

Évaluation des résultats de développement
Évaluation de la contribution du PNUD

République des Philippines

Résumé

Introduction

Ce rapport présente les conclusions et les recommandations d'une évaluation des résultats de développement obtenus par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) aux Philippines. Réalisée en 2008, l'évaluation a porté sur la période de 2002 à 2008 et sur deux programmes. Il s'agit de la première évaluation de niveau national réalisée aux Philippines par le Bureau d'évaluation du PNUD. Les champs suivants ont été couverts par l'évaluation : efficacité et durabilité des résultats, pertinence des activités du PNUD, réactivité, surtout parmi les groupes vulnérables, alignement et partenariats avec les agences gouvernementales et autres parties prenantes. Cette évaluation s'est appuyée sur des documents internes et externes au programme, sur des interviews de plus de 200 personnes, sur des visites de terrain sélectionnées ainsi que sur les rapports et évaluations régulièrement publiés.

Contexte et programme du PNUD

Les Philippines sont un pays à revenu moyen inférieur dont le PIB est en légère augmentation depuis plusieurs décennies. Un rapport à mi-parcours des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) a indiqué que de nombreux objectifs seront probablement atteints en 2015. Certains indicateurs sont cependant à la traîne, dont la mortalité maternelle et la jouissance paisible des logements par les habitants des bidonvilles. Après une période d'amélioration, la pauvreté a de nouveau augmenté en 2006. Les réalisations en matière de développement sont à la merci des défis environnementaux, des fréquents désastres naturels, des inégalités persistantes et des conflits armés qui menacent constamment la sécurité des personnes et des biens. Les effets bénéfiques d'une forme active de démocratie représentative, de la forte mobilisation de la société civile et d'un processus de décentralisation positif sont atténués par les allégations incessantes de corruption et par un système de partis politiques non encore pleinement établi. Les territoires ancestraux des peuples autochtones, qui représentent 15 pour cent de la population, coïncident souvent avec les dernières réserves de ressources naturelles terrestres pouvant être exploitées par les activités forestières et minières.

Le Plan de développement à mi-parcours (2004-2010) définit un cadre de développement élargi pour les Philippines. Ce plan inclut l'utilisation productive des ressources naturelles ainsi que la protection de l'écosystème, le maintien de la paix et de l'ordre ainsi que la lutte contre la corruption. Pour réduire la pauvreté, on cherche à protéger les plus vulnérables et à encourager les populations pauvres à participer à la prise de décision. Entre 2002 et 2008, l'appui du PNUD s'est renforcé dans les quatre domaines de pratique suivants : réalisation des OMD (y compris lutte contre le VIH/SIDA) ; promotion de la gouvernance démocratique ; énergie et environnement (E&E) pour un développement durable ; prévention des crises et relèvement (CPR). Parmi les thèmes transversaux, on peut citer l'émancipation des femmes et la démarche axée sur les droits fondamentaux (RBA). La gestion du programme est structurée autour des domaines de pratique. Au début de la période d'évaluation, on réduisit radicalement les ressources de base. On confina largement à des ressources de base limitées les OMD et la gouvernance tandis que, pour l'environnement et la prévention des crises, d'autres ressources ont été générées. En 2007, l'apport de ressources autres que celles de base déclina de manière significative, de même que l'engagement des dépenses planifiées.

Résultats de développement

Réalisation des OMD et réduction de la pauvreté

Des avancées importantes furent réalisées dans la mobilisation pour les OMD ainsi que dans leur intégration aux processus statistiques et budgétaires (y compris dans les budgets alternatifs). Dans plusieurs domaines et sur une base durable, le Conseil national de coordination des statistiques (NSCB) a été constamment soutenu. Pour les transferts conditionnels en espèces du gouvernement, on a recours à des estimations de pauvreté effectuées au niveau provincial. Le système de surveillance reposant sur la collectivité, qui est partiellement soutenu par le PNUD, a été adopté par les gouvernements locaux et reproduit un peu partout, mais il doit être appliqué encore plus largement. Les Rapports sur le développement humain aux Philippines ont eu un impact, non seulement sur les débats nationaux, mais aussi, plus récemment, en tant qu'indicateurs du niveau de la sécurité humaine.

Une intervention précoce en faveur du secteur de la micro finance a obtenu de remarquables résultats. Parmi les banques existantes ayant relayé cette intervention, trois institutions ont vu leur clientèle s'accroître fortement. La mise en place d'activités en faveur des peuplades autochtones a permis de renforcer les capacités de la commission nationale chargée des affaires de ces peuplades. Ce renforcement a toutefois été lent si bien qu'il n'est pas parvenu à rallier un soutien pour un fond de développement. Une controverse est même apparue concernant la place de la commission dans la structure gouvernementale. D'autres activités visant à renforcer les communautés concernées par la réforme agraire et à améliorer les compétences paralégales des processus alternatifs de règlement des disputes territoriales ont représenté des interventions ponctuelles sans conséquences politiques. En matière de lutte contre le VIH/SIDA, le PNUD a soutenu les politiques gouvernementales déployées dans 42 villes à haut risque. En raison de données insuffisantes, on ne peut déterminer dans quelle mesure le PNUD a contribué au taux national de prévalence qui est resté faible.

Promotion de la gouvernance démocratique

En participant aux premières phases des activités de gouvernance, le PNUD a pu contribuer à l'élaboration des programmes dans trois domaines d'implication (justice et droits de l'homme, administration publique et développement politique). Ce programme a été exécuté par une école nationale d'administration publique et de gouvernance et a mobilisé un nombre important de partenaires divers. Mais ce programme n'a bénéficié que d'un niveau réduit de ressources financières, le niveau le plus réduit des quatre domaines de pratique. Parmi les réalisations du programme, on relève : un plan d'action à moyen terme accompagné de plusieurs petites réformes visant à fournir, aux personnes pauvres et marginalisées, d'élargissement du recours aux tribunaux sur la base des cinq piliers de la justice ; un plan national de promotion des droits de l'homme dans le cadre de la RBA pour le développement ; et, plus significative encore, la mobilisation qui soutint la ratification de la Convention anti-corruption des Nations Unies ainsi que le plan d'action national correspondant. Autres réalisations à relever : intégration

progressive et durable des OMD dans la planification urbaine et participation accrue des citoyens aux activités de mobilisation et de surveillance. Le soutien du PNUD a permis d'automatiser les dernières élections à Mindanao, mais l'automatisation au plan national en est restée à la phase d'ébauche. La neutralité et les compétences du PNUD ont été hautement appréciées, bien que le domaine de pratique de la gouvernance n'ait pas attiré beaucoup de financement supplémentaire.

Malgré des réalisations nombreuses, le portefeuille de la gouvernance a tenté de mobiliser trop de thèmes, d'activités et de partenaires. En 2007, le programme n'a plus accordé son soutien qu'aux agences et mécanismes de promotion des droits de l'homme et la Commission pour les droits de l'homme aux Philippines est devenue son partenaire de réalisation. Cette nouvelle focalisation permet de simplifier le portefeuille du programme, d'améliorer l'appropriation de sa mise en œuvre par le gouvernement et d'inclure les droits des femmes désavantagées. En raison d'une exécution fortement retardée, il y eut peu de résultats à évaluer au moment de l'examen des résultats de développement. Cependant, à cause du changement soudain de focalisation, un certain nombre d'initiatives réussies ont été privées de la stratégie de sortie nécessaire à leur durabilité. Le changement a également amené les organisations de la société civile (OSC) à réduire leur engagement productif.

Énergie et environnement (E&E)

Dans le domaine de l'E&E, les résultats ont été mitigés. Ce domaine affiche les plus vastes ressources financières et un nombre important de projets. Durant la période en cours, ce secteur ajouté à son portefeuille deux problèmes qui retiennent de plus en plus l'attention : la gestion des risques majeurs (DRM) et la résolution des conflits causés par les activités minières. Le PNUD a cependant contribué à de nombreuses activités et réalisations. Une contribution majeure a consisté à mettre en place un cadre permettant de coordonner les politiques environnementales. Pour cela, une série de stratégies et d'actions ont été engagées ainsi qu'un agenda législatif qui a déjà influencé les priorités gouvernementales et la gestion du programme du PNUD. Le PNUD a par ailleurs soutenu sans relâche les engagements pris par le pays en matière de respect des traités internationaux en faveur de l'environnement. La coopération Sud-Sud pour la gestion environnementale des mers de l'Asie orientale a débouché sur plusieurs mesures politiques, notamment une stratégie de développement durable et la gestion côtière intégrée de sites spécifiques. Il a été démontré qu'une gestion écologique des déchets apporte des résultats concluants et celle-ci, avec le triage des déchets et les activités éducatives et communautaires qu'elle implique, doit être déployée à plus grande échelle. Afin de réduire la dépendance envers des sources importées d'énergie et atténuer les effets du changement climatique, le PNUD a soutenu des politiques et initiatives gouvernementales visant à promouvoir les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Par rapport à ces deux objectifs et malgré les retards de mise en œuvre de 2007, d'importants progrès ont été accomplis. Le PNUD a, au niveau du projet, renforcé son soutien aux zones terrestres et maritimes protégées. Toutefois, des difficultés subsistent en ce qui a trait au financement des zones protégées et à l'identification de moyens de subsistance alternatifs pour les personnes affectées.

Dans le secteur de l'E&E en général, on ne fait, pour la conception des activités, pas tellement référence à la promotion de l'égalité entre les sexes et des droits fondamentaux. Quant à l'engagement des OSC, il reste limité. Une évaluation récente des résultats obtenus dans ce domaine de pratique a relevé des progrès dans la mobilisation, le soutien public et les modèles de gestion environnementale basés sur la

collectivité, ce qui devrait leur assurer un meilleur niveau de durabilité. Toutefois, les agences environnementales manquent d'un personnel compétent, de bénéfices suffisants et de mandats financés.

La gestion des risques majeurs (DRM) a pu attirer des financements autres que ceux de base. Concernant ces risques, des difficultés ont surgi dans l'élaboration d'un plan d'action national, mais on est parvenu à une meilleure coopération entre les agences techniques et à une formalisation des systèmes d'alerte précoce grâce à des résolutions gouvernementales favorisant la prise en main et une implémentation plus rapide. La gestion des risques majeurs requiert cependant une convergence des activités entre les domaines de pratique, un solide fondement institutionnel et juridique ainsi que des mesures de protection sociale immédiates et à moyen-terme. Étant donné le champ de plus en plus large des problèmes supervisés par le secteur de l'E&E, la coordination des activités DRM entre les domaines de pratique pourrait relever du domaine de la prévention des crises avec l'assistance d'experts appropriés.

Prévention des crises et relèvement (CPR)

Depuis 1997, l'assistance apportée aux activités CPR à Mindanao a attiré d'importants financements externes. Largement documentée, cette assistance a, en général, été efficace. Une approche axée sur les droits humains se fonde principalement sur l'établissement de communautés propices à la paix, animées par des avocats de la paix et du développement issus des rangs des anciens combattants. Beaucoup des communautés concernées ont mis au point des processus significatifs et ces procédés qui devraient rester en place, ont permis d'aider d'autres personnes déplacées. Plusieurs gouvernements locaux ont établi des structures de transformation des conflits et de consolidation de la paix et d'autres suivent cet exemple. En raison de leur envergure restreinte, l'impact de ces résultats positifs reste limité. Actuellement, le nombre total des communautés concernées ne représente qu'environ 3 pour cent de la population *barangays* de Mindanao. En matière de génération de revenus, les résultats ne sont pas concluants et la pauvreté reste un motif important d'exclusion. Des obstacles internes, dont le renforcement de la manière traditionnelle de prendre des décisions, freinent la participation des femmes. À cet égard, une stratégie promouvant l'égalité des sexes n'a été développée que récemment par le PNUD.

Une étape importante et innovante a été franchie avec le soutien apporté par le PNUD à l'extension du processus CPR à l'ensemble du pays. Le PNUD a amplement contribué au débat national. Cependant la dynamique de la résolution des conflits a évolué. Aussi faut-il que le PNUD prolonge son intervention à Mindanao afin que l'on continue d'y appliquer les leçons apprises.

Questions transversales et opérationnelles

La problématique homes-femmes est abordée de manière très différente dans les différents domaines de pratique. Dans de nombreuses activités, les données sont maintenant mieux réparties pour les sexes, mais la problématique hommes-femmes est souvent laissée de côté durant la phase d'analyse et n'est pas reprise dans les plans de travail individuels. Le PNUD a manifesté son engagement et a investi dans la formation à l'égalité hommes-femmes. Il n'a cependant pas mis en œuvre l'« intégration des sexes » puisqu'il n'est pas parvenu à incorporer cette notion d'égalité dans ses structures et processus de gestion.

Prendre en compte la problématique homes-femmes relève en grande partie d'initiatives individuelles. Semblablement, pour promouvoir l'approche axée sur les droits humains, le PNUD a largement distribué un manuel datant de 2002. Les documents du programme reprennent de plus en plus la terminologie de cette approche, mais les applications varient d'un domaine à l'autre. Le renforcement des capacités, qu'il s'agisse de politiques, de modifications institutionnelles ou de capacités individuelles, est activement soutenu par le programme du PNUD. La conception et le suivi du programme lui-même s'appuient sur un niveau élevé de capacité intérieure afin d'améliorer la prise en main et les réalisations. Chaque année, le programme du PNUD met au point un nombre important de produits de connaissance et ces derniers aident à la mobilisation. Pour mieux atteindre les objectifs du programme, il convient d'envisager de manière plus sélective la production et la distribution de ces produits de connaissance en fonction des résultats attestés. Le bureau de pays reste impliqué, avec de réels résultats, dans les initiatives régionales du PNUD, mais on est passé à côté de certaines occasions de coopération Sud-Sud, par exemple dans le partage des expériences lors de la rédaction du Rapport sur le développement humain et en matière de prévention et de résolution des conflits.

L'évaluation a relevé certains problèmes reliés à la gestion du programme national. Souvent, les plans de travail annuels sont publiés après le début de l'année. Dans un domaine en particulier, on a changé avec succès de partenaire d'exécution, mais cela ne s'est pas fait dans un autre domaine. Pour rationaliser les bureaux de gestion du programme, des arrangements hybrides ont été mis en place, mais ces changements demandent un temps de préparation. La tenue des divers dossiers d'activité du programme a laissé à désirer. En matière de capacités et systèmes de suivi et d'évaluation, des efforts d'amélioration ont récemment été déployés, sans impacter jusqu'ici la qualité des cadres de résultats. Il reste à déterminer si les données de suivi et d'évaluation ont motivé les changements apportés récemment au programme.

Positionnement stratégique

Aux Philippines, le programme est dans l'ensemble conforme aux cinq domaines du mandat global du PNUD (réalisation des OMD et réduction de la pauvreté, promotion d'une gouvernance démocratique, E&E, prévention des crises et relèvement, et lutte contre le VIH/SIDA). Le programme correspond aussi aux priorités du gouvernement. Le PNUD a soutenu les mesures gouvernementales visant à promouvoir les OMD. Il a innové en étendant à toutes les régions du pays son soutien à la prévention des crises et à la consolidation de la paix. Sa réputation de neutralité donne au PNUD l'avantage considérable de pouvoir initier un dialogue dans des zones potentiellement sensibles. Dans le domaine de la gouvernance, le PNUD a contribué à rationaliser les activités et à mettre l'accent sur les droits humains bien que ce deuxième résultat ne soit pas mentionné explicitement dans le Plan de développement à mi-parcours pour les Philippines. Dans le domaine de l'E&E, le PNUD a été ouvert aux besoins du pays bien que le programme puisse faire plus pour réduire la pauvreté en combattant davantage la dégradation des sols pour améliorer la productivité agricole. Un autre avantage clé est le rôle du PNUD en matière de mobilisation, rôle qui pourrait cependant être renforcé autour d'un certain nombre de questions importantes telles que, dans le domaine de la prévention des crises, l'approche axée sur la sécurité humaine et les expériences réussies de renforcement des capacités au niveau des municipalités et des communautés.

La flexibilité et les innovations du programme doivent aller de pair avec une plus grande mobilisation des ressources, surtout dans les domaines des OMD et de la gouvernance. Le PNUD pourrait renforcer son influence politique en instituant avec les institutions multilatérales des partenariats épousant la tendance qu'ont depuis peu ces institutions à préférer les prêts politiquement orientés. Une difficulté contraignante demeure : comment aligner le programme avec un mandat présidentiel de six ans et le cycle électoral des gouvernements locaux qui est de trois ans. Comme exemples de partenariats réussis, on peut citer l'engagement du PNUD dans le Forum pour le développement des Philippines et la participation à la planification du programme de la société civile. Il faut continuer à promouvoir cet engagement de la société civile afin d'améliorer tant la prise en main nationale que la durabilité des résultats. L'équipe de pays des Nations Unies a joué un rôle actif pendant la période d'évaluation. Des occasions furent toutefois manquées : le PNUD aurait pu mettre en place des programmes conjoints et faire appel aux agences spécialisées.

Recommandations

Malgré ses résultats vérifiables, le programme du PNUD a entrepris beaucoup d'activités dont le financement reste limité et n'a pas toujours reproduit les activités qui ont réussi ni développé des synergies entre les domaines de pratique. Dans les activités transversales, la performance laisse à désirer. Plusieurs leçons ont été dégagées en matière notamment du renforcement des capacités au niveau du gouvernement local, des synergies entre les domaines de pratique ainsi que du rôle des OSC dans la prise en main nationale et des exigences d'une meilleure coopération Sud-Sud.

Les recommandations suivantes sont formulées en vue d'améliorer les résultats et le positionnement du programme. Le PNUD devrait :

- s'appuyer sur les résultats obtenus pour perfectionner l'institutionnalisation des OMD en les intégrant à la planification gouvernementale et aux systèmes de budget
- reprendre, avec les modules de gouvernance, le dialogue qui a été interrompu quand la focalisation du domaine de pratique a changé et assumer à nouveau un rôle de promoteur d'une réforme politique qui permettrait aux populations pauvres de participer davantage
- dans les activités E&E, centrer clairement ses priorités autour du cadre politique mis en place pour la défense de l'environnement et des ressources naturelles ; dans la gestion des risques majeurs, œuvrer pour une meilleure convergence entre les domaines de pratique et envisager de désigner comme coordinateur un employé du personnel chargé des activités CPR
- maximiser sa contribution à la consolidation de la paix à Mindanao et dans d'autres zones de conflits
- établir des mécanismes visant à générer et mettre en œuvre des synergies entre les domaines de pratique
- tirer des partenariats privé-public des enseignements utiles pour le développement et la mise en œuvre du programme
- maintenir et renforcer la participation des OSC dans le programme du pays
- élaborer et utiliser de manière plus systématique les produits de connaissance
- améliorer les structures de gestion internes pour qu'elles renforcent l'impact des initiatives en faveur de l'égalité des sexes

- continuer à améliorer les systèmes de suivi et d'évaluation afin qu'ils informent la direction du programme, y compris en matière d'égalité hommes-femmes, de droits fondamentaux et de renforcement des capacités