

Chapitre 1

INTRODUCTION

Avec un PIB par habitant de 1 262 dollars en 2005,¹ la République du Congo se classe au bas de l'échelle des pays à revenu moyen. C'est que derrière cette richesse statistique relative se cache une pauvreté endémique. Dans une économie largement dominée par l'exploitation et l'exportation de pétrole brut, la plupart des indicateurs de développement humain demeurent peu élevés, même si certains d'entre eux se sont améliorés depuis que le pays s'est relevé des trois guerres civiles successives qu'il a connues dans les années 1990.

Durant la phase qui a suivi le retour à la paix, le PNUD a concentré ses efforts sur la fourniture d'une aide d'urgence dans des secteurs essentiels et a été autorisé à poursuivre ses activités ponctuellement, projet par projet, jusqu'en 2003. En septembre 2003, le Conseil d'administration a approuvé un nouveau programme quadriennal de pays (2004-2007) qui mettait l'accent sur les trois thèmes centraux de la bonne gouvernance, de la lutte contre la pauvreté et de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, contrairement à la démarche de la phase précédente, qui était axée sur le relèvement après-conflit. La période couverte par le programme de pays a été à présent étendue jusqu'à la fin de 2008, pour répondre à l'objectif consistant à harmoniser les cycles de programmation entre certains membres du système des Nations Unies à partir de 2009.

1.1 OBJECTIFS ET PORTÉE

L'Évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) est un outil d'évaluation indépendant utilisé par le Bureau de l'évaluation du PNUD pour apprécier la contribution du PNUD aux résultats nationaux de développe-

ment. Les objectifs d'ensemble de cette ERAD sont les suivants :

- Fournir une évaluation indépendante des résultats de développement à l'échelle du pays dans les domaines couverts par les interventions du PNUD en évaluant la pertinence de ces interventions et leur efficacité. L'évaluation se fait aussi à la lumière des partenariats du PNUD avec d'autres acteurs du développement;
- Contribuer à l'obligation redditionnelle et aux enseignements tirés de l'expérience;
- Analyser la façon dont le PNUD s'est positionné pour ajouter de la valeur en réponse aux priorités et besoins nationaux et comment il s'est adapté aux changements dans le contexte national du développement;
- Présenter les principaux enseignements et conclusions, et fournir un ensemble de recommandations prospectives pour les programmes à venir du PNUD.

Généralement parlant, l'ERAD cherche à savoir si le PNUD a fait ce qu'il fallait au Congo et s'il l'a fait correctement. Elle s'intéresse aux éléments ci-après :

- la pertinence des programmes et activités du PNUD et la capacité de celui-ci de faire face aux changements survenant dans l'environnement national;
- l'aptitude du PNUD à réaliser les objectifs énoncés et à atteindre les résultats escomptés;
- la viabilité à terme des résultats de développement auxquels le PNUD a contribué;
- le positionnement stratégique du PNUD et ses avantages comparatifs.

1 PNUD, Rapport sur le développement humain 2007-2008, New York, 2007

L'évaluation se limite à la période 2004-2007, mais elle examine aussi les projets qui ont commencé avant 2004, lorsque la compréhension des activités en cours l'exige.

L'équipe ne s'est pourtant pas bornée à examiner le portefeuille de projets et les résultats liés aux activités de projet; elle a également examiné les interventions non programmatiques, comme les activités de plaidoyer, la coordination, le soutien à la mise au point des politiques, la communication et l'information, ainsi que les relations avec la société civile.

On trouvera à l'annexe I le mandat détaillé de cette évaluation, mis au point par le Bureau de l'évaluation.

1.2 MÉTHODOLOGIE

Le Bureau de l'évaluation a fait appel aux services d'Abacus International Management L.L.C., qu'il a chargé de réaliser cette évaluation avec le soutien du Bureau de l'évaluation et du bureau de pays du PNUD. L'équipe indépendante de l'évaluation comportait trois membres, à savoir deux consultants internationaux et un consultant national.²

La méthode utilisée se fondait sur les directives pour l'évaluation des résultats des activités de développement,³ mises au point par le PNUD, ainsi que sur la politique d'évaluation du PNUD.⁴ La phase préparatoire a comporté un examen initial approfondi de la documentation, ainsi que la tenue de consultations à New York avec le Bureau de l'évaluation, le Bureau régional pour l'Afrique et les principaux départements du PNUD. À New York, les deux consultants internationaux ont eu des entretiens avec des représentants du Bureau du Secrétariat des Nations Unies pour la coordination de l'assistance humanitaire, le Département des affaires politiques et le Bureau du Groupe des Nations Unies pour

le développement. Ils ont organisé une réunion d'information sur l'évaluation proposée pour les membres de la Mission permanente de la République du Congo auprès des Nations Unies.

La phase préparatoire a comporté également une semaine de mission de définition du champ de l'évaluation à Brazzaville, qui a été menée par le chef d'équipe et le consultant national. Cette mission a servi à affiner la portée de l'évaluation, à examiner la structure et la raison d'être du programme de pays avec les fonctionnaires du PNUD et à recenser les documents complémentaires pouvant orienter l'équipe. Elle a permis à l'équipe de sélectionner des projets et activités clés à examiner plus en détail, en raison du budget important qui leur était affecté et de leur pertinence particulière par rapport à chacun des thèmes du programme. La mission a servi aussi à identifier les partenaires du PNUD en vue d'entretiens plus approfondis. Cette mission préparatoire a été suivie d'un deuxième cycle d'examen des documents par tous les membres de l'équipe. On trouvera à l'annexe II la liste des principaux documents consultés. Sur la base de cet examen, des notes et des questions ont été partagés avec les services pertinents du bureau de pays afin de préparer des sessions de travail approfondies durant la mission principale.

La mission principale, qui s'est étendue sur deux semaines, a été menée du 27 février au 12 mars 2008. L'équipe d'évaluation a eu des entretiens approfondis avec les cadres supérieurs du PNUD, avec les services de programme responsables des domaines thématiques et avec le personnel de projet. Elle a également eu des entretiens avec un certain nombre de partenaires du PNUD au gouvernement, dans le système des Nations Unies, au sein des institutions multilatérales ou bilatérales, des ONG et de la société civile. Elle a insisté pour avoir des contacts avec la société civile au-delà des organisations associées d'une

2 Le consultant national était Hyacinthe Defoundoux-Fila; les consultants internationaux étaient Abdenour Benbouali, consultant hors cadre, et Carrol Faubert, consultant hors cadre et chef de l'équipe.

3 "Directives pour l'évaluation des résultats des activités de développement", Bureau de l'évaluation du PNUD, janvier 2007.

4 "The Evaluation Policy of UNDP", DP/2005/28, PNUD, mai 2006.

façon ou de l'autre avec le PNUD et s'est efforcée de recueillir l'opinion de membres d'associations, d'ONG, d'institutions universitaires et de groupes de femmes, ainsi que de responsables politiques tant de la majorité que de l'opposition. Les entretiens individuels étaient semi-structurés, chacune des personnes amenées à répondre ayant reçu une semaine avant l'arrivée des consultants internationaux une note d'information contenant une liste générale de questions. La liste de ces personnes figure à l'annexe III, et l'on trouvera à l'annexe IV la note d'information.

En tout, c'est plus de 80 personnes qui ont été interrogées durant cette évaluation, la plupart à la faveur d'entretiens individuels. Des réunions de groupe ont été organisées pour les ONG, eu égard au nombre élevé de participants. Les personnes n'appartenant pas au PNUD qui ont été interrogées appartenaient aux catégories suivantes :

L'examen sur dossier, les entretiens et les réunions de groupe ainsi que les entretiens individuels sont allés de pair avec des visites sur les sites des projets à Brazzaville, à Pointe-Noire et à Kinkala⁵

Tableau 1. Catégories de personnes interrogées en vue de l'ERAD (personnes n'appartenant pas au PNUD)

Personnes interrogées	Principales questions d'évaluation
Gouvernement	Les interventions du PNUD ont-elles rendu compte de façon appropriée des priorités nationales; le PNUD s'est-il montré capable de s'adapter aux changements survenus dans l'environnement national? Comment voyez-vous le rôle du PNUD en tant qu'agent contribuant au développement national? Quelles ont été les principales interventions du PNUD qui ont été couronnées de succès et pourquoi? Y a-t-il des domaines dans lequel le PNUD devrait intervenir davantage ou améliorer ses performances? Quelles dispositions ont-elles été prises pour garantir la pérennisation des résultats obtenus avec le soutien du PNUD? Quels sont les mécanismes existants de coordination? Le PNUD est-il parvenu à assurer la coordination avec les autres acteurs?
Responsables de la société civile, hommes politiques, ONG	Comment concevez-vous le progrès dans le domaine de la sécurité humaine et du développement humain? Le PNUD a-t-il contribué efficacement à améliorer la situation au Congo? Quelles ont été ses principales contributions? Qu'est-ce qui aurait pu être fait mieux ou différemment pour améliorer l'efficacité et répondre de façon plus appropriée aux besoins? Participez-vous à des consultations organisées avec le soutien du PNUD en vue de la mise au point des principaux documents de stratégie nationale ou de programmes sectoriels? Quelle a été l'efficacité de pareilles consultations? Avez-vous tiré parti de la formation ou du renforcement des capacités soutenus par le PNUD? Quelle est l'idée que se fait le public du PNUD?
Partenaires multilatéraux et bilatéraux de développement, notamment institutions des Nations Unies et institutions financières internationales	Comment concevez-vous le progrès vers le développement humain au Congo? Comment concevez-vous le rôle et la performance (effectivité, efficacité, pertinence et rôle stratégique) du PNUD en général? Quels sont ses principaux avantages comparatifs au Congo? Quelle a été la principale "valeur ajoutée" apportée par le PNUD? Comment le PNUD aurait-il pu être plus efficace? Quels sont les mécanismes de coordination en place et quel est le rôle du PNUD dans le domaine de la coordination?
Bénéficiaires des programmes	Votre situation personnelle s'est-elle améliorée à la suite de l'intervention du PNUD? Le soutien du PNUD a-t-il répondu à vos besoins? A-t-il été apporté en temps voulu et était-il bien ciblé? Qu'est-ce que le PNUD a réussi? Qu'est-ce qu'il a mal fait? Comment voyez-vous l'avenir? Serez-vous en mesure de poursuivre vos activités une fois que le soutien direct du PNUD aura cessé?

5 La visite à Kinkala a eu lieu le 2 février 2008, durant la mission préparatoire.

(Département du Pool). Les visites de terrain ont été choisies en tenant compte des difficultés logistiques existant au Congo, ainsi que de la possibilité pour les membres de l'équipe d'évaluation de visiter différents projets dans d'importants domaines thématiques réalisés dans un même endroit. Ainsi l'équipe d'évaluation a-t-elle pu visiter deux des quatre bureaux extérieurs du PNUD et douze activités de projet différentes illustrant bien les principaux thèmes du programme de pays. À chaque fois, des efforts particuliers ont été faits pour amorcer une discussion directe avec les bénéficiaires des projets, qu'il s'agisse d'instituteurs, de comités locaux de gestion communautaire, de formateurs professionnels et de leurs élèves ou encore d'anciens combattants engagés dans un projet à petite échelle de potagers.

Cette ERAD a été effectuée dans le cadre d'un programme de temps particulièrement contraignant, afin d'établir et de présenter en temps voulu un rapport et des recommandations destinés à alimenter la planification du programme de pays 2009- 2013. La durée de l'évaluation a dû être ramenée à moins de trois mois, soit environ la moitié du temps moyen normalement consacré à pareil exercice. Cette limitation du temps n'a pas permis de commander des enquêtes et recherches supplémentaires qui auraient contribué à combler les lacunes existant en matière d'information.

Comme l'ERAD se concentre principalement sur les résultats et les produits, qu'ils soient voulus ou non, la disponibilité de données de référence est indispensable pour permettre d'évaluer la situation à la fin du programme. Comme l'équipe l'a constaté, de telles données ne sont pas disponibles pour la plupart des projets. Généralement, les indicateurs de résultat sont définis dans les descriptifs initiaux des projets, mais l'équipe a relevé l'existence d'une certaine confusion entre les indicateurs de résultat et les produits de projets, ainsi que l'absence de mécanismes permettant de recueillir systématiquement les données relatives aux indicateurs durant le déroulement du projet.

Lorsque les données de référence n'étaient pas disponibles, l'équipe s'est efforcée d'établir quelles étaient les tendances à l'échelle nationale durant un passé récent. Lorsque des données

précises n'avaient pas été recueillies pour permettre d'évaluer les résultats et les tendances, des questions analogues ont été posées aux parties se situant à des points différents du partenariat pour le développement afin de déterminer les résultats réels. L'analyse a donc fait appel à la méthode de "triangulation", qui se fonde sur a) la perception des parties prenantes, b) les documents de programme, rapports d'évaluation et autres matériels écrits pertinents, c) les enquêtes et données existantes.

Enfin, dans un environnement fait d'acteurs multiples et dans lequel les facteurs ayant une incidence sur les résultats dépassent de beaucoup ceux qui relèvent du contrôle du programme du PNUD, il est pratiquement impossible d'établir une corrélation directe entre les activités déployées par le PNUD et les résultats de développement. L'équipe s'est efforcée d'établir un lien crédible entre les activités du PNUD, les produits des programmes et les résultats réalisés en matière de développement national. Cette analyse s'est fondée sur la perception communément répandue des contributions critiques du PNUD parmi les principales parties prenantes au Congo et s'est appuyée, dans la mesure du possible, sur des documents.

1.3 ARTICULATION DU RAPPORT

Le présent rapport s'articule autour de quatre chapitres. Après le résumé et la présente introduction, un deuxième chapitre est consacré au contexte du développement national et au rôle dévolu au PNUD au sein de la communauté de l'aide. Un troisième chapitre évalue la contribution du PNUD aux résultats de développement au Congo par le biais de ses activités de programme et autres interventions non liées à des projets. Un dernier chapitre est consacré aux conclusions de l'évaluation et à la formulation de recommandations.

L'analyse des différentes interventions programmatiques se fonde sur un aperçu de l'ensemble du portefeuille des projets liés à un thème principal du programme, mais quelques projets représentatifs sont présentés de manière plus approfondie dans des encadrés accompagnant le texte.