

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE
DÉVELOPPEMENT
ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DU PNUD
CAMBODGE

Résumé

Introduction

L'évaluation des résultats de développement (ADR par son acronyme anglais) au Cambodge est une évaluation indépendante menée au niveau du pays par le Bureau des évaluations du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 2009. Son objectif est d'évaluer la performance d'ensemble du PNUD ainsi que sa contribution au développement du Cambodge au cours des deux derniers cycles de programme et d'en tirer des leçons pour élaborer de futures stratégies en vue, et plus particulièrement, celles du prochain cycle de programmation. Cette ADR examine donc la stratégie et la performance du PNUD pendant le programme de pays (2006-2010) et le plan d'action (2006-2010) exécutés actuellement au Cambodge. Elle examine aussi le cadre de coopération pays antérieur (2001-2005) en regardant de près le programme le plus récent. En effectuant cette évaluation, le rapport place les projets et les activités du PNUD dans le contexte plus large du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Méthodologie

Appliquant la méthodologie développée par le Bureau des évaluations du PNUD, ce rapport évalue la performance du PNUD au Cambodge à partir de deux perspectives générales : le positionnement stratégique et les résultats de développement. L'évaluation du positionnement stratégique tente de déterminer dans quelle mesure le PNUD a conçu ses programmes et ses stratégies dans la ligne des objectifs et des priorités du gouvernement du Cambodge et comment, dans le contexte du développement national, il a anticipé les changements majeurs et répondu à ceux-ci dans ses principaux domaines d'application. L'ADR commence par évaluer la performance du PNUD par rapport à ses propres objectifs de réalisations et de résultats, tels que définis dans les documents du programme. L'évaluation détermine ensuite dans quelle mesure ces réalisations et ces résultats ont aidé le pays à atteindre ses objectifs de développement.

Le contexte du développement

Depuis les Accords de paix de Paris de 1991, le Cambodge s'est lancé dans une triple transition : de la guerre à la paix, de l'autocratie à la démocratie, d'un système économique centralisé à une économie de marché. Cette transition fait face à d'énormes défis, car, au départ, le niveau de développement du Cambodge était très faible.

Malgré ces défis, le Cambodge a connu, au cours des dix dernières années, un succès économique considérable. Le pays a affiché une croissance annuelle de presque 10 pour cent (7 pour cent par habitant) et le revenu par habitant a doublé, passant de 285 USD en 1997 à 593 USD en 2007. Conjointement à cette croissance constante, sont apparus les débuts d'une restructuration impliquant les éléments suivants : intégration dans l'économie mondiale, déplacement de l'emploi du secteur agricole vers les secteurs industriels, premiers signes d'une transition démographique et migration accrue des campagnes vers les zones urbaines. Grâce à ces processus, le niveau de vie des Cambodgiens s'est amélioré de manière perceptible. Comme exemple, on peut citer une baisse de l'incidence de la pauvreté qui se chiffrait entre

45 et 50 pour cent en 1993-1994 et à seulement 30 pour cent en 2007. Les divers indicateurs sociaux liés à la santé, à l'éducation et à d'autres services sociaux font également apparaître des tendances meilleures.

Malgré ces résultats positifs, le Cambodge reste un pays pauvre et les populations rurales supportent le poids de cette pauvreté. La pauvreté a décliné, mais, par rapport au taux de croissance exceptionnellement élevé qu'a connu le Cambodge, cette atténuation a été très lente. Au cours des quinze dernières années, la pauvreté n'a baissé que d'un pour cent par an alors que le revenu national a augmenté de presque dix pour cent. Ce faible lien entre croissance et pauvreté entraîne pour conséquence une augmentation alarmante des inégalités. De plus, on s'interroge sur la durabilité de taux de croissance aussi élevés, car une grande partie de cette croissance s'est réalisée au détriment des actifs (et surtout de l'environnement). Il est clair que, pour fonder le progrès du Cambodge sur des bases sociales et environnementales durables, un long chemin reste à parcourir.

Conclusions

Pendant ces transitions, le PNUD s'est révélé un allié fidèle du gouvernement royal du Cambodge (RGC par son acronyme anglais) et a apporté son soutien dans divers domaines : coordination de l'aide, démocratisation, décentralisation, protection de l'environnement et atténuation de la pauvreté grâce à la création d'emplois.

Les objectifs du PNUD et les projets et programmes qu'il a adoptés pour parvenir à ces objectifs s'inscrivent tout à fait dans la ligne des besoins du pays et des priorités fixées par le gouvernement telles que les présente, par exemple, son document stratégique phare intitulé la Stratégie rectangulaire. Tant le RGC que le PNUD reconnaissent que des réformes de gouvernance visant à instaurer la **démocratisation** et la **décentralisation** sont essentielles si le pays veut enterrer son passé tragique et progresser vers un nouveau monde dans lequel les divers segments de la société pourront vivre dans la paix et l'harmonie. La pertinence des **programmes environnementaux** tient au fait que le Cambodge a la chance d'avoir des ressources naturelles riches mais fragiles, surtout dans la biosphère entourant le lac Tonle Sap. Une utilisation durable de ces ressources est essentielle non seulement pour préserver la biodiversité, mais également pour protéger les moyens d'existence des populations pauvres du Cambodge, dont les vies sont inextricablement liées à l'utilisation de ces ressources. L'objectif de **réduction de la pauvreté** est une évidente nécessité alors presque un tiers de la population vit dans une abjecte pauvreté et que le taux de cette pauvreté diminue avec une extrême lenteur malgré la croissance spectaculaire du revenu national au cours des quinze dernières années. Enfin, on ne saurait trop souligner le besoin d'**améliorer l'efficacité de l'aide** dans un pays comme le Cambodge, qui reste l'un des pays dépendant le plus de l'aide internationale. C'est pourquoi tous les résultats espérés par le PNUD répondent aux besoins et priorités du Cambodge. Ces résultats correspondent aussi à ceux que se propose d'atteindre le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Le PNUD a grandement contribué à améliorer chacun des résultats de développement, mais il reste de la marge pour de futurs progrès. Voici les principales conclusions de la présente évaluation :

1. Dans la gamme des activités du PNUD, que ce soit la démocratisation, la protection de l'environnement ou la réduction de la pauvreté, beaucoup a été fait surtout en termes de renforcement des institutions et des capacités. Mais la pleine mise en œuvre des résultats a souvent laissé à désirer en

raison d'un manque de focalisation sur la population. Dans les domaines de la démocratisation et de la décentralisation, participation et la prise en main par la population restent limitées. Les programmes environnementaux mettent l'accent plutôt sur la conservation que sur les moyens d'existence durables des pauvres qui dépendent des ressources naturelles. Dans les programmes de lutte contre la pauvreté, on a privilégié le renforcement des activités induites par le marché plutôt que la création de possibilités d'emplois pour les pauvres.

2. L'objectif du programme de démocratisation est de permettre à la société civile et à la législature de mettre en place un système efficace de freins et contrepoids pour contrebalancer le pouvoir exécutif. Pour parvenir à ce résultat, le PNUD a, d'une part, aidé le RGC à réformer complètement le processus électoral afin que les citoyens exercent plus efficacement leurs droits démocratiques et, d'autre part, permis aux législateurs de mieux assumer leurs responsabilités. Sur ces deux fronts, des progrès significatifs ont été accomplis. Les élections nationales de 2008, par exemple, ont, de l'avis général, été techniquement beaucoup plus « libres et équitables » que les scrutins précédents. Pour rendre possible ce résultat, l'intervention du PNUD fut cruciale et il en a été félicité. Mais on continue à se demander sérieusement dans quelle mesure l'objectif de renforcer le rôle de freins et contrepoids que doit jouer la société civile a été atteint. Si, dans le domaine du renforcement des capacités techniques des institutions beaucoup a été fait, on a par contre consacré peu d'effort au renforcement des organisations de la société civile, ce qui aurait élargi l'espace démocratique pour les citoyens en général. De ce fait, le PNUD a vu ses efforts pour améliorer la gouvernance démocratique au Cambodge perdre de leur efficacité.

3. Le PNUD a grandement contribué au développement des structures et des systèmes de décentralisation et de gouvernance au niveau local au Cambodge, espérant améliorer ainsi la participation du peuple aux prises de décisions et renforcer la capacité du gouvernement à assurer des services. Pour la première fois dans l'histoire du Cambodge, des citoyens ordinaires ont pu, grâce à cette contribution, participer aux processus de prise de décision au niveau local. Mais le potentiel offert par ces structures et ces systèmes doit encore être pleinement développé. Des structures de participation sophistiquées sont en place, mais, d'une commune à l'autre, le degré de participation des citoyens ordinaires varie grandement.

4. En matière d'environnement, le programme s'attaque à beaucoup de problèmes urgents liés à l'exploitation durable des ressources naturelles et aux effets du changement climatique. On a beaucoup fait en ce domaine, surtout pour le renforcement de la conservation de la biodiversité. Mais, sauf dans quelques projets pilotes, la création de moyens d'existence durables a généralement échoué. Entre la conservation et la protection des moyens d'existence, il existe des tensions inhérentes.

Pour les résoudre, une des méthodes possibles consiste à inciter les communautés elles-mêmes à utiliser les ressources de manière durable en mettant en place divers mécanismes d'encouragement. Le PNUD Cambodge a lancé un certain nombre de projets pilotes qui préconisaient une gestion communautaire des ressources naturelles et ces projets furent couronnés de succès. Pourtant, dans la gestion du plus important projet environnemental, celui du bassin Tonle Sap, le PNUD s'est écarté de cette approche à base communautaire. En conséquence, le projet *Tonle Sap* et plusieurs autres projets de moindre envergure ont très bien réussi à conserver la biodiversité, mais sont beaucoup moins bien parvenus à promouvoir des moyens d'existence durables.

Cette disparité s'explique peut-être par la confiance excessive placée par le PNUD dans le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour le financement de ses projets environnementaux. Le Fonds pour l'environnement mondial se préoccupe avant tout de conservation alors que le PNUD doit aussi prendre en charge la protection et la promotion des moyens d'existence de ceux qui dépendent des ressources naturelles. Pour le PNUD, la voie à suivre consisterait à coopérer davantage avec d'autres partenaires de développement qui partagent sa préoccupation fondamentale pour les vies humaines et les moyens d'existence.

5. Les activités liées à la lutte contre la pauvreté au Cambodge ont avant tout cherché à renforcer les capacités du secteur privé en s'appuyant sur les forces du marché et sur la mondialisation. Dans un pays qui n'a pas fait l'expérience d'une croissance fondée sur le marché, il fallait renforcer les capacités et les institutions nécessaires et beaucoup a été accompli en ce sens. On a, en particulier, remarquablement impliqué le ministère du Commerce dans le renforcement des capacités et ces institutions ont pu alors, en diversifiant leur structure, relever le défi d'augmenter les exportations. Mais il fallait aussi introduire, dans ces activités, une partialité en faveur des pauvres et, en ce sens, trop peu a été fait. Dans le choix des produits destinés à l'exportation, on n'a pas assez tenu compte de leur impact en faveur des pauvres et le processus de promotion des produits n'a pas favorisé les petits producteurs. Ce manque de prise en compte des pauvres se reflète dans la non intégration de l'initiative *Growing Sustainable Business* (Promouvoir le commerce durable) qui devait renforcer les capacités des petites entreprises.

Il se peut que certains « effets de retombée » aient bénéficié aux pauvres, un processus qui caractérise aussi la politique économique générale du gouvernement au Cambodge. Mais se fier au processus de retombée a ralenti le taux de réduction de la pauvreté, et ce, malgré la forte croissance économique. Pour accélérer cette réduction, le PNUD doit réorienter plus nettement ses activités en faveur des pauvres. Le PNUD doit notamment s'engager davantage dans le développement rural et agricole en coopération avec les autres agences qui disposent de meilleures compétences en ce domaine, car là se trouve la plus forte concentration de pauvreté au Cambodge. Le PNUD peut, dans ce secteur, apporter une valeur ajoutée en nouant des liens avec sa prestation macro politique et avec les structures de gouvernance qu'il soutient au niveau local.

6. Le PNUD Cambodge a établi des partenariats solides avec une vaste gamme de parties prenantes au Cambodge et tous apprécient fortement ce résultat. La coopération avec d'autres partenaires de développement a été particulièrement solide. Le coordinateur résident des Nations Unies joue à cet égard un rôle constructif en renforçant, par des moyens formels et informels, la coopération avec les autres partenaires de développement. Au niveau projet, on peut encore améliorer cette collaboration en invitant d'autres partenaires de développement à s'impliquer plus tôt, dès la phase de conception, dans le cycle de vie d'un projet.

7. Maintenir une collaboration stratégique avec d'autres partenaires de développement représente une tâche difficile, surtout dans un pays comme le Cambodge où de nombreuses agences font concurrence à l'aide internationale. Le PNUD Cambodge a généralement bien relevé ce défi, mais certaines préoccupations subsistent. Dans le programme de décentralisation, par exemple, les partenaires impliqués ne partagent pas le même point de vue quant à l'objectif de base de la décentralisation, ce qui a compromis l'efficacité du programme.

8. Le Cambodge dispose d'une structure élaborée de coordination de l'aide et le PNUD a joué un rôle clé à cet égard, en renforçant les capacités institutionnelles du gouvernement qui a coordonné l'aide, ainsi qu'en aidant à mettre en place les institutions conjointes de suivi, conçues par le gouvernement et les partenaires de développement. Le bon fonctionnement de ces institutions est essentiel pour optimiser l'efficacité de l'aide, mais certains éléments du système ne fonctionnent pas aussi bien qu'on l'aurait souhaité. Le coordinateur résident de l'ONU a récemment pris des mesures pour revitaliser les segments moribonds, un effort auquel le PNUD peut grandement contribuer.

9. Aux besoins de développement qui émergent dans le pays, le PNUD a répondu rapidement et de manière originale en offrant divers types de soutien. La plupart de ces réponses sont hautement appréciées par le gouvernement ainsi que par les autres partenaires de développement et la société civile. Par exemple, l'Initiative perspectives pour l'action (Insights for Action Initiative) lancée en 2006 a répondu à la requête du gouvernement pour de nouvelles idées et connaissances dans des domaines d'intérêt inédits. L'initiative a une série de réalisations à son actif, mais elle a perdu un peu de son adaptabilité originale. Deux explications à cet état de chose : d'une part, la IFA, au lieu de lancer de nouvelles initiatives, poursuit maintenant des activités déjà entamées et, d'autre part, ce qui au départ était une initiative du coordinateur résident de l'ONU se trouve maintenant supervisé par le cadre programmatique plus strict du PNUD.

10. Comme l'ont fait d'autres organisations des Nations Unies, le PNUD a aidé le Cambodge à mettre en place une structure institutionnelle sophistiquée visant à intégrer la parité homme-femme dans les ministères et les services gouvernementaux. Il s'agit d'une structure unique que l'on ne trouve ni dans le monde en développement ni dans les pays développés. Des groupes d'action pour la parité homme-femme ont été mis en place dans un certain nombre de ministères. Beaucoup ont déjà élaboré des plans d'action pour la parité homme-femme et certains ont reçu un soutien budgétaire du ministère des Finances. Cependant la capacité nationale pour gérer cette structure est sévèrement limitée. Le ministère des Affaires féminines est celui qui a le plus renforcé ses capacités, mais il manque des ressources humaines nécessaires qui lui permettraient de soutenir techniquement les autres groupes d'action pour la parité homme-femme. Ce problème est quelque peu atténué par le fait que certaines organisations de l'équipe de coordination des Nations Unies (UNCT par son acronyme anglais) soutiennent directement les groupes d'action pour la parité homme-femme avec lesquels elles collaborent. Cette UNCT pourrait obtenir de meilleurs résultats en coordonnant mieux ses activités, par exemple en désignant un coordinateur de la parité au sein du bureau du coordinateur résident.

11. Il existe, parmi les domaines d'application au Cambodge, des synergies que pourrait exploiter le programme de pays. Les synergies sont évidentes entre les projets environnementaux, surtout dans leurs composants liés aux moyens d'existence durables et à la lutte contre la pauvreté. Ce que le Cambodge a de particulier est l'envergure des efforts déployés, avec le soutien du PNUD et des autres partenaires de développement, pour mettre en place une structure de décentralisation sophistiquée. L'existence d'une telle structure prônant la gouvernance locale participative et le mécanisme de soutien mis en place au niveau local par le PNUD devraient rendre plus efficaces et efficaces les initiatives à base communautaire, que ce soit en faveur de la protection de l'environnement ou de la réduction de la pauvreté. De plus, si l'on peut relier le déploiement réussi des projets communautaires et les processus de planification des gouvernements locaux, le processus de décentralisation lui-même gagnerait en

crédibilité et en efficacité. Le PNUD Cambodge n'a pas encore pleinement exploité cette synergie potentielle.

12. La présente évaluation a identifié trois problèmes liés à la réalisation efficace des résultats souhaités. D'abord, on obtiendrait une meilleure efficacité en exploitant pleinement les synergies potentielles offertes par les domaines d'application. Pour cela, il faudrait adopter une approche plus programmatique plutôt qu'une approche traditionnelle orientée vers les projets. Ensuite, on obtiendrait une meilleure efficacité en prenant des mesures pour traduire les leçons des projets pilotes dans des activités à plus grande échelle. Pour cela, il faut rechercher de manière proactive des partenaires auxquels confier la tâche de mise à échelle. Enfin, le taux élevé du mouvement de personnel au sein du bureau pays du PNUD a un effet délétère potentiel sur l'efficacité, car ce mouvement réduit la mémoire institutionnelle, surtout dans un contexte où les projets ont une continuité positive entre les cycles de programmation.

13. Concernant la durabilité des réalisations, deux préoccupations s'expriment. D'abord la durabilité requiert un renforcement adéquat des capacités au niveau national. Le PNUD accorde en principe beaucoup d'importance au renforcement des capacités, mais, en pratique, cet objectif a été entravé par la conversion *de facto* d'un mode d'exécution national en un mode d'exécution direct, motivé par le besoin d'obtenir des résultats. Ensuite, l'existence d'un dispositif octroyant un supplément de salaire au personnel des projets rend problématique la prolongation des stimulations au-delà de la période des projets.

Recommandations

L'une des recommandations majeures de la présente évaluation est de recentrer les activités du programme autour de la population. À cette fin, des recommandations concrètes sont formulées ci-dessous concernant des domaines de travail spécifiques.

- 1.** Pour rendre plus efficaces ses programmes phares en matière de démocratisation et de décentralisation, le PNUD doit changer sa manière d'approcher la société civile et renforcer cette dernière en développant les capacités des citoyens cambodgiens. Une double approche est recommandée : d'une part, en les soutenant financièrement et techniquement, promouvoir les organisations indépendantes de la société civile afin qu'elles puissent remplir leur fonction essentielle de mobilisation sociale et, d'autre part, encourager les réformes qui créeront l'espace démocratique dans lequel pourra s'épanouir une société civile indépendante.
- 2.** Le PNUD doit renforcer sa confiance dans la viabilité des mesures à base communautaire visant à conserver les ressources de pêche dans la région *Tonle Sap* et ailleurs au Cambodge. Le PNUD doit aussi concevoir des structures institutionnelles susceptibles d'établir un lien plus efficace entre la conservation et les moyens d'existence.
- 3.** Pour mieux intégrer moyens d'existence et projets de conservation, le PNUD doit forger des partenariats avec d'autres agences qui, comme le PNUD, se préoccupent principalement des vies humaines et des moyens d'existence tout en cherchant à protéger l'environnement.

4. Le PNUD doit intégrer à son programme de réduction de la pauvreté une orientation plus explicite en faveur des pauvres. L'ADR suggère que le PNUD soutienne, plus sérieusement qu'il ne l'a fait jusqu'ici, des projets favorisant les pauvres, tels que l'initiative *Growing Sustainable Business* (Promouvoir le commerce durable). Le PNUD devrait intégrer cette initiative plus profondément à son projet commercial principal (ou à ses successeurs). Il devrait aussi collaborer plus étroitement avec d'autres partenaires de développement (y compris les organisations non gouvernementales) pour donner davantage d'envergure aux projets pilotes lancés par cette initiative.
5. Pour accélérer la réduction de la pauvreté, le PNUD doit s'engager davantage dans des activités de développement rural et agricole, de préférence en instaurant une collaboration avec d'autres partenaires de développement engagés depuis longtemps dans ces secteurs au Cambodge.
6. Le PNUD doit exploiter au maximum les synergies potentielles offertes par ses domaines d'application. L'ADR propose d'établir un lien entre, d'une part, la structure de gouvernance soutenue par le PNUD et, d'autre part, la gestion communautaire des ressources naturelles qui promeut des moyens d'existence durables ainsi que certaines des interventions en faveur des pauvres (y compris les éventuels projets de développement rural et agricole).
7. Durant les phases d'exécution et de mise en œuvre de ses projets, le PNUD implique avec succès d'autres partenaires de développement, mais il doit faire plus pour obtenir leur coopération durant la phase de conception afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des résultats.
8. Il existe une fracture conceptuelle entre les partenaires des projets de décentralisation et le PNUD doit œuvrer pour combler cette fracture en aidant le gouvernement à concevoir un système combinant efficacement la réforme de la gouvernance et la prestation des services.
9. Malgré la structure élaborée de coordination de l'aide mise en place au Cambodge, plusieurs éléments essentiels de cette structure n'ont, récemment, pas bien fonctionné. C'est le cas, notamment, du comité gouvernemental de coordination des donateurs et des groupes de travail techniques. Le PNUD pourrait s'impliquer plus activement dans la revitalisation de ces éléments, en profitant de la bienveillance qu'expriment à son égard aussi bien les donateurs que les cercles gouvernementaux qui lui sont reconnaissants du rôle majeur qu'il a joué dans la coordination de l'aide au Cambodge.
10. Afin de répondre rapidement aux besoins changeants du pays, le PNUD doit proposer des idées innovantes et restaurer les capacités de réaction et d'adaptation rapides de l'initiative Perspectives pour l'action qui ont récemment fait défaut.
11. Pour promouvoir, dans toutes ses réalisations, une meilleure efficacité et une plus grande efficacité, le PNUD doit accélérer la transition vers une approche programmatique et délaisser l'approche traditionnelle orientée vers les projets.
12. Pour augmenter son efficacité et son impact, le PNUD Cambodge doit tenter de traduire systématiquement les projets pilotes en activités de plus grande envergure et rechercher des partenaires grâce auxquels la mise à échelle peut se réaliser.

- 13.** Pour promouvoir la durabilité des résultats, le PNUD doit, d'une part, séparer soutien technique et renforcement des capacités et, d'autre part, combiner les deux de manière originale dans une relation basées sur les synergies plutôt que sur la compétition.

- 14.** Dans son travail avec les ministères sectoriels, le PNUD doit redoubler d'effort pour promouvoir la parité homme-femme. L'équipe de coordination des Nations Unies (UNCT), qui porte assistance aux ministères sectoriels, doit aussi promouvoir cette parité dans ses interventions dans tous les domaines. L'UNCT Cambodge doit sérieusement envisager de nommer un coordinateur général de la parité et ce dernier devrait, de préférence, être basé au sein du bureau du coordinateur résident. Il pourrait ainsi mieux intégrer la problématique homme-femme dans les activités pertinentes de toutes les organisations des Nations Unies.