

**ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT
ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DE
DÉVELOPPEMENT : LA TURQUIE**

Résumé

Ce résumé décrit brièvement les objectifs et la méthode utilisée pour l'évaluation des résultats de développement, présente les résultats et expose les principales conclusions et recommandations.

Objectifs

Conformément au mandat, la priorité a été d'évaluer : (1) la position stratégique du PNUD en Turquie ; (2) les performances de la contribution de l'organisation aux résultats du développement dans le pays ; (3) les performances passées d'un point de vue prospectif afin d'aider à préparer le prochain cycle de programmation en Turquie.

Méthode

Un ensemble de questions évaluatives a guidé l'évaluation de la contribution du PNUD aux résultats de développement dans les différents domaines de coopération par le biais de l'examen des critères d'évaluation suivants : réactivité, pertinence et conception du programme, durabilité et efficacité. Les aspects suivants ont également été étudiés : approches adoptées et valeur ajoutée apportée par le PNUD, rôles et fonctions additionnels assumés par le PNUD, équité sociale et partenariats.

Tandis que l'évaluation se concentre sur les domaines d'action, une sélection de 29 projets et activités associées ne relevant pas de projets a été analysée afin de comprendre en profondeur le portefeuille du PNUD en Turquie. L'évaluation fait largement appel à la documentation relative au programme et aux projets. Toutefois, des entretiens directs avec les parties prenantes présentes dans toute la Turquie ont dégagé les perspectives les plus intéressantes pour évaluer les résultats de développement. Quelque 150 entretiens impliquant 71 institutions ont été menés en juillet et en août 2009.

Conclusions

Les points suivants résument les principales conclusions concernant les domaines de la gouvernance démocratique, de la réduction de la pauvreté, de l'environnement et du développement durable ainsi que pour une série de questions horizontales et intersectorielles.

- **Gouvernance démocratique** : Le PNUD a fortement contribué à la réforme de la gouvernance locale en aidant le gouvernement turc à adopter une approche plus participative dans les prises de décisions locales. Le PNUD prône une participation accrue des femmes à la vie politique, ce qui, estime-t-on, a contribué à l'augmentation du nombre, encore modeste, de femmes parlementaires lors des dernières élections générales. Qui plus est, grâce à la forte mobilisation du PNUD, les questions relatives aux jeunes figurent maintenant de manière plus visible parmi les priorités politiques. Concernant le groupe émergent sur la justice, des premières observations indiquent que le soutien du PNUD concourt à l'élaboration de la réforme judiciaire. Concernant les personnes déplacées, le soutien du PNUD a contribué aux résultats de développement de la Turquie par le biais d'un développement de capacités et d'un travail politique ciblés. Dans l'ensemble, le domaine de la gouvernance démocratique se caractérise par une forte prise en compte des groupes vulnérables et par un efficace travail de promotion.
- **Réduction de la pauvreté** : Le PNUD a contribué à l'élaboration de mesures en faveur des pauvres en apportant son soutien à de meilleures politiques et plus de coordination en matière d'assistance

sociale. Par ailleurs, l'organisation a directement contribué à la réduction de la pauvreté par le biais de ses initiatives de développement régional ciblant les régions les moins développées du pays. Des formations intensives destinées au secteur privé de ces régions ont été complétées par l'établissement de débouchés commerciaux, ce qui a amélioré la durabilité. Une expérimentation réussie sur le terrain a aidé à définir la politique du gouvernement. Le travail effectué par le PNUD dans le secteur privé a été déterminant pour introduire et renforcer le concept de responsabilité sociale des entreprises en Turquie. Dans ce domaine, le PNUD a, en général, centré ses interventions autour des groupes vulnérables et concentré la plupart d'entre elles dans les régions les moins avancées de Turquie. Les interventions ont été également marquées par une forte participation du secteur privé.

- **Environnement et développement durable :** Le PNUD a contribué de manière importante au résultat du programme pays « La conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles sont renforcées ». Toutefois, le faible progrès de la mise en œuvre du projet a limité la contribution du PNUD en ce qui concerne le deuxième résultat du programme pays « L'accès aux services d'énergie durable est en augmentation ». Le soutien du PNUD a été déterminant pour définir la politique de changement climatique de la Turquie et les négociations internationales concernant l'après 2012, ce qui a permis de préparer la stratégie nationale relative aux changements climatiques et d'intégrer les principes de développement durable dans les politiques sectorielles. En outre, grâce à une série de projets pilotes, le PNUD a considérablement augmenté la conscientisation des questions liées à la biodiversité, aux changements climatiques et à l'eau. Le fort engagement du PNUD en faveur du secteur privé représente, estime-t-on, une valeur ajoutée spécifique de son soutien à ce domaine d'action. De plus, les efforts de mobilisation du PNUD ont largement contribué au succès de ses interventions.
- **Questions horizontales et intersectorielles :** Lors de la période examinée, le PNUD a apporté une contribution substantielle à **l'équité sociale** dans les trois principaux domaines d'action. Cela s'est concrétisé de trois manières : soit en ciblant directement les groupes vulnérables (p. ex. : la gouvernance démocratique), soit par des interventions dans les régions les moins développées de la Turquie (p. ex. : la réduction de la pauvreté) ou en sensibilisant aux implications des politiques sectorielles pour la pauvreté (ex. : l'environnement et le développement durable). En matière de genre, les efforts du PNUD ont été utiles pour promouvoir le concept d'intégration de la dimension genre en Turquie puisque des projets spécifiques ciblant l'égalité entre les sexes ont concouru à une augmentation de la participation des femmes en politique. Concernant la coopération au développement, les résultats de l'évaluation ont confirmé un potentiel d'aide en particulier aux PMA mais également pour les échanges avec les autres économies à revenu intermédiaire rencontrant les mêmes défis dans les domaines de l'environnement et de la réduction de la pauvreté ainsi que ceux relatifs au genre. Enfin, les actions systématiques de sensibilisation réalisées par le PNUD ont favorisé la visibilité et la propagation des résultats des projets.

Conclusions

Les résultats de l'évaluation ont conduit aux conclusions suivantes :

Première conclusion : Lors de la période examinée, le soutien du PNUD a permis de continuer à répondre aux besoins de développement des partenaires de la Turquie.

Lors de l'exécution du programme pays, le PNUD a été particulièrement attentif à tenir compte des besoins émergents tant au niveau sectoriel (dans le domaine de la justice, par exemple) que dans le cadre des interventions en cours (par le biais d'une approche pragmatique visant à adapter les activités des projets aux besoins identifiés lors de la mise en œuvre).

Deuxième conclusion : L'assistance du PNUD a contribué efficacement aux résultats de développement en Turquie. Toutefois, elle a, dans certains cas, été limitée par un manque de concentration thématique résultant d'une trop grande réactivité du PNUD ainsi que par le manque d'envergure du soutien, ce dernier restant très centré sur des projets pilotes ou d'assistance préparatoire et sur des initiatives complémentaires.

On a obtenu des résultats de développement principalement en aidant les partenaires de la Turquie à créer un environnement plus favorable à la réalisation des objectifs nationaux de développement et des OMD. Les contributions ont été particulièrement importantes en matière de prise de conscience des besoins de développement (ex. : chez les jeunes), de renforcement des capacités de formulation et de mise en œuvre des politiques (ex. : gouvernement local, développement durable, changements climatiques, etc.) et d'interventions directes pour réduire la pauvreté par le développement des ressources humaines (ex. : les initiatives de développement régional). Toutefois, l'efficacité a été, dans certains cas, limitée par un manque de concentration thématique dans les domaines de coopération. Cela est particulièrement vrai pour les domaines de la gouvernance démocratique ou de l'environnement et du développement durable dont la liste des priorités était ambitieuse.

Comme dans les autres pays à revenu moyen, l'assistance du PNUD en Turquie est, dans une certaine mesure, caractérisée par des interventions à petite ou moyenne échelle présentant des budgets modestes et de courtes périodes de mise en œuvre. L'intention de tester d'abord les initiatives pilotes avant d'intervenir sur une échelle plus large (certaines sont des projets d'assistance préparatoire et des initiatives complémentaires) ainsi que l'attention portée par le PNUD sur le développement des capacités expliquent cette situation. L'équipe de contrôle de l'évaluation des résultats de développement a conclu que cette approche risque de peser sur les ressources limitées des partenaires destinées aux activités des projets. Elle teste, néanmoins, l'engagement de l'État et peut encourager une plus grande appropriation nationale sur le long terme. L'évaluation des résultats de développement relève également qu'entre 2006 et 2008, le nombre de projets à petite échelle a diminué.

Le PNUD a apporté une forte contribution à l'équité sociale dans ses trois domaines d'action. Ce résultat a été obtenu soit en ciblant directement les groupes vulnérables ou en intervenant dans les régions les moins avancées de Turquie, soit en développant la sensibilisation aux implications des politiques sectorielles pour la pauvreté. En ce qui concerne le genre, les efforts du PNUD ont été utiles pour promouvoir le concept d'intégration de la dimension genre en Turquie puisque des projets spécifiques ciblant les femmes ont contribué à une augmentation de leur participation à la politique et aux processus de prise de décision. En matière de coopération au développement, il existe un potentiel d'aide en particulier aux PMA mais également pour les échanges avec les autres économies à revenu intermédiaires rencontrant les mêmes défis dans les domaines de l'environnement et de la réduction de la pauvreté ainsi que pour ceux relatifs au genre.

Troisième conclusion : Les résultats du PNUD comportent en général un haut degré de durabilité, avec certaines exceptions.

Le PNUD a mis l'accent, à quelques exceptions près, sur la durabilité dès le début de la mise en œuvre des projets. On a favorisé cette durabilité en créant des outils concrets que les partenaires de projet ont pu utiliser après la fin de l'assistance du PNUD ou en veillant à développer des ressources humaines en vue d'applications directes dans le marché. Qui plus est, un important effort de mobilisation a assuré la visibilité requise pour motiver un soutien politique et a contribué à une propagation dans l'ensemble du pays.

Cependant, l'équipe de contrôle de l'évaluation des résultats de développement a également identifié des cas présentant une durabilité plus limitée. Les causes principales en sont les questions d'efficacité (ex. : activités de projet retardées pour cause de procédures de marchés privés longues et complexes) et le manque de masse critique, ce qui a limité l'envergure des activités des projets et n'a pas suscité un engagement national solide.

Le PNUD a répondu avec succès à ces contraintes de limitation des ressources de base en facilitant et en établissant des partenariats de développement forts et efficaces avec le gouvernement turc, les partenaires multilatéraux et bilatéraux ainsi qu'avec le secteur privé. Ces quatre groupes représentent maintenant plus de 90 pour cent du budget des programmes du PNUD en Turquie. Les contributions accrues de l'état et du secteur privé démontrent également l'intégration réussie de tous les acteurs concernés et leur participation aux résultats de développement de la Turquie.

Tant au niveau sectoriel que par rapport à des groupes spécifiques de partenaires (ex. : réunions d'information avec les partenaires bilatéraux), les échanges d'informations et les efforts de coordination (ex. : groupe de travail thématique sur les questions de genre, les jeunes, etc.) ont soutenu la contribution du PNUD aux résultats de développement. Cependant, malgré les recommandations formulées dans l'évaluation des résultats de développement de 2004, une partie du travail de coordination n'a été lancée qu'en 2008 et 2009 et il est encore possible d'élargir la coordination sectorielle nationale si les partenaires nationaux le souhaitent.

Quatrième conclusion : Malgré les fortes recommandations de l'évaluation des résultats de développement de 2004, les pratiques générales de suivi et d'évaluation du PNUD restent insuffisantes, ce qui empêche ce dernier d'apprécier à sa juste mesure sa contribution aux résultats de développement, laquelle est généralement efficace.

Alors que le bureau a développé les meilleures pratiques en matière de suivi et d'évaluation (pour les initiatives de développement régional, par exemple), les pratiques de suivi et d'évaluation du PNUD sont généralement moins complètes que celles adoptées par les autres organisations multilatérales telles que la Banque mondiale ou la CE. Le manque de financement adéquat pour le suivi et l'évaluation des projets explique largement cette situation. Le bureau de pays, par exemple, ne comprend pas de spécialiste en suivi et évaluation. Un suivi et une évaluation faibles ne permettent pas d'apprécier à sa juste mesure la contribution généralement efficace du PNUD aux résultats de développement en Turquie. Par conséquent, les nombreuses réussites ne peuvent être confirmées par le suivi et l'évaluation, ce qui risque de limiter les partenariats du PNUD avec des organisations ayant des exigences de suivi et d'évaluation plus élevées.

6.2 Recommandations

Les recommandations traitent du niveau de programmation et des niveaux opérationnels. Il convient de rappeler que cette section est axée sur les recommandations les plus stratégiques. Les recommandations relatives à un domaine d'action ou à un projet spécifique ainsi que les autres recommandations ponctuelles sont indiquées aux chapitres 4 et 5 (texte souligné).

Niveau de programmation

Première recommandation : Garantir une forte approche thématique programmatique. Or, une forte approche thématique n'empêche pas le PNUD de développer des partenariats innovants qui soient en conformité avec sa politique sur les MIC.

L'accent mis sur le développement d'une approche plus programmatique n'est pas destiné à limiter la réactivité du PNUD dans les domaines qui ne sont pas directement couverts par l'approche programmatique ; toutefois, de telles interventions devraient être réservées aux domaines où il existe un mandat clair et une valeur ajoutée pour l'intervention du PNUD et/ou des synergies avec le contenu programmatique existant. Étant donné la forte présence de partenaires tant multilatéraux que bilatéraux dans le domaine de l'environnement et du développement durable, il est probable que l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats de développement tirera bénéfice d'une forte approche programmatique (avec un accent mis sur le changement climatique, sur le renforcement d'une économie et d'un écosystème résistant aux risques climatiques et sur l'engagement du secteur privé à participer à la conservation de la biodiversité, à l'utilisation durable des ressources en eau ainsi qu'à parvenir à une économie à faible émission de carbone et à une efficacité énergétique). De plus, dans les domaines de la gouvernance démocratique, le développement du secteur de la justice demandera une préparation et une coordination prudentes et constantes avec les partenaires du PNUD afin d'éviter la duplication des efforts.

Deuxième recommandation : Le bureau de pays du PNUD devra garantir un équilibre entre les conseils politiques au niveau central et la mise en œuvre des projets sur le terrain, poursuivre une forte intégration des considérations d'équité sociale à la fois au niveau de la programmation et au niveau des projets et porter une plus grande attention aux capacités existantes concernant les interventions individuelles.

Dans les domaines de coopération, il faudra trouver un équilibre entre les conseils politiques au niveau central et le travail sur le terrain au niveau du projet. Le domaine de la réduction de la pauvreté, par exemple, a bénéficié du brassage fructueux de l'élaboration de politiques et de la mise en œuvre sur le terrain au niveau du projet. Il est important de maintenir cet équilibre dans tous les domaines. Étant donné le volume grandissant des interventions de la CE, telles que la création et le développement d'agences de développement régional et de centre d'affaires, le PNUD peut apporter de la valeur ajoutée en intensifiant sa coopération avec ses partenaires turcs au niveau central afin de développer les capacités par la formulation et la coordination de la politique de réduction de la pauvreté. En outre, lors de la sélection des interventions spécifiques et à l'image de la pratique du bureau de pays du PNUD, établie en intégrant la dimension du genre, il est probable qu'une pratique similaire de considération de l'équité sociale renforcera la programmation conformément à la mission conférée au PNUD et permettra d'éviter l'inclusion de projets moins en rapport direct avec les trois domaines de coopération. En tenant compte, par exemple, de l'engagement particulièrement réussi du secteur privé dans la réduction de la pauvreté et dans l'environnement et le développement durable, il semble qu'il y ait encore des possibilités de

renforcer de telles contributions en ciblant plus fortement les activités sur les régions les moins avancées de la Turquie. Il faut continuer à renforcer la récente focalisation sur les régions turques les moins développées. Ce changement peut être soutenu par une plus forte présence dans une des capitales commerciales émergentes des régions orientales de la Turquie, tout en maintenant une présence à Istanbul pour des raisons de liaison.

Troisième recommandation : Des résultats tangibles, particulièrement dans les domaines politiquement sensibles, exigent des interventions à long terme requérant des ressources importantes en termes de budget et de délais. Par conséquent, le PNUD, à l'échelle de l'organisation, doit examiner les investissements en ressources financières et humaines dans ces domaines.

L'engagement du PNUD à un niveau pertinent (pour engager un dialogue politique avec les partenaires gouvernementaux) exige des capacités considérables tant au sein du bureau que dans l'organisation. Il faut maintenir un équilibre entre ce que le PNUD souhaite à l'échelle de l'organisation et ce que cette dernière exige au sein du bureau de pays, le modèle standard de bureau pays ne fonctionnant pas dans des pays comme la Turquie. Il faut, par exemple, mentionner que le domaine thématique émergent de la justice et des affaires internes n'est soutenu, au niveau du bureau pays, qu'avec une expertise limitée. Si on décide de fusionner davantage ce domaine, il est conseillé au bureau pays, non seulement de continuer à utiliser des experts internes de haut niveau (mis à disposition principalement par le Centre régional de Bratislava) mais également d'investir dans des experts de haut niveau basés dans le bureau pays.

Niveau opérationnel

Quatrième recommandation : Le bureau de pays du PNUD doit poursuivre le renforcement des mécanismes de consultation et de coordination avec les partenaires tant nationaux qu'internationaux.

Comme recommandé par l'évaluation des résultats de développement de 2004, la programmation dans les trois domaines d'action réalisée par le bureau de pays du PNUD devrait tirer profit d'une consultation annuelle plus approfondie avec l'organisation de planification étatique ainsi qu'avec d'autres partenaires adéquats issus du gouvernement, des ONG, du milieu universitaire et du secteur privé. Les réunions d'examen de haut niveau annuelles réalisées actuellement pourraient devenir une plateforme plus conséquente pour assurer le retour d'information sur les interventions à venir et sur l'efficacité des interventions en cours ou terminées. De plus, étant donné la présence d'autres partenaires multilatéraux dans le domaine thématique de la justice, il est conseillé au bureau de pays du PNUD de poursuivre le renforcement de consultations avec les partenaires en vue de garantir les synergies et d'éviter les chevauchements (p. ex. : création de groupes de travail thématiques). Enfin, lors des consultations d'évaluation des résultats de développement, les partenaires bilatéraux ont fait part d'un grand intérêt pour recevoir de manière plus systématique des informations relatives aux interventions du PNUD en Turquie. Il faut tenir plus régulièrement des réunions d'information avec les partenaires, en particulier avec ceux qui se montrent spécifiquement intéressés par une coopération de développement ou de secteur avec la Turquie et qui sont, par conséquent, susceptibles d'engager une collaboration de longue date avec les partenaires nationaux.

Cinquième recommandation : Le bureau de pays du PNUD doit poursuivre ses efforts de réduction de la pauvreté dans le cadre d'un partenariat plus large avec le secteur privé

Le PNUD a apporté une contribution importante à l'amélioration de l'équité sociale en ciblant directement les segments de population les plus nécessiteux (groupes vulnérables et régions les moins avancées du pays). Un fort potentiel semble toutefois subsister pour que le PNUD renforce sa contribution à l'équité sociale dans le domaine thématique du partenariat avec le secteur privé. En outre, le PNUD a fortement contribué aux résultats de développement et à la structure de gouvernance pour le Pacte mondial en Turquie. Le PNUD doit continuer à faciliter et à mobiliser le rôle du secteur privé dans la responsabilité sociale des entreprises conformément aux principes du Pacte mondial visant à réaliser les OMD.

Sixième recommandation : Le PNUD doit continuer à combiner ses efforts simultanés pour soutenir l'intégration de la dimension genre et les projets d'égalité entre les sexes tout en renforçant la coopération entre les agences des Nations Unies et l'investissement dans la coopération Sud-Sud.

Il est probable que la *Direction générale chargée de la condition de la femme* de la Turquie tirera bénéfice d'une assistance complémentaire pour renforcer les capacités de coordination en matière d'intégration de la dimension genre, y compris l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Il existe également un potentiel de renforcement de la coopération avec les autres agences des Nations Unies, par exemple pour la participation des femmes aux projets politiques locaux et pour prolonger l'utilisation de l'expérience du FNUAP sur les questions médiatiques. Il faut, à cet égard, s'inspirer des plans du PNUD de mobiliser les médias pour faciliter l'intégration de la dimension genre ou les projets d'égalité entre les sexes du PNUD dans la réduction de la pauvreté, plans qui offrent le potentiel de produire des résultats plus durables dans le cas d'une coopération avec l'OIT dans le domaine des conditions de travail décentes pour les femmes. En ce sens, le groupe thématique sur le genre peut être renforcé afin d'agir comme un « groupe de travail » dans le but de garantir des complémentarités entre les interventions des différents acteurs.

De plus, maintenant que les différents acteurs turcs sont prêts à évoluer vers une nouvelle étape en termes de développement de la capacité institutionnelle, le PNUD pourrait étudier le développement de nouvelles initiatives relatives au genre et étendre les initiatives existantes, par exemple en établissant des budgets prenant en compte l'égalité des sexes. Enfin, étant donné les performances généralement faibles de la Turquie en matière de genre, il devrait être possible d'augmenter la coopération Sud-Sud avec d'autres économies à revenu intermédiaire ayant des expériences sexospécifiques plus efficaces.

Septième recommandation : Le PNUD doit systématiquement développer des stratégies de durabilité et de sortie.

Avec des capacités de partenariat grandissantes et étant donné la limitation de ses propres ressources, il est conseillé au PNUD d'envisager comment permettre aux institutions de prendre en main le développement et comment rendre durables dans le long terme les résultats des partenariats.

Huitième recommandation : Garantir un contrôle systématique et envisager un suivi plus systématique des recommandations approuvées provenant de l'évaluation des résultats de développement.

Il est probable que l'efficacité des contributions du PNUD aux résultats de développement tirerait largement profit d'un suivi plus systématique. Les interventions nouvelles pourraient ainsi s'appuyer sur une compréhension approfondie des expériences passées et l'évaluation de l'impact du développement en

serait facilité. Le bureau de pays du PNUD nécessitera des ressources additionnelles (conseil du BRECEI, par exemple) afin de soutenir la création de mécanismes de suivi de haute qualité dans les domaines d'action, y compris la conception d'indicateurs contrôlables, de mécanismes de vérification et d'une formation aux pratiques de suivi.

Comme indiqué dans ce rapport, on a effectué de manière trop limitée le suivi systématique des recommandations de l'évaluation des résultats de développement de 2004 validées par le programme de pays qui s'en est suivi. Pour améliorer l'efficacité de l'évaluation des résultats de développement et pour qu'elle contribue à la responsabilisation du PNUD, le suivi doit être intégré dans le rapport annuel du bureau de pays. En dernier ressort, le PNUD doit examiner les systèmes de suivi et d'évaluation nationaux et envisager comment il pourrait utiliser ces systèmes pour déterminer si l'organisation apporte une contribution.