que sectoriel.

### ***3.2. Le dispositif d'évaluation du PND 2018-2022***

57. Ainsi, le cadre institutionnel pour l'évaluation des performances du PND comprend un Conseil national d'évaluation (CNE) du PND 2018-2022 organisé en quatre niveaux : le comité de

pilotage, la coordination technique, le secrétariat technique permanent et la coordination départementale.

58. **Le Comité de Pilotage.** C'est l'organe décisionnel et la plus haute instance du dispositif d'évaluation du PND 2018-2022. Il est chargé de donner les orientations stratégiques pour la coordination de la mise en œuvre de l'évaluation. Il constitue un cadre de concertation nationale et de dialogue politique entre le gouvernement et ses partenaires sur les questions de développement organisées autour du PND. Il est présidé par le Premier ministre, Chef du Gouvernement assisté du ministre en charge du Plan. Il comprend en outre, le ministre en charge des finances, le ministre en charge de l'économie, le ministre en charge des réformes de l'Etat, le ministre en charge de la justice, le ministre en charge de la décentralisation et le ministre en charge de l'aménagement du territoire. Toutefois, pour des questions spécifiques, certains ministres seront conviés à participer aux travaux.

59. **La coordination technique.** C'est la seconde instance du dispositif. Elle opérationnalise les décisions et les orientations stratégiques du comité de pilotage (COPIL). Elle a pour missions d'assurer le fonctionnement du mécanisme d'évaluation, l'effectivité de la réalisation des activités du suivi administratif et technique et la disponibilité des différents produits attendus en vue d'animer le CNE. Le ministre en charge du plan en assure la présidence, le ministre en charge des finances la vice-présidence, et les autres membres sont les représentants des ministres en charge respectivement de l'économie, des réformes de l'Etat, de la justice, de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.

60. La coordination technique a pour missions spécifiques de :

- assurer la mise en œuvre du mécanisme de l'évaluation du PND et opérationnaliser le cadre institutionnel prévu à cet effet ;
- veiller à l'animation du processus participatif autour de la mise en œuvre et de l'évaluation du PND ;
- opérationnaliser les orientations stratégiques et politiques données par le CNE ;
- exécuter les décisions du CNE et assurer leur suivi ;
- examiner et valider, à son niveau, les propositions et projets de documents techniques soumis par le STP ;
- assurer le suivi de la disponibilité des produits de l'évaluation ;
- superviser les activités du STP.

61. La coordination technique s'appuie sur l'expertise des structures membres dans ses domaines de compétence, toutefois, il peut faire recours à toutes autres structures ou expertises externes jugées nécessaires pour atteindre les objectifs de suivi et évaluation du PND.

62. **Le secrétariat technique permanent (STP).** Organe technique, placé sous tutelle de la Direction Générale du Plan et du Développement (DGPD), il est assisté par la Délégation Générale aux Grands Travaux (DGGT), la Direction Générale du Budget (DGB), la Direction Générale de l'Economie (DGE), la Direction Générale de l'Institut National de la Statistique (DG/INS), la

Direction Générale du Centre d'études et d'Evaluation des Projets d'Investissement (DG/CEPI), la Direction Générale du Contrôle Budgétaire (DGCB), l'Inspection Générale des Finances (IGF) ; la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP), la Direction Générale du Trésor (DGT), la Direction Générale de l'Intégration (DGI), la Direction Générale du Partenariat au Développement (DGPAD) etc.

63. Le STP est la cheville ouvrière du dispositif de l'évaluation. Il a pour mission principale de coordonner les activités techniques d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018-2022 et d'assister la Coordination technique. Le STP est le rapporteur du comité de pilotage. De façon spécifique, les missions du STP sont les suivantes:

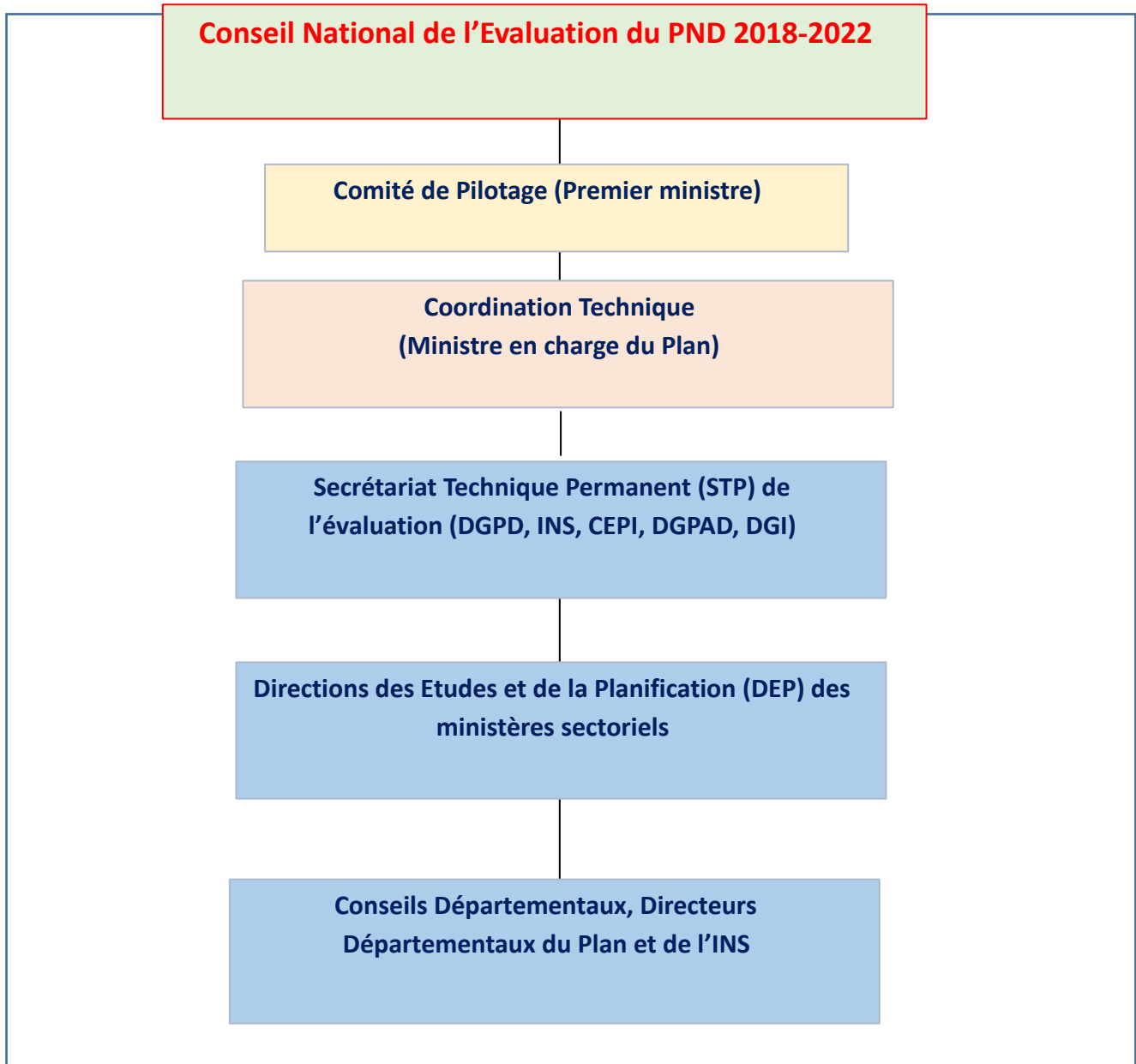
- l'organisation technique et matérielle de la revue nationale annuelle d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND ;
- l'élaboration, en collaboration avec les différents acteurs, du rapport national annuel des performances de la mise en œuvre du PND 2018 -2022 ;
- la communication et la diffusion des produits sur le site web de la DGPD ;
- la mobilisation des ressources pour les activités d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018 -2022.

64. **La Coordination Départementale.** Elle est animée par le directeur départemental du plan appuyé par le directeur départemental de l'INS. Elle a pour mission de coordonner la réalisation d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018 – 2022 au niveau départemental.

65. La coordination départementale a pour missions spécifiques de :

- assurer la mise en œuvre, le suivi et évaluation des Plans Départementaux de Développement ;
- œuvrer pour la coordination et l'harmonisation des interventions en matière de développement des différents acteurs afin de garantir une synergie d'actions sur leur territoire ;
- s'assurer de l'appropriation, sur leur territoire, des politiques, stratégies et programmes de développement par les différentes parties prenantes ;
- donner les orientations et superviser l'organisation, à la date échu, des revues départementales du PND, afin de contribuer qualitativement à la revue annuelle nationale du PND.

## Schéma du dispositif institutionnel du PND 2018-2022



### 3.3. Les principales activités d'évaluation

66. Il s'agit d'une série d'activités permettant d'apprécier les progrès de la mise en œuvre du PND et l'atteinte des résultats y relatifs, et renforcer la culture de la diligence et de la performance.

67. **Les revues annuelles du PND.** Sur la base des rapports de suivi, le CNE organise des revues annuelles des performances dans l'exécution du PND 2018 - 2022. Cette revue est basée sur les rapports synthèses de suivi de programmes, ainsi que des études analytiques et statistiques. La revue permet à la haute hiérarchie d'apprécier les performances, de demander des comptes, et de donner des orientations et des ajustements nécessaires aux programmes d'actions. Cette

revue se fait sur une base annuelle selon un chronogramme précis. Les résultats font l'objet de communication, de diffusion pour sensibiliser les parties prenantes pour la mise en œuvre du PND. Cette revue donne lieu à un rapport annuel d'évaluation des performances de l'exécution du PND.

68. **La revue à mi-parcours.** Cette revue intervient durant la deuxième année d'exécution du PND. Elle est organisée de façon similaire à la revue annuelle. Elle peut être alimentée par les documents de revue annuelle, ainsi que par les travaux techniques et statistiques ou d'audit commandités pour la revue. Cette revue est exploitée pour une révision annuelle éventuelle des programmes compte tenu des performances et des conditions macroéconomiques (chocs conjoncturels). Les résultats font l'objet de communication, de large diffusion pour sensibiliser les parties prenantes sur les progrès et les défis dans la mise en œuvre du PND.

69. **La revue d'achèvement.** Durant l'année finale d'exécution du PND et en prélude à l'élaboration d'un nouveau PND, le CNE organise la revue d'achèvement du PND. Il s'agit de faire le point sur la mise en œuvre, les réalisations, les impacts, les obstacles et de tirer des leçons pour l'élaboration d'un nouveau plan. Elle produit un rapport synthèse de l'évaluation qui sert à orienter les activités de préparation du nouveau plan.

70. **Travaux techniques d'évaluation.** Au-delà des travaux réguliers et des rapports de performance (cf. chapitre2), les revues susmentionnées seront alimentées par des enquêtes et des travaux analytiques précis produits par les structures de suivi ou commandités par le CNE. Les travaux comprennent :

- les enquêtes périodiques réalisées par la statistique sur les conditions de vie des ménages, la pauvreté, l'emploi, le secteur privé, ...
- les études sectorielles sur les secteurs sociaux (santé, éducation, protection sociale, etc.), les infrastructures (routes, habitat, TIC, énergie et eau, etc.) et les secteurs de production ;
- les études techniques d'évaluation (évaluation ex-post des projets d'investissement ou des réformes) pour apprécier leur impact sur les bénéficiaires et sur le développement économique et social du pays.

### **3.4 Le dispositif statistique pour l'évaluation du PND 2018-2022**

71. La revue du dispositif institutionnel et statistique du PND 2012-2016 a révélé que la production statistique, insuffisante, n'a pas pu répondre aux exigences en informations pour l'évaluation. En effet, certains produits majeurs tels que le 5ème Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH), le 1er Recensement Général des Entreprises au Congo (REGEC), les 3ème Enquête Congolaise auprès des Ménages (ECOM 3), Enquête Démographique et de santé du Congo (EDSC 3), ainsi que la première enquête 1-2-3 n'ont pas été réalisées comme prévu en 2016 et 2017, faute d'organisation et de financement. La conséquence est que les

indicateurs couverts par ces grandes opérations de collecte n'ont pu être renseignés pour servir l'évaluation du PND 2012-2016 et de références au suivi du PND 2018-2022 : il s'agit notamment des indicateurs relatifs (i) au suivi de la pauvreté, (ii) à l'évolution de la situation sanitaire nationale ainsi que de l'emploi, (iii) etc. Cette situation constitue un grand obstacle à l'évaluation des plans nationaux de développement et il est indispensable de réaliser ces opérations de collecte en vue de disposer de données de référence de qualité, éléments de comparaison pour suivre la mise en œuvre du PND 2018-2022.

72. A court terme, la réalisation de ces opérations statistiques selon un calendrier de collecte de données utiles au suivi du PND 2018-2022 et dans le respect des normes statistiques est l'un des grands défis à relever pour réussir l'opérationnalisation du mécanisme d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018 -2022. A moyen terme, au-delà de la réalisation de ces opérations, il est impérieux de dynamiser et de renforcer le Système Statistique National (SSN) dans son ensemble, dans une vision de coordination nationale de l'activité statistique, en vue de garantir la disponibilité, en temps opportun, de données statistiques fiables pour l'évaluation des performances de la mise œuvre du PND.

73. Cette exigence implique :

- La mise en œuvre, à court terme, du plan d'urgence de la statistique avec l'appui des partenaires au développement ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement de la statistique (SND) arrimée aux objectifs du PND 2018-2022 ;
- la dotation de l'INS et des DEP, en moyens matériels et financiers suffisants, pour l'animation du Système Statistique National en vue de rendre disponible les produits statistiques nécessaires.

Il s'agit là des conditions nécessaires mais non suffisantes pour assurer un franc succès à l'opérationnalisation du mécanisme d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018 -2022.

### **3.5. Analyses, communications et ajustements**

74. **Analyse des résultats.** Il s'agit d'analyser les résultats à travers les rapports et les tableaux d'indicateurs dans chacune des composantes du suivi des programmes. De cela découle un **rapport condensé** de suivi des programmes et une **note de synthèse** mettant en exergue les points d'alerte à l'attention des décideurs.

75. **Communication des résultats.** Le rapport condensé sera transmis au responsable du dispositif d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018 -2022, seule autorité habilitée à communiquer officiellement sur ces résultats.

76. **Ajustements des programmes.** Sur la base de l'analyse des résultats, des discussions peuvent être engagées avec les acteurs concernés qui pourront conduire à des ajustements dans les cibles, les programmes, les budgets, ou les diligences dans l'exécution des actions.



## **C**hapitre 4 : Renforcement des capacités de suivi et d'évaluation du PND 2018-2022

77. Le suivi et l'évaluation sont des outils de gestion, qui, bien utilisés, permettent d'alerter les responsables et partenaires à divers niveaux sur le non-respect des priorités préalablement définies et de procéder à d'éventuelles corrections pour garder le cap vers l'atteinte des objectifs communs. Ainsi, pour atteindre les objectifs de développement fixés, il est obligatoire de rendre disponibles les ressources nécessaires mais, il est tout aussi important d'assurer une veille permanente à travers la mise en place et l'opérationnalisation d'un dispositif national efficace. Cependant, au regard du diagnostic de la revue du PND 2012-2016, il est relevé la nécessité de renforcer les capacités des acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre des activités de suivi et évaluation du PND 2018-2022, afin d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi, l'objet du présent chapitre est de présenter les activités identifiées de renforcement des capacités du dispositif de suivi et celui de l'évaluation.

### **4.1 Renforcement des capacités pour les activités de suivi**

78. Dans le cadre des activités de suivi des actions pour la mise en œuvre du PND 2018- 2022, deux actions sont préconisées. Il s'agit de :

- Renforcer les capacités des acteurs en charge du suivi par la dotation de ces derniers en ressources humaines en quantité et en qualité, en matériel et en ressources financières suffisantes. Pour s'adapter à l'évolution de la technologie, une action spécifique devrait être menée pour la dotation des logiciels et des progiciels de suivi ;
- poursuivre les réformes du dispositif institutionnel des organes de suivi. A cet effet, il est indispensable de mener des actions visant la mise en adéquation et la mise en application du cadre légal et réglementaire du dispositif institutionnel et statistique pour le suivi du PND 2018-2022, notamment :
  - La prise des textes de lois et réglementaires pour institutionnaliser les différents organes et /ou réorganiser les structures du dispositif de suivi et évaluation du PND 2018-2022 afin de confirmer leur autorité à animer ledit dispositif et à coordonner les activités prévues, chacun à son niveau ;
  - L'actualisation des textes juridiques réglementaires liés au développement de la statistique et l'effectivité de leur application pour une amélioration de la gouvernance du Système Statistique National.

## **4.2 Renforcement des capacités pour les activités d'évaluation des performances de la mise en œuvre du PND 2018- 2022**

79. En ce qui concerne les activités liées au renforcement des capacités dans le domaine de l'évaluation des performances de la mise œuvre du PND 2018 -2022, quelques actions sont également identifiées. Il s'agit de :

- Mettre en place le cadre institutionnel à travers les textes réglementaires. Les actions à mener dans ce domaine seraient l'opérationnalisation du cadre institutionnel de l'évaluation décrit dans le chapitre 3 par la prise des textes et leur application ;
- Doter de ressources adéquates les structures impliquées dans le processus d'évaluation des performances de mise en œuvre du PND 2018-2022 ;
- Renforcer les capacités techniques, de la DGPD, du CEPI, de l'INS, des DEP et des DDPD en vue de les outiller à jouer leur rôle central dans le fonctionnement du dispositif de suivi et évaluation ;
- Appuyer des départements pour l'élaboration de Plans Départementaux de Développement qui seront la déclinaison du PND au niveau départemental en vue de renforcer l'engagement et la motivation des autorités et acteurs de développement des départements pour une mise en œuvre et un suivi et évaluation diligents du PND 2018-2022.

---

## *Conclusion*

---

L'élaboration du Document Cadre de Suivi et Evaluation du PND 2018-2022 a pour objectif d'assurer une base opérationnelle en vue de guider le suivi et évaluation de sa mise en œuvre, dans une démarche d'amélioration et de progrès continus. A cet effet, le dispositif proposé, permet de décrire, d'une part, le cadre institutionnel, les rôles et responsabilités en matière de surveillance et de suivi administratif et, d'autre part, le dispositif de collecte, d'analyse des données et d'élaboration des rapports. La mise en œuvre de ce dispositif, dans le respect des principes et conditions énoncés, permettra d'améliorer les chances d'atteinte des objectifs du PND 2018-2022. Ce document sera annexé au tableau de bord des indicateurs de suivi des performances globales du PND en vue de disposer d'un cadre de mesure des performances.