



République du Congo



*Au service  
des peuples  
et des nations*

**RÉSUMÉ EXECUTIF DU RAPPORT FINAL DE L'ÉVALUATION  
A MI-PAROURS  
DU PROGRAMME PAYS DU PNUD BRAZZAVILLE (CPD/CPAP 2014 – 2018)**

---

**Equipe d'évaluation :**

Arona FALL, consultant international ; François MOUSSIÉSSI, consultant national.

**Octobre 2017**

## RÉSUMÉ EXECUTIF

---

### Objectif et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours du Programme Pays (CPD/CPAP 2014-2018) dont le cycle a été étendu à 2019, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'évaluation du Programme Pays. La présente mission a pour objectif d'évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte des effets identifiés dans le CPD/ CPAP, de tirer les leçons apprises et de formuler des recommandations dans le but de pérenniser les acquis, de faciliter la planification du Bureau de pays pour les 2 années à venir, et pour la formulation du prochain Programme Pays. L'évaluation couvre essentiellement : la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, l'impact ainsi que la durabilité des acquis.

Une équipe de deux consultants (Arona FALL, consultant international ; François MOUSSIÉSSI, consultant national.), a effectué l'évaluation du 11 au 30 septembre 2017, suivant les principales étapes ci-après : (1) Echanges/ brainstorming au niveau de l'équipe de la mission sur l'approche méthodologique, la matrice d'évaluation, et réunion avec le PNUD ; (2) Revue documentaire ; (3) Etablissement du Rapport initial ; (4) Collecte des données et informations/ Interviews et entretiens au niveau du PNUD, du Gouvernement, des bénéficiaires, des agences du système des Nations Unies, des organisations de la Société civile, des partenaires de réalisation... ; (5) Rédaction du draft du rapport de l'évaluation et réunion avec le groupe de suivi ; (6) Rédaction du rapport final de l'évaluation.

### Rappel du CPAP, contexte de la mise en œuvre

**Rappel du CPAP :** Adopté par le Conseil d'Administration du PNUD à sa session de juin 2013, le Programme Pays 2014– 2018 du PNUD en République du Congo, étendu à l'année 2019 est aligné sur : (a) trois priorités nationales du PND 2012-2016 : « Renforcement de la gouvernance (pilier 1) ; « Développement social et inclusion » (pilier 4) ; « Promotion d'un développement équilibré et durable » (pilier 5) ; (b) trois effets de l'UNDAF 2014-2018: Effet UNDAF1; Effet UNDAF3 ; Effet UNDAF5 ; et (c) trois résultats du Plan Stratégique du PNUD 2014-2017. Le Programme Pays a été décliné en un plan d'action (CPAP) articulé autour de trois axes programmatiques : « Promotion de la gouvernance démocratique » ; « Accélération de l'atteinte des OMD et réduction des inégalités » ; « Protection de l'environnement et promotion d'un développement durable, inclusif et résilient ».

### Contexte de la mise en œuvre du CPAP

La mise en œuvre du CPAP a démarré dans un climat sécuritaire et de paix consolidée et un climat politique apaisé. La situation sociale est caractérisée par un faible IDH (0,537, classant le pays au 137<sup>ème</sup> rang sur 187 pays en 2011), avec une population qui a connu un taux de croissance annuel de 3,0% en moyenne annuelle entre 2005 et 2011. Sur le plan économique, le Congo a réalisé une croissance soutenue (6,2 % l'an entre 2009 et 2012) avec une faible inflation (3,7 % l'an sur la période). Mais cette croissance a été peu inclusive et peu pourvoyeuse d'emplois, à cause de la faible diversification de la base de l'économie dominée par le secteur pétrolier. Dans le domaine de l'environnement, le potentiel forestier couvre 65 % du territoire, mais le braconnage est en expansion. L'accès à l'énergie reste un défi quotidien pour de très nombreux foyers et fait également peser de lourdes menaces sur l'environnement et les ressources forestières. L'amélioration du cadre de vie, la gestion des déchets et des catastrophes naturelles comme les inondations récurrentes sont timides.

En matière de pilotage du développement, le Gouvernement a mis en place le Plan National de Développement (PND 2012-2016). Durant la mise en œuvre du CPAP le contexte national a été marqué par d'importants changements au titre desquels : (i) la mise en place de la nouvelle constitution instituée fin 2015 et l'élection présidentielle du 20 mars 2016, qui ont été suivies de

violences armées à Brazzaville et dans le Département du Pool. Ceci s'est traduit par une dégradation de la situation sécuritaire/humanitaire avec 15000 déplacés recensés. Au niveau de la gouvernance, le pays stagne au 43e rang de l'indice Mo Ibrahim ; (ii) le ralentissement de la croissance (2,3% en 2015) dû à la chute des cours du pétrole. (iii) le lancement d'importantes initiatives liées au développement durable (Fonds Bleu, Fonds Vert Climat (FVC), Stratégie REDD+...), (iv) le lancement national des ODD en 2016, année coïncidant avec la fin du Plan national de Développement 2010-2016.

Dans le contexte actuel de la mise en œuvre du CPAP, le défi majeur réside dans l'élaboration du nouveau PND intégrant les ODD, et à même de promouvoir une croissance hors pétrole, tout en mettant la priorité sur : (i) la diversification de l'économie basée sur les secteurs économiques productifs (agriculture, pêche, et écotourisme, mines, etc.) dans la voie d'un développement humain inclusif et durable ; (ii) l'emploi jeunes ; (iii) l'autonomisation des femmes ; (iv) la bonne gouvernance.

### Principales conclusions de l'évaluation

L'analyse de la mise œuvre du CPAP conduit aux conclusions suivantes :

- 1) L'examen des cadres de résultats du CPD et du CPAP permet d'indiquer que la totalité des produits du CPD sont intégrés dans le CPAP moyennant un certain recentrage. Globalement, l'on note une bonne déclinaison du CPD en un CPAP qui contribue à quatre effets UNDAF au lieu de trois. Ainsi, l'évaluation du CPAP vaut pour celle du CPD ;
- 2) La conception du cadre des résultats du CPAP a souffert d'une certaine insuffisance dans l'alignement rigoureux et détaillé des produits aux priorités nationales. Les réajustements opérés démontrent l'alignement complet des 12 produits du CPAP par rapport aux priorités nationales indiquées dans le PND 2012-2016, et par rapport à l'UNDAF. **Ceci traduit la pertinence du CPAP** dont les produits sont également en ligne avec les secteurs d'activités du Plan stratégique du PNUD : (a) Renforcement de la résilience, et (b) Instauration et/ou le renforcement de systèmes de gouvernance démocratique inclusifs et efficaces ;
- 3) **La cohérence globale de la chaîne des résultats (produit, indicateurs, situation de référence, cibles) du CPAP est établie à 60 %** (chaîne des résultats complète pour 7 produits sur les 12). Une révision du CPAP devra être opérée pour prendre également en compte le cadrage par rapport aux ODD, et le potentiel de mobilisation des ressources des programmes ;
- 4) Globalement et à mi-parcours (avec l'extension du cycle en 2019), **l'efficacité de la mise en œuvre du CPAP est acceptable (45 % des cibles)** compte tenu des difficultés de mobilisation des budgets de contrepartie de l'Etat. Les efforts de mobilisation des ressources ont été payants pour rehausser le niveau d'efficacité qui est jugé bon en ce qui concerne la contribution du PNUD aux Effets UNDAF 3 et 5, avec respectivement des cibles réalisées à 50 et 55 % ;
- 5) L'examen détaillé de l'état des cibles des produits et de la situation de l'exécution financière révèle que les retards enregistrés entre l'élaboration des cadres de référence (politiques/stratégies...) ont entraîné une faible efficacité de la contribution du PNUD particulièrement pour les effets UNDAF 1 et 2. La rapidité de la mise en œuvre des partenariats PNUD/ Japon (emploi jeunes) et PNUD/Fonds environnementaux (FEM, REDD+...) ont permis de rehausser **l'efficacité de la mise en œuvre du Programme, jugée globalement moyenne sur la période sous revue**;
- 6) L'examen de la mise en œuvre du portefeuille des projets du CPAP a permis de noter des changements positifs en ce qui concerne : (i) l'existence à date, des principaux référentiels de

développement durable ; ce qui permet au gouvernement de développer son plaidoyer et sa capacité de dialogue/négociation dans les agendas nationaux, régionaux et mondiaux sur les questions de développement durable ; (ii) l'avènement de nouveaux types de comportement au niveau des communautés dans la gestion des ressources pour contribuer au développement durable; et (iii) Une certaine rapidité dans la promotion de l'emploi notamment pour les jeunes par le biais du partenariat PNUD/Japon. L'approche utilisée constitue un cas de succès avec la mise place et le fonctionnement simultané de trois Guichets : Guichet Formation ; Guichet Appui/Conseil ; Guichet Financement.

- 7) Les principaux facteurs qui ont influencé les progrès vers les effets concernent: (i) le non versement des budgets de contrepartie qui constituent environ 70 % des ressources complémentaires aux ressources régulières du PNUD ; (ii) la faible capacité de mobilisation de ressources pour les Programmes « Promotion de la gouvernance démocratique », et « Accélération de l'atteinte des OMD et réduction des inégalités » ; (iii) le non fonctionnement du mécanisme de suivi-évaluation Effets UNDAF/Produits CPAP.

### Principaux enseignements tirés

La conduite de l'évaluation permet de tirer les enseignements ci-après :

- 1) Un travail remarquable d'alignement du CPAP sur l'UNDAF a été effectué, en rattachant les produits CPAP directement aux effets UNDAF. Cette démarche devra être renforcée avec, au demeurant, la définition d'une stratégie de partenariat pour chaque effet UNDAF, la généralisation de PTA consolidés par effet, et un contrôle qualité continu et rigoureux permettant de garantir la plénitude de la gestion axée sur les résultats dans l'optique du DaO;
- 2) La promotion rapide de l'emploi pour les jeunes, nécessite le fonctionnement simultané et continu de trois Guichets : Guichet Formation ; Guichet Appui/Conseil ; Guichet Financement ;
- 3) Les changements de comportement au niveau des communautés dans la gestion des ressources naturelles pour contribuer au développement durable suppose l'existence et le fonctionnement continu d'un mécanisme de financement de proximité pour les moyens d'existence durable.

### Recommandations

Au regard des priorités nationales actuelles, l'évaluation conduite permet de formuler des recommandations dans la voie d'une concentration plus stratégique de la coopération PNUD/ Gouvernement autour d'objectifs de développement humain inclusif et durable. Ainsi, il est recommandé :

#### Au Gouvernement et au SNU :

Réajuster le cadre des résultats UNDAF avec, au demeurant, la définition d'une stratégie de partenariat pour chaque effet UNDAF, et Généraliser les PTA consolidés par effet ;

#### Au Gouvernement et au PNUD :

- 1) Réviser le cadre des résultats CPAP pour prendre en compte le cadrage par rapport aux ODD, et la concentration de l'assistance autour de deux programmes cadres :
  - ↻ Programme cadre 1 « Développement Durable » comprenant deux axes : Axe 1 : Pilotage stratégique du développement durable (Appui à la formulation/révision et au suivi des stratégies/politiques/plans au niveau national et local dans des sites pilotes ; Renforcement de capacités de négociation/suivi des accords internationaux notamment sur la biodiversité, et les changements climatiques) ; Axe 2 : Dynamiques locales de croissance durable et de résilience aux changements climatiques (développement socio-économique et préservation de l'environnement, tout en assurant une synergie avec les efforts de décentralisation, d'urbanisation résiliente, de consolidation de la paix, et de sécurité humaine ; et avec les efforts humanitaires). Cet axe est porteur d'initiatives conjointes pour le SNU ;

- ↗ Programme cadre 2 « Appui à la gouvernance » comprenant deux axes : Axe 1 : Gouvernance administrative (réforme de l'Administration Publique, la valorisation des ressources humaines, dont les questions afférant à l'équité homme / femme) ; Axe 2 : Gouvernance locale (décentralisation ; participation citoyenne) ;
- 2) Formuler un descriptif pour chacun des Programmes cadres proposés. La promotion de l'emploi pour les jeunes (avec la mise en place d'un fonds d'insertion) sera sous l'axe 2 : Dynamiques locales de croissance durable et de résilience aux changements climatiques. Appuyer la mobilisation des ressources auprès du Japon et des autres PTF ;

Au Gouvernement :

De veiller à l'inscription et à la mobilisation des budgets de contrepartie ;

Au PNUD :

- 1) Assurer un contrôle qualité rigoureux permettant de garantir la plénitude de la gestion axée sur les résultats ;
- 2) Impulser le développement d'initiatives conjointes SNU au titre de l'axe 2 : Dynamiques locales de croissance durable et de résilience aux changements climatiques ;
- 3) Appuyer l'établissement de partenariats PNUD/secteur privé/ONG/communautés à la base/institutions de micro finance pour le développement de moyens d'existence durable ;
- 4) Renforcer l'Unité en charge du PMSU dans le domaine du suivi-évaluation.

## EXECUTIVE SUMMARY

### Objective and methodology of the evaluation

The mid-term evaluation of the Country Program (CPD / CPAP 2014-2018), the cycle of which has been extended to 2019, is part of the implementation of the Country Program Evaluation Plan. The purpose of this mission is to assess the progress made in achieving the impacts identified in the CPD / CPAP, to draw on lessons learned and to make recommendations with the aim of sustaining the achievements, to facilitate the planning of the Bureau for the next 2 years, and for the formulation of the next Country Program. The evaluation essentially covers: relevance, efficiency, effectiveness, impact as well as the sustainability of learning.

A team of two consultants (Arona FALL, international consultant, François MOUSSIESSI, national consultant), carried out the evaluation from 11 to 30 September 2017, following the main steps: (1) Exchange / brainstorming at the level of mission team on methodological approach, evaluation matrix, and meeting with UNDP; (2) Documentary review; (3) Establishment of the initial report; (4) Data collection and information / Interviews at the level of UNDP, the Government, beneficiaries, UN system agencies, civil society organizations, implementing partners ...; (5) Writing the draft of the evaluation report and meeting with the monitoring group; (6) Writing the final report of the evaluation.

### Contents of the CPAP, context of implementation

**Contents of the CPAP:** Adopted by the UNDP Governing Council at its June 2013 session, UNDP Country Program 2014-2018 in the Republic of Congo, extended to 2019, is aligned with: (a) three national priorities of the country; PND 2012-2016: "Strengthening governance (pillar 1); "Social Development and Inclusion" (Pillar 4); "Promoting balanced and sustainable development" (pillar 5); (b) three effects of UNDAF 2014-2018: UNDAF1 effect; UNDAF3 effect; UNDAF5 effect; and (c) three outcomes of the UNDP 2014-2017 Strategic Plan. The Country Program has been broken down into an action plan (CPAP) articulated around three programmatic axes: "Promotion of democratic governance"; "Accelerating the achievement of the MDGs and reducing inequalities"; "Protecting the environment and promoting sustainable, inclusive and resilient development".

### Context of the implementation of the CPAP

The implementation of the CPAP began in a climate of security and consolidated peace and a peaceful political climate. The social situation is characterized by a low HDI (0.537, ranking the country 137th out of 187 countries in 2011), with a population that has experienced an annual growth rate of 3.0% annual average between 2005 and 2011. On the economic plan, the Congo achieved sustained growth (6.2% year-on-year between 2009 and 2012) with low inflation (3.7% a year over the period). But this growth has been poorly inclusive and unprofitable, because of the low diversification of the economy-dominated economy. In the field of the environment, the forest potential covers 65% of the territory, but poaching is expanding. Access to energy remains a daily challenge for many households and also poses serious threats to the environment and forest resources. The improvement of the living environment, the management of waste and natural disasters such as recurring floods are timid.

In terms of managing development, the Government has put in place the National Development Plan (PND 2012-2016). During the implementation of the CPAP the national context was marked by important changes under which: (i) the implementation of the new constitution instituted at the end of 2015 and the presidential election of March 20, 2016, which were followed armed violence in

Brazzaville and the Pool Department. This resulted in a deterioration of the security / humanitarian situation with 15,000 IDPs registered. At the level of governance, the country stagnates at the 43rd rank of the Mo Ibrahim index; (ii) slower growth (2.3% in 2015) due to falling oil prices. (iii) the launch of important initiatives related to sustainable development (Blue Fund, Green Climate Fund (GCF), REDD + Strategy ...), (iv) the national launch of the SDGs in 2016, coinciding with the end of the National Development Plan. 2010-2016.

In the current context of implementation of the CPAP, the major challenge lies in the development of the new NDP integrating the SDGs, and able to promote non-oil growth, while prioritizing: (i) the diversification of the economy based on productive economic sectors (agriculture, fisheries, and ecotourism, mining, etc.) in the path of inclusive and sustainable human development; (ii) youth employment; (iii) women's empowerment; (iv) good governance.

### Main conclusions of the evaluation

The analysis of the implementation of the CPAP leads to the following conclusions:

- 1) A review of the CPD and CPAP results frameworks indicates that all CPD products are integrated into the CPAP with some refocusing. Overall, there is a good declinaison of the CPD in a CPAP which contributes to four UNDAF effects instead of three. Thus, the evaluation of the CPAP is valid for that of the CPD;
- 2) The design of the CPAP results framework has suffered from a certain lack of rigorous and detailed alignment of products with national priorities. The readjustments demonstrate the complete alignment of the 12 CPAP outputs against the national priorities identified in the 2012-2016 NDP, and with respect to the UNDAF. This reflects the relevance of the CPAP whose products are also in line with the business lines of the UNDP Strategic Plan: (a) Building resilience, and (b) Building and / or strengthening inclusive and democratic governance systems. effective;
- 3) The overall consistency of the CPAP results chain (product, indicators, baseline, and targets) is set at 60% (complete chain of results for 7 of the 12 products). A revision of the CPAP will have to be made to also take into account the framework in relation to the SDGs, and the potential for mobilizing program resources;
- 4) Overall and mid-term (with the extension of the cycle in 2019), the effectiveness of the implementation of the CPAP is acceptable (45% of the targets) given the difficulties in mobilizing the counterpart funds of the State. Resource mobilization efforts have paid off to raise the level of effectiveness that is judged to be good for UNDP's contribution to UNDAF 3 and 5, with 50 and 55 per cent targets respectively;
- 5) The detailed review of the status of the product targets and the financial implementation situation reveals that the delays recorded between the elaboration of the reference frameworks (policies / strategies ...) led to a low efficiency of the contribution. UNDP particularly for UNDAF outcomes 1 and 2. The speed of implementation of the UNDP / Japan (Youth Employment) and UNDP / Environmental Funds (GEF, REDD + ...) partnerships has increased the efficiency of implementation. of the Program, considered overall average over the period under review;
- 6) The review of the implementation of the CPAP project portfolio has led to positive changes with regard to: (i) the existence, to date, of the main sustainable development benchmarks; enabling the government to develop advocacy and dialogue / negotiation capacity in national, regional and global agendas on sustainable development issues; (ii) the emergence of new types of community-level

behavior in resource management to contribute to sustainable development; and (iii) a certain speed in promoting employment especially for young people through the UNDP / Japan partnership. The approach used is a case of success with the establishment and simultaneous operation of three counters: Training Desk; Support Desk / Council; Financing window;

7) The main factors influencing progress towards impact include: (i) the non-payment of counterpart budgets, which constitute about 70 per cent of the complementary resources to regular UNDP resources; (ii) weak resource mobilization capacity for the "Promoting Democratic Governance" and "Accelerating MDGs and Reducing Inequalities" programs; (iii) non-functioning of the UNDAF / CPAP Effects Monitoring and Evaluation Mechanism.

### Main lessons learned

The conduct of the evaluation draws the following lessons:

- 1) Outstanding work in aligning CPAP with UNDAF has been done, linking CPAP products directly to UNDAF outcomes. This approach will need to be strengthened with; moreover, the definition of a partnership strategy for each UNDAF effect, the generalization of consolidated PTAs by effect, and a continuous and rigorous quality control to ensure the fullness of results-based management. in the light of DaO;
- 2) The rapid promotion of employment for young people requires the simultaneous and continuous operation of three counters: Training Desk; Support Desk / Council; Financing window;
- 3) Changes in community-level behavior in natural resource management to contribute to sustainable development require the existence and continued functioning of a local financing mechanism for sustainable livelihoods.

### Recommendations

In view of current national priorities, the evaluation conducted makes it possible to formulate recommendations for a more strategic concentration of UNDP / Government cooperation around inclusive and sustainable human development goals. So, it is recommended:

**To the Government and the UNS:**

Readjust the UNDAF results framework with, in addition, the definition of a partnership strategy for each UNDAF effect, and generalize the consolidated PTAs by effect;

**To the Government and UNDP:**

1) Revise the CPAP results framework to take into account the SDG framework, and focus assistance around two umbrella programs:

- ✦ Framework Program 1 "Sustainable Development" comprising two axes: Axis 1: Strategic management of sustainable development (Support for the formulation / revision and monitoring of strategies / policies / plans at national and local level in pilot sites; negotiation / monitoring of international agreements, particularly on biodiversity and climate change); Axis 2: Local dynamics of sustainable growth and resilience to climate change (socio-economic development and environmental preservation, while ensuring synergy with the efforts of

decentralization, resilient urbanization, peace building, and human security, and with humanitarian efforts). This axis brings joint initiatives for the UNS;

↗ Framework Program 2 "Support to Governance" comprising two axes: Axis 1: Administrative governance (Public Administration reform, human resources development, including issues relating to gender equity); Axis 2: Local governance (decentralization, citizen participation);

2) Formulate a description for each of the proposed Framework Programs. The promotion of employment for young people (with the establishment of an integration fund) will be under axis 2: Local dynamics of sustainable growth and resilience to climate change. Support resource mobilization with Japan and other TFPs;

To the Government:

Ensure the registration and mobilization of counterpart budgets;

To UNDP:

- 1) Ensure rigorous quality control to ensure the fullness of results-based management;
- 2) Promote the development of joint SNU initiatives under Axis 2: Local dynamics of sustainable growth and resilience to climate change;
- 3) Support the establishment of UNDP / private sector / NGO / community-based partnerships / microfinance institutions for sustainable livelihoods development;
- 4) Strengthen the Unit in charge of the PMSU in the area of monitoring and evaluation.