

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT CAMEROUN



DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
Efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SU
Développement humain EFFICACITÉ Coordination et par
EFFICIENCE pertinence DURABILITÉ GESTION AXÉE S
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE Durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES



*Au service
des peuples
et des nations*

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT **CAMEROUN**

RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

| | | |
|---------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Afghanistan | Guatemala | Philippines |
| Albanie | Guinée équatoriale | RDP lao |
| Algérie | Guyana | République arabe syrienne |
| Angola | Honduras | République démocratique du Congo |
| Argentine | Îles du Pacifique | République dominicaine |
| Arménie | Inde | République du Congo |
| Bangladesh | Indonésie | République kirghize |
| Barbade et OECO | Iraq | République-Unie de Tanzanie |
| Bénin | Jamaïque | Rwanda |
| Bhoutan | Jordanie | Sao Tomé-et-Principe |
| Bosnie-Herzégovine | Kenya | Sénégal |
| Botswana | Libéria | Serbie |
| Brésil | Libye | Seychelles |
| Bulgarie | Malawi | Sierra Leone |
| Burkina Faso | Malaysia | Somalie |
| Cambodge | Maldives | Soudan |
| Cameroun | Maroc | Sri Lanka |
| Chili | Mauritanie | Tadjikistan |
| Chine | Moldavie | Tanzanie |
| Colombie | Mongolie | Thaïlande |
| Costa Rica | Monténégro | Timor-Leste |
| Croatie | Mozambique | Tunisie |
| Djibouti | Népal | Turquie |
| Égypte | Nicaragua | Ukraine |
| El Salvador | Niger | Uruguay |
| Émirats arabes unis | Nigéria | Viet Nam |
| Équateur | Ouganda | Yémen |
| Éthiopie | Ouzbékistan | Zambie |
| Gabon | Papouasie-Nouvelle-Guinée | Zimbabwe |
| Géorgie | Paraguay | |
| Ghana | Pérou | |

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT : CAMEROUN

Copyright © UNDP 2017, tous droits réservés.

e-ISBN: 978-92-1-060053-8

Fabriqué aux États-Unis

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

REMERCIEMENTS

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation, dirigée par Heather Bryant avec l'assistance de Roberto La Rovere, était composée de Saandi Assoumani (questions de gouvernance), Debazou Yantio (développement local et environnement) et Julienne Tsangueu Seppou (genre), et appuyée par Julia Wittig et Tianhan Gui, assistantes de recherche.

L'évaluation n'aurait pu être menée à bien sans le soutien que nous avons reçu de la part d'un large éventail de parties prenantes qui ont généreusement offert de leur temps et partagé leurs idées et leurs réflexions avec l'équipe d'évaluation. Nous tenons à remercier tout particulièrement le Gouvernement du Cameroun, et notamment le Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire, de leur soutien tout au long de ce processus d'évaluation. Nous adressons aussi nos remerciements au personnel du PNUD, particulièrement à Najat Rochdi (représentante résidente), Corneille Agoussou et Fenella Frost (représentants résidents adjoints),

et Narcisse Chimi (spécialiste du suivi et de l'évaluation). Nos remerciements vont également au Bureau régional pour l'Afrique pour son engagement constructif, ainsi qu'aux représentants des agences des Nations Unies, de la société civile, des organisations non gouvernementales, et des partenaires bilatéraux et multilatéraux du développement, pour l'appui qu'ils ont apporté à cette évaluation.

Dans le cadre du processus d'amélioration de la qualité du BIE, Michael Dominique Carbon, fonctionnaire principal chargé de l'évaluation au Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds international de développement agricole (FIDA), a apporté, en tant qu'expert externe, des commentaires fort utiles à la première version du rapport, et nous le remercions pour cette contribution. Nos remerciements vont enfin à Thi Kieu Oanh Nguyen, pour sa contribution au processus d'examen collégial interne, à Sonam Choetsho, Antana Locs pour leurs contributions sur le plan logistique et administratif, ainsi qu'à Sasha Jahic qui a assuré la publication du rapport.

AVANT-PROPOS

C'est avec plaisir que nous présentons cette évaluation des résultats des activités de développement au Cameroun, conduite entre avril 2016 et mars 2017. Il s'agit de la première évaluation réalisée par le Bureau indépendant d'évaluation au Cameroun, et elle examine la contribution du PNUD de 2008 à 2016 dans les domaines de la gouvernance (capacités des institutions de gouvernance et politiques publiques inclusives), de la lutte contre la pauvreté, de l'environnement, du changement climatique et de la prévention des crises. Cette évaluation fait partie d'une série de plus de 100 évaluations menées au niveau des pays à travers le monde. Elle constitue un élément essentiel de la redevabilité du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales, et de son Conseil d'administration.

Le Cameroun est un pays d'Afrique centrale situé au fond du golfe de Guinée et se présentant sous la forme d'un triangle qui s'étire jusqu'au lac Tchad. Il peut être découpé en trois grandes zones climatiques : la zone équatoriale, la zone soudanienne et la zone soudano-sahélienne, d'où son surnom d'« Afrique en miniature ». En plus de sa diversité naturelle, le Cameroun présente une grande richesse culturelle : le pays compte plus de 240 tribus appartenant à trois principaux groupes ethniques et deux langues officielles, le français et l'anglais. Le pays fait preuve de résilience dans un environnement régional en proie aux crises sécuritaires et humanitaires, un contexte économique mondial marqué par la stagnation dans les pays de l'OCDE et le ralentissement de la croissance dans les pays émergents. Néanmoins, il est confronté à plusieurs défis majeurs. Depuis le début du millénaire, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté n'a que légèrement diminué, passant de 40,2 % en 2001 à 39,9 % en 2007, puis à 37,5 % en 2014. De surcroît, il subsiste d'importantes disparités économiques et sociales entre les différentes régions du pays et au sein de sa population. En

outre, le Cameroun est particulièrement exposé aux effets des changements climatiques, en particulier en zone sahélienne, soudano-sahélienne et littorale. Le pays est d'ores et déjà confronté à une récurrence anormale de phénomènes climatiques extrêmes tels que des vents violents, des températures élevées ou de fortes précipitations qui mettent en danger les communautés et les écosystèmes. En réponse à ces défis, le Gouvernement a élaboré une Vision du Cameroun à l'horizon 2035, dont l'objectif est de faire du pays « un pays émergent, démocratique et uni dans la diversité ». Pour concrétiser cette vision, le Gouvernement a conçu une stratégie de développement couvrant la période 2010-2020 et consignée dans le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE).

Le PNUD, présent au Cameroun depuis 1972, accompagne le Gouvernement camerounais dans les domaines de la gouvernance et de la gestion stratégique de l'État, de la lutte contre la pauvreté et de la promotion de la croissance et de l'emploi, de la gestion de l'environnement et de l'amélioration de la résilience des populations face aux effets du changement climatique, ainsi que de la réduction de la vulnérabilité face aux crises. L'évaluation a constaté que, au cours de la période 2008-2012, le PNUD a contribué au renforcement des capacités de plusieurs institutions de gouvernance, et, jusqu'en 2016, à la réalisation d'expériences pilotes en matière d'amélioration de la qualité des services. Cependant, en l'absence d'un plan d'extension à plus grande échelle, ces derniers risquent de rester marginaux et éphémères. En ce qui concerne les politiques publiques inclusives, l'évaluation a constaté une amélioration des connaissances relatives à la problématique de la prise en compte des thématiques transversales et des attentes des groupes vulnérables. Au moment de l'évaluation, aucune stratégie sectorielle ni aucun plan communal de développement n'avait pourtant été adapté pour

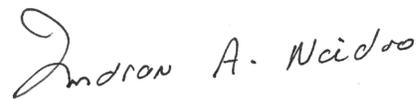
mieux intégrer ces perspectives. Quant aux appuis apportés en matière de lutte contre la pauvreté, le PNUD a soutenu le Gouvernement dans l'établissement dans plusieurs communes de centres d'écoute, d'orientation, de conseil et d'accompagnement (CEOCA), un dispositif pertinent et prometteur en matière d'aide au développement des activités économiques et sociocommunautaires en milieu rural. Dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques, l'évaluation note que le PNUD a contribué à une amélioration des connaissances sur les phénomènes environnementaux ainsi qu'à la mise en place du cadre réglementaire dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques, et qu'il a appuyé la diffusion de bonnes pratiques agro-sylvo-pastorales auprès des communautés rurales de la zone sahélienne. En ce qui concerne la prévention et la réponse aux crises, l'approche du PNUD a évolué au cours de la période examinée, se focalisant d'abord sur les réponses aux crises (surtout naturelles) pour ensuite adopter le concept de résilience. Depuis 2014, le PNUD soutient des initiatives qui visent à créer les conditions nécessaires au renforcement de la cohésion sociale, à prévenir des conflits et à mettre en place un cadre de relèvement précoce dans la région de l'Extrême-Nord, avec des résultats concrets.

L'évaluation a conclu que les interventions du PNUD répondent aux priorités de développement du Cameroun et qu'il a apporté des idées innovantes, mais que ses efforts ont entraîné peu de changements profonds dans les conditions de développement. Elle a constaté que le PNUD est perçu comme porteur des valeurs liées à la prise en compte des problématiques de genre et des préoccupations de groupes vulnérables, mais que son positionnement stratégique vis-à-vis des

partenaires pourrait être amélioré. Le PNUD se montre réactif aux changements de contexte, bien que le manque de ressources et d'efficacité ait eu des conséquences sur les résultats.

Les auteurs de l'évaluation recommandent au PNUD de se concentrer à l'avenir davantage sur les résultats, de renforcer son positionnement stratégique et de cultiver son image. Ils l'encouragent à réfléchir à un recentrage de son action dans le domaine de la gouvernance. Ils recommandent aussi au PNUD de continuer à concentrer ses interventions dans les communes les plus pauvres et les plus vulnérables du pays, tout en maintenant un équilibre entre des interventions en amont et en aval. En outre, le PNUD doit continuer à œuvrer à la réduction des inégalités entre les sexes et à l'autonomisation des femmes, mettre à jour sa stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources, et continuer sur sa trajectoire positive d'amélioration du suivi et de l'évaluation de son programme, en mettant l'accent sur les changements au niveau des effets.

Le Bureau indépendant d'évaluation espère sincèrement que les résultats de cette évaluation contribueront à renforcer les efforts du PNUD en matière d'appui au Gouvernement du Cameroun ainsi qu'aux autres partenaires nationaux sur le plan du développement humain du pays, au processus d'élaboration du nouveau programme de pays, et aux discussions plus larges menées au sein de l'organisation sur son rôle dans un monde en constante évolution.



Indran A. Naidoo
Directeur
Bureau indépendant d'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| Sigles et abréviations | ix |
| Résumé exécutif | xi |
| Chapitre 1 Introduction | 1 |
| 1.1 Objectif de l'évaluation | 1 |
| 1.2 Contexte national et défis de développement | 1 |
| 1.3 Le PNUD au Cameroun | 3 |
| 1.4 Méthodologie de l'évaluation | 5 |
| 1.5 Structure du rapport | 8 |
| Chapitre 2 Contribution du PNUD aux résultats de développement | 11 |
| 2.1 Gouvernance : capacités institutionnelles | 11 |
| 2.2 Gouvernance : politiques publiques inclusives | 15 |
| 2.3 Lutte contre la pauvreté et réalisation des OMD | 20 |
| 2.4 Environnement et changement climatique | 28 |
| 2.5 Prévention des crises | 31 |
| Chapitre 3 Qualité de la contribution du PNUD | 35 |
| 3.1 Pertinence | 35 |
| 3.2 Efficience | 38 |
| 3.3 Durabilité | 47 |
| Chapitre 4 Positionnement stratégique et questions transversales | 51 |
| Chapitre 5 Conclusions, recommandations et réponse de la direction | 57 |
| 5.1 Conclusions | 57 |
| 5.2 Recommandations | 60 |
| 5.3 Réponse de la direction | 64 |
| ANNEXES (disponibles en ligne) | 69 |

Tableaux

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : Effets programme et budgets indicatifs | 4 |
| Tableau 2 : Indicateurs DPP selon le PAPP 2013-2017 | 18 |

Figures

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Théorie de changement – Amélioration de la qualité des prestations rendues aux usagers des services publics | 12 |
| Figure 2 : Théorie de changement pour l'amélioration de la participation politique des personnes vulnérables et de la prise en compte de leurs priorités dans les politiques, plans et stratégies | 17 |
| Figure 3 : Théorie de changement pour l'amélioration des revenus à travers l'approche des filières porteuses | 22 |
| Figure 4 : Théorie de changement du programme de résilience | 29 |
| Figure 5 : Dépenses du programme par source de financement (2008–2015) | 42 |
| Figure 6 : Logique d'intervention de PRINCES | 42 |
| Figure 7 : Logique d'intervention plus adaptée pour le programme d'inclusion | 43 |
| Figure 8 : Rapport entre les dépenses de gestion et les dépenses totales (2005-2015) | 46 |
| Figure 9 : Dépenses pour les activités et le fonctionnement des programmes | 46 |
| Figure 10 : Marqueur genre – pourcentage des projets par catégorie | 53 |

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|----------|---|
| ANEMCAM | Association nationale des établissements de microfinance du Cameroun |
| APD | Aide publique au développement |
| CEOCA | Centre d'écoute, d'orientation, de conseil et d'accompagnement |
| CFCE | Centre de formalités de création d'entreprises |
| CHOC | Changer d'habitude, s'opposer à la corruption |
| CONAC | Commission nationale anticorruption |
| DPP | Document de programme de pays |
| DSCE | Document de stratégie pour la croissance et l'emploi |
| DSRP | Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté |
| ELECAM | Élections Cameroun |
| EIFORCES | École internationale des forces de sécurité |
| ERAD | Évaluation des résultats des activités de développement |
| FCFA | Franc de la Communauté financière africaine |
| FEM | Fonds pour l'environnement mondial |
| FENU | Fonds d'équipement des Nations Unies |
| FIDA | Fonds international pour le développement agricole |
| GIC | Groupe d'initiative commune |
| GRES | Échelle de l'efficacité des résultats en matière d'égalité entre les sexes |
| HACT | Politique harmonisée concernant les transferts de fonds |
| MINATD | Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation |
| MINEPAT | Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire |
| MINEPDED | Ministère de l'environnement, de la protection de la nature et du développement durable |
| MINJEC | Ministère de la jeunesse et de l'éducation civique |
| NIM | Régime d'exécution nationale |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| PAA | Programme d'adaptation de l'Afrique |
| PAAQSU | Programme d'appui à l'amélioration de la qualité des prestations rendues aux usagers des services publics |
| PADMIR | Projet d'appui au développement de la microfinance rurale |
| PAPP | Plan d'action du programme de pays |
| PCD | Plan communal de développement |

| | |
|---------|---|
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNACC | Plan national d'adaptation aux changements climatiques |
| PNUAD | Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PRINCES | Programme d'Inclusion économique et sociale |
| RADEC | Rapport sur le développement économique du Cameroun |
| REPECC | Résilience des populations face aux effets du changement climatique |
| RNDH | Rapport national sur le développement humain |
| SPRPB | Sous-programme de réduction de la pauvreté à la base |
| TRAC | Ressources propres du PNUD |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNHCR | Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés |
| VNU | Volontaires des Nations Unies |

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisé une évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) au Cameroun en 2016. Effectuée dans le cadre des dispositions générales de la Politique d'évaluation du PNUD, l'ERAD est une évaluation indépendante qui vise à mettre en évidence et à analyser la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement ainsi que son positionnement stratégique dans le pays. L'ERAD a couvert la période allant de 2008 à la mi-2016, à savoir la totalité du cycle de programme 2008-2012 et trois années et demie du cycle 2013-2017 en cours.

L'évaluation comporte deux volets principaux. D'abord, l'ERAD a analysé l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats de développement au Cameroun par domaine thématique. Une attention particulière a été portée à l'examen de cette contribution en lien avec la vision globale du PNUD pour la réduction de la pauvreté et des inégalités, ainsi qu'à la promotion de l'égalité hommes-femmes et à l'autonomisation des femmes. Ensuite, l'ERAD a examiné la qualité de la contribution du PNUD en fonction de critères liés à la pertinence, à l'efficacité et à la durabilité. De plus, le positionnement stratégique du PNUD a ensuite été analysé sous l'angle du mandat de l'Organisation, des besoins nouveaux ou existants et des priorités nationales pour le développement au Cameroun.

L'évaluation a utilisé plusieurs méthodes et approches, notamment une analyse documentaire de grande ampleur, des entretiens avec des représentants des autorités au niveau central, régional et local, de la société civile, des agences des Nations Unies et de développement, des donateurs et des bénéficiaires (hommes et femmes) du programme de pays, et des visites sur le terrain. Celles-ci ont permis une observation directe des réalisations de quelques projets ainsi que des entretiens semi-

structurés avec les autorités locales et des bénéficiaires des interventions appuyées par le PNUD. L'équipe d'évaluation comprenait deux évaluateurs du BIE, un expert international en gouvernance, un expert national en développement local et une experte nationale en matière de genre, avec l'appui de deux assistantes de recherche.

Les conclusions principales de l'évaluation sont les suivantes :

Conclusion 1. Les interventions du PNUD dans le cadre des programmes de pays 2008-2012 et 2013-2017 répondent aux priorités de développement du Cameroun. Le PNUD a apporté des idées innovantes et a contribué au développement des connaissances en appuyant des diagnostics et des analyses tant au niveau stratégique qu'au niveau local. Cependant, malgré un meilleur ciblage du programme de pays depuis 2013, ses efforts pâtissent d'un manque de capitalisation des acquis, et, au moment de l'évaluation, avaient entraîné peu de changements profonds ou durables.

En travaillant sur les thématiques de l'inclusion, de la gouvernance, de la lutte contre la pauvreté, de la résilience et du développement durable, et plus récemment, de la réponse rapide à la crise provoquée par Boko Haram, le PNUD s'est positionné sur les grands défis auxquels le pays fait face. Sur le plan stratégique, le PNUD a contribué au développement de stratégies et de plans nationaux dans divers domaines, d'outils pour l'analyse, la planification et le suivi, ainsi qu'à l'acquisition de connaissances nouvelles. Sur le plan local, grâce à l'appui du PNUD, certains groupes ont pu augmenter leurs revenus et renforcer leur résilience face aux aléas du climat. Le CEOCA est un modèle prometteur.

Au cours de la période examinée, le PNUD a fait des efforts pour améliorer le ciblage de son

programme. Le DPP et PAPP 2008-2012 ont identifié au départ sept effets escomptés, tandis que le PAPP 2013-2017 s'est recentré sur quatre effets. En outre, la focalisation thématique du deuxième programme s'est accompagnée d'une concentration géographique sur le terrain, dans l'Extrême-Nord. Au cours de la mise en œuvre du programme pour la période 2013-2017, avec l'escalade de la crise sécuritaire et humanitaire, les interventions du PNUD ont été réorientées pour renforcer leur action dans l'Extrême-Nord.

Toujours est-il que la plupart des résultats du soutien apporté par le PNUD demeurent peu tangibles. Au cours de la période d'évaluation, les progrès en matière de participation politique des groupes sociaux en situation de vulnérabilité et d'intégration de leurs préoccupations ainsi que des problématiques liées au genre ou transversales (environnement, VIH/sida) dans les plans, les politiques et les stratégies sectorielles sont restés marginaux. La mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption reste un défi. Les résultats des initiatives à résultat rapide lancées dans le cadre du programme de lutte contre la corruption n'ont pas été pérennisés. Le programme d'amélioration des services publics a appuyé le développement et la validation d'une norme de qualité des services publics, un acquis important, mais qui n'a pas encore été diffusé. Le programme de réduction de la pauvreté à la base n'a pas pleinement mis en œuvre la stratégie de structuration des filières porteuses articulée dans le document de programme. Des plans ORSEC ont été élaborés de façon participative, mais seulement dans deux communes, et des simulations doivent encore être organisées. Certaines pratiques agro-sylvo-pastorales ont été introduites dans des communes pilotes, mais un travail de diffusion à grande échelle reste à accomplir. Le temps imparti pour la mise en œuvre du PAPP (jusqu'à fin 2017) risque d'être insuffisant pour mener à bien toutes les initiatives prévues, les évaluer, en tirer les enseignements et les diffuser auprès d'une masse critique pour qu'on puisse parler d'un changement significatif. Les expériences-pilotes risquent d'être une fin en soi alors que dans la logique du programme, elles ne sont qu'une étape, la finalité étant

de promouvoir leurs résultats dans l'optique d'un développement à plus grande échelle.

Conclusion 2. Le positionnement stratégique du PNUD vis-à-vis des partenaires de développement pourrait être considérablement amélioré. Son image actuelle auprès de beaucoup de partenaires est celle d'un bailleur comme les autres, de sorte qu'il a tendance à être jugé en fonction des montants qu'il met à la disposition du pays. Lors du recentrage de son programme à partir de 2012, le PNUD s'est montré timide dans ses choix dans le domaine de la gouvernance.

Le PNUD est perçu comme porteur de valeurs liées à la prise en compte du genre et des préoccupations des groupes vulnérables. Il s'agit là d'une valeur ajoutée que lui reconnaissent la plupart des acteurs rencontrés. En même temps, il est généralement perçu comme un bailleur parmi d'autres, de sorte qu'il a tendance à être jugé en fonction des montants qu'il met à la disposition du pays. Faute de pouvoir rivaliser avec d'autres sur ce plan et d'avoir suffisamment cultivé son image, le PNUD manque de visibilité dans le paysage du développement du Cameroun.

À la fin du premier programme (2008-2012), le PNUD a analysé les leçons de la coopération passée et a reconnu qu'il devrait désormais se focaliser sur quelques résultats clés, tenant compte des priorités nationales, des ressources disponibles et de ses avantages comparatifs. Ainsi, sur plusieurs sujets traités au cours du premier cycle programmatique dans le domaine de la gouvernance (promotion des droits de l'homme, processus électoral, lutte contre la corruption), l'analyse a mis en relief un certain retrait opéré par le PNUD. Le choix de se focaliser sur l'amélioration des services publics, apprécié sous l'angle de considérations de gestion et de l'efficacité de l'action, est pertinent. En revanche, considéré à l'aune du positionnement stratégique du PNUD, des thématiques du Plan stratégique du PNUD ainsi que celles du DSCE en matière d'amélioration de la gouvernance et de gestion stratégique de l'État, ce choix peut être assimilé à de la timidité.

Conclusion 3. Le PNUD se montre réactif aux changements de contexte. La focalisation de ses interventions depuis 2013 dans les régions les plus pauvres du nord du pays et l'introduction de programmes de relèvement rapide depuis 2014 sont des choix judicieux. Cependant, ce recentrage programmatique ne s'est pas accompagné d'une présence accrue dans la région, et les procédures de planification stratégique du PNUD limitent sa capacité à s'adapter rapidement dans un contexte instable.

Le PNUD a répondu à la montée de la crise dans l'Extrême-Nord avec de nouveaux programmes de réponse rapide, l'adaptation des programmes en cours pour mettre en œuvre des activités dans des communes touchées par le conflit, et un renforcement de ses propres ressources humaines. Au moment de l'évaluation, il était trop tôt pour évaluer l'efficacité des nouvelles interventions, mais les parties prenantes interrogées appréciaient l'approche de relèvement rapide ainsi que l'engagement des communautés particulièrement vulnérables. Toutefois, ce recentrage programmatique ne s'est pas accompagné d'une présence accrue dans la région, à l'exception du personnel des projets de réponse rapide qui n'est pas habilité à assurer un suivi ou une coordination en dehors de ces projets. Le reste du personnel du PNUD et les conseillers techniques des programmes principaux sont basés dans la capitale. Le manque de clarté sur les procédures de révision du programme de pays afin de mieux répondre au nouveau contexte et aux demandes du Gouvernement a entraîné des retards dans la planification et dans l'élaboration des plans annuels de travail en 2016.

Conclusion 4. Le manque de ressources et la faible efficacité du programme de pays ont eu des conséquences sur les résultats.

Le PNUD est fortement dépendant d'un nombre limité de sources de financement. Son partenaire financier le plus important depuis 2011 est, de loin, le Japon : entre 2011 et 2015, les ressources de base du PNUD constituaient 46 % des dépenses totales, et les fonds japonais, 37 %.

Plusieurs contraintes liées à la mobilisation des ressources ont été relevées au cours de l'évaluation (environnement général de l'aide au développement, crise économique mondiale, fait qu'en tant que pays à revenu intermédiaire, le Cameroun n'est pas un pays prioritaire pour les pays donateurs traditionnels). En 2013, le PNUD a développé une stratégie de mobilisation des ressources, mais qui reste sans effet notable.

Le Gouvernement du Cameroun, le deuxième partenaire financier du programme de pays, a fourni 10 % des ressources totales du programme entre 2008-2012, mais moins de 1 % entre 2013-2015, et ce même si le PAPP 2013-2017 envisageait une contribution à hauteur d'un tiers environ des ressources totales prévues. Même sous forme de « contrepartie » du Gouvernement (allouée aux interventions appuyées par le PNUD, mais non versée sur le compte bancaire du PNUD), ce montant n'est que timidement mobilisé (en dehors du cas du SPRPB). Ainsi, de nombreuses activités prévues n'ont pas pu être mises en œuvre. Le PNUD n'a pas adapté sa stratégie en fonction des incertitudes pesant sur la mobilisation des ressources.

Le PNUD n'utilise pas ses ressources limitées de façon efficace. Malgré le recentrage de son programme pour la période 2013-2017, avec une réduction du nombre d'effets et une concentration géographique, celui-ci se caractérise par des phases de préparation très longues, des délais dans la signature des plans annuels de travail et des coûts de gestion des programmes disproportionnés. En effet, les coûts de fonctionnement des interventions principales depuis 2013 correspondent à presque la moitié des dépenses totales. Le modèle d'exécution nationale (NIM) tel qu'appliqué au Cameroun, où le PNUD ne fait pas d'avance au Gouvernement, a pour conséquence que les responsables de programme du PNUD consacrent un temps disproportionné aux tâches de gestion aux dépens de travail de fond et du développement des partenariats stratégiques.

Conclusion 5. Le PNUD met l'accent sur les femmes et les groupes vulnérables dans tous

ses documents de programme, et assure leur participation dans les activités qu'il appuie. Si certaines interventions visent des changements transformatifs, l'approche dans les faits reste souvent «sexospécifique» à savoir, axée sur le ratio hommes-femmes, au lieu d'aborder les besoins différenciés selon les sexes tout au long de l'intervention ou de chercher à opérer de véritables changements dans les normes ou les structures de pouvoir.

Le PNUD met en œuvre un programme spécifique visant une meilleure intégration des préoccupations des femmes et d'autres groupes vulnérables dans les plans, politiques et stratégies de développement, qui à terme, pourrait mener à des résultats transformateurs. En outre, il veille à l'intégration de la dimension de genre et d'autres formes de vulnérabilité dans la quasi-totalité des documents de programme, des documents de projet et des termes de référence pour des activités ou des produits spécifiques. Lors des diagnostics et des états de lieux, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes vulnérables ont été consultées. Cependant, les étapes suivantes ne tiennent pas toujours compte des besoins spécifiques des femmes ou d'autres groupes. Par exemple, lors du développement de la stratégie de communication sur l'adaptation aux changements climatiques, des femmes ont été consultées, mais la stratégie adoptée ne s'intéresse pas aux canaux de communication qu'elles utilisent le plus ni à la manière de formuler les messages de façon à accroître leur participation. Dans le cadre du programme en cours, les financements de projets de microentreprises ou d'activités génératrices de revenus n'ont pas touché autant de femmes que d'hommes. La construction de marchés à bétail a surtout bénéficié aux éleveurs, majoritairement des hommes.

Conclusion 6. Au cours de la période couverte par l'évaluation, le PNUD a accompli beaucoup de progrès dans le suivi et l'évaluation, mais le suivi porte essentiellement sur la mise en œuvre et l'utilisation des budgets et non pas sur les progrès vers les effets. Le suivi sur le terrain reste insuffisant, surtout dans un contexte de conflit armé et d'incertitude.

Le bureau de pays a déployé des efforts notables en matière de suivi et de *reporting*, surtout depuis le début du programme en cours. Le suivi effectué dans le système de gestion Atlas est détaillé, avec des mises à jour régulières concernant les risques et les problèmes, et l'application de critères de qualité. Le bureau de pays organise régulièrement des réunions de suivi. Cependant, ce suivi est focalisé sur l'exécution technique et financière, aux dépens d'une analyse d'ensemble et des liens entre les produits réalisés et les effets escomptés. Les indicateurs se concentrent surtout au niveau des premiers et fournissent peu d'information sur les seconds. Les visites sur le terrain, en dehors des visites par la coordinatrice résidente/représentante résidente et de celles de l'équipe de relèvement rapide (basée dans l'Extrême-Nord), sont rares. Le contexte de la zone où se concentrent les interventions est très différent de celui de la capitale et est en évolution constante du fait des conflits, ce qui exige un suivi attentif afin de garantir la pertinence des interventions sur la durée. Ce suivi est également nécessaire pour s'assurer que les interventions favorisent l'inclusion et ne contribuent pas par inadvertance à l'effet inverse.

L'ERAD formule les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : Le PNUD doit se concentrer davantage sur les résultats, renforcer son positionnement stratégique et cultiver son image. Pour ce faire, il doit identifier un nombre restreint de domaines où, par son mandat et son expérience, il possède des avantages comparatifs. Il devra ensuite définir des résultats à la fois ambitieux et réalistes ainsi que conceptualiser et mettre en œuvre des interventions, tout en parvenant à un bon équilibre entre des actions ciblées, susceptibles d'aboutir rapidement à des résultats concrets, et des interventions qui traitent des problèmes de fond. Il doit communiquer sur son positionnement et sa mission.

Le PNUD doit s'appuyer sur les valeurs des Nations Unies, ses atouts institutionnels, son expérience et ses capacités pour faire des choix

stratégiques pour son nouveau programme de pays. Étant donné ses ressources très restreintes, il doit se limiter à quelques domaines d'intervention où il peut vraiment faire une différence et où il possède un véritable avantage comparatif. Il doit chercher à capitaliser sur les leçons et les résultats des expériences passées, sans hésiter à repartir sur de nouvelles bases lorsque les interventions précédentes n'ont pas engendré de véritables changements.

Une fois les thématiques identifiées, le PNUD doit trouver un équilibre entre des interventions qui peuvent produire des résultats rapides et visibles, et le travail de longue haleine nécessaire pour pérenniser leurs effets. Parallèlement, il doit concevoir son programme de manière à pouvoir mener des interventions de bout en bout et à obtenir de vrais résultats avec le budget initial, indépendamment des compléments de ressources éventuels, qui pourront permettre de les développer, de les compléter ou de mettre en œuvre d'autres initiatives. Tout en reconnaissant l'importance d'une analyse approfondie, le PNUD doit se focaliser sur les connaissances essentielles pour orienter ses interventions, et ensuite se concentrer sur l'action, l'expérimentation, l'obtention de résultats, leur diffusion, ainsi que les activités de plaidoyer. Dans un contexte incertain, le PNUD doit être agile et réactif tout en restant attentif à l'avancement de ses objectifs et en poursuivant son plaidoyer pour que ses produits entraînent des changements au niveau des effets.

Une fois les thèmes principaux du nouveau programme clairement articulés, il doit activement communiquer sur son positionnement. Le PNUD ne pourra jamais l'emporter sur le plan des ressources, c'est pourquoi il doit adopter un autre positionnement et communiquer sur ce dernier. Il doit cultiver sa spécificité et se distinguer des autres partenaires techniques et financiers. Il doit mettre en avant son rôle d'institution œuvrant pour ces valeurs universelles que sont la paix, l'état de droit, la cohésion nationale et le développement durable. Il doit rester concentré sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, et communiquer sur cette mission. En visant des résul-

tats rapides, il pourra ensuite diffuser ces résultats et les enseignements tirés, de façon à mettre en relief sa mission, qui est de servir de catalyseur, de facilitateur et d'accompagnateur, et non de bailleur ou d'agence d'exécution. Ce faisant, cette mission pourra évoluer vers un rôle d'observation, de plaidoyer, de renforcement des capacités nationales et de facilitation de la coopération pour le développement entre le pays et les donateurs, et avec d'autres pays (coopération Sud-Sud). Enfin, le PNUD doit renforcer son rôle de coordination, aussi bien dans la capitale que dans la région de l'Extrême-Nord.

***Réponse de la direction :** Le PNUD reconnaît la pertinence de cette recommandation et avait déjà pris action notamment à travers la révision du cadre de résultats du cycle de coopération actuel (2013-2017) et la formulation du CPD 2018 – 2020. Ceci a permis d'améliorer la structuration du programme, son recentrage géographique et la planification des objectifs et des résultats concrets et réalistes en tenant compte de la tendance baissière des ressources régulières.*

Par ailleurs le PNUD entend mener des actions spécifiques de communication visant à améliorer la visibilité des résultats de ses interventions.

Recommandation 2 : Le PNUD doit réfléchir à la possibilité de s'investir de nouveau sur les sujets identifiés comme étant les grands défis du pays et sur lesquels il dispose, de par sa neutralité ainsi que son expérience au niveau international et au Cameroun, d'un avantage comparatif : le renforcement des processus démocratiques et de l'état de droit.

Au cours de sa réflexion sur les orientations stratégiques du prochain programme de pays, le PNUD doit réfléchir soigneusement à sa mission, à ses expériences en matière de gouvernance démocratique ainsi qu'aux liens éventuels avec le développement durable et la résilience, avec le nouveau cadre global des ODD et notamment l'ODD 16 (paix, justice et institutions efficaces) et avec son expérience spécifique au Cameroun. Il doit s'efforcer de capitaliser sur les résultats obte-

nus dans les domaines de la promotion de l'état de droit, de la lutte contre la corruption, du renforcement du processus démocratique (processus électoral, rôle du parlement et des autres institutions de contre-pouvoir, renforcement de la société civile), de l'appui à la gestion stratégique de l'État (planification et suivi au niveau global, sectoriel, régional et local), ainsi que de la prévention et de la réponse aux crises.

La capacité du PNUD à travailler de façon intersectorielle et son expérience dans les domaines de la gestion de l'environnement et de la résilience face aux changements climatiques et aux conflits (des défis imbriqués qui s'amplifient mutuellement dans les régions septentrionales du pays) lui confèrent aussi des avantages comparatifs, sur lesquels il peut s'appuyer pour le développement du nouveau programme.

Réponse de la direction : Le PNUD accepte cette recommandation et engagera des réflexions en interne, avec le Gouvernement et les partenaires clés en matière de gouvernance et d'état de droit.

Recommandation 3 : Le PNUD doit continuer de concentrer ses interventions dans les communes les plus pauvres et les plus vulnérables du pays, tout en trouvant un équilibre approprié entre des interventions en amont (d'ordre stratégique ou politique) et en aval (au niveau des populations cibles). Il doit éviter de se laisser cantonner à un rôle d'agence d'exécution de projets de relèvement rapide.

Le choix du programme en cours de se concentrer sur la région la plus pauvre et de loin la plus vulnérable de l'Extrême-Nord est pertinent, en ce qu'il permet aux interventions du PNUD d'avoir un meilleur impact sur la réduction des inégalités et de bénéficier aux plus démunis. Ce choix permet par ailleurs d'aborder la question des jeunes de cette région qui se tournent en masse vers la radicalisation et le terrorisme, un phénomène en passe de devenir l'un des principaux défis du pays et de l'ensemble de la sous-région sahélienne. La concentration géographique favorise aussi l'efficacité, les synergies et la visibilité des résultats.

Ce choix devrait être maintenu dans le prochain programme de pays.

Le PNUD peut aussi jouer un rôle plus important dans la coordination des interventions dans la région de l'Extrême-Nord. Il doit faire en sorte que ses prochaines interventions et d'autres partenaires puissent capitaliser sur les connaissances déjà acquises, entre autres en diffusant les études et les analyses réalisées dans le cadre du programme de pays en cours.

Cependant, et surtout si la mobilisation de ressources pour des projets répondant aux crises s'avère plus facile que pour d'autres types d'interventions, le PNUD doit veiller à ne pas être cantonné à un rôle d'agence d'exécution de projets de réponse rapide. Il doit être présent dans l'Extrême-Nord pour agir et comprendre, mais aussi pour apprendre et mener des actions de plaidoyer auprès des autorités nationales et des partenaires.

En outre, il faut reconnaître que le choix de focaliser les interventions sur les zones les plus pauvres n'est peut-être pas adapté au développement de modèles reproductibles sur le plan national, car ce n'est pas dans les zones les plus démunies que l'on peut mettre en place des modèles avancés. Si les ressources le permettent, et afin de continuer de se positionner en tant qu'acteur œuvrant à la réduction des inégalités tout en étant à l'avant-garde des expériences novatrices, le PNUD pourrait envisager dans certains cas d'agir dans deux régions aux profils différents : une région très pauvre et une autre région, où l'incidence de la pauvreté serait moins élevée, afin d'en tirer des enseignements pour le plaidoyer et la mise à l'échelle.

Réponse de la direction : Le PNUD accepte cette recommandation et veillera à l'équilibre entre les interventions adressant les préoccupations des plus vulnérables en aval tout en préservant son rôle d'appui conseil du Gouvernement sur le plan stratégique au niveau central.

Recommandation 4 : Le PNUD doit continuer à œuvrer à la réduction des inégalités entre les sexes et à l'autonomisation des femmes ainsi

qu'à la réduction d'autres formes d'inégalités et d'exclusion. La participation des groupes vulnérables et la prise en compte de leurs priorités doivent être intégrées dans tous les programmes. Un programme autonome traitant des questions transversales n'est, de fait, pas conseillé. Le bureau de pays doit renforcer son expertise en matière de genre et s'employer à satisfaire aux critères de référence du Label égalité des sexes.

Le PNUD doit continuer à mettre l'accent sur la réduction des inégalités et de l'exclusion, en s'appuyant sur le cadre des ODD et l'engagement global de « ne laisser personne pour compte ». Cependant, au vu de l'expérience du programme PRINCES et du manque de résultats concrets, il doit privilégier l'intégration du genre et d'autres questions transversales dans toutes ses interventions pour faire en sorte qu'elles contribuent à renforcer la participation des plus vulnérables et à réduire les inégalités hommes-femmes. Les efforts du PNUD doivent aller au-delà des consultations avec des femmes et des représentants des groupes vulnérables lors des analyses et des états des lieux. Les activités et les interventions doivent répondre aux besoins spécifiques de ces groupes. Le bureau de pays doit renforcer son expertise interne. S'il n'est pas possible d'engager un spécialiste dans ce domaine, le bureau de pays devrait chercher d'autres solutions. Il pourrait envisager d'engager un consultant ou une consultante dans le cadre d'un accord à long terme pour l'accompagner dans la réduction des lacunes sur la durée, mais à temps partiel et à des moments clés. Le bureau devrait chercher à se conformer aux critères de référence du Label égalité des sexes du PNUD.

***Réponse de la direction :** Le PNUD reconnaît la pertinence de cette recommandation et a déjà mis un accent sur la prise en compte systématique des questions de genre et d'autres préoccupations transversales afin de réduire les inégalités homme-femme lors de la révision du cadre de résultats du cycle de coopération*

actuel (2013-2017) et la formulation du CPD 2018 – 2020.

Recommandation 5 : Le PNUD doit mettre à jour sa stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources. Il doit aussi renforcer son plaidoyer auprès du Gouvernement en vue d'augmenter la contribution nationale au programme de pays, en lui rappelant que le PAPP 2013-2017 prévoyait une contribution du Gouvernement à la hauteur de celle du PNUD, ou, le cas échéant, exposer clairement ce que le PNUD peut ou non financer. En même temps, le PNUD doit prendre des mesures afin d'améliorer son efficacité et d'orienter ses ressources vers des activités programmatiques prioritaires.

Le PNUD doit explorer, en collaboration avec le Gouvernement, de nouvelles opportunités de financements complémentaires et de partenariat, comme les nouveaux fonds pour le climat. Il pourrait faciliter des consultations sous forme de tables rondes avec les donateurs sur l'idée d'une reconstruction de l'Extrême-Nord. Une telle initiative pourrait être prise au niveau du Cameroun ou dans le cadre d'une dynamique transfrontalière reliant les régions concernées du Nigéria, du Tchad et du Niger.

Le PNUD doit aussi travailler étroitement avec le Gouvernement pour mobiliser une contribution nationale au programme de pays, en s'appuyant sur la notion selon laquelle « la participation des gouvernements aux coûts renforce l'appropriation nationale et contribue à l'aboutissement des programmes de pays »¹. Le PNUD pourrait expérimenter une planification « glissante », pour que des activités prévues sur une année donnée soient planifiées dès le second semestre de l'année précédente de manière à disposer de suffisamment de temps pour mener des actions de plaidoyer auprès des autorités et pour prendre en compte ces activités dans les arbitrages budgétaires. En ce qui concerne ses ressources propres, le

1 Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, Rapport du conseil d'administration sur ses travaux en 2015, E/2015/35, p. 117/126.

PNUD doit clairement déterminer ce qu'il peut ou non financer, limitant ses investissements aux interventions les plus pertinentes et les plus aptes à contribuer à la réalisation des effets escomptés dans le document de programme de pays.

Le PNUD doit rationaliser le plus possible les coûts de gestion des programmes, par exemple, en limitant le nombre de conseillers techniques aux programmes. Il doit aussi chercher des solutions innovantes pour réduire les tâches administratives des chargés de programmes afin qu'ils puissent consacrer davantage de temps aux questions de fond.

Réponse de la direction : Le PNUD prend bonne note de cette recommandation et des actions ont déjà été prises notamment l'actualisation de la stratégie de partenariat et de mobilisation des ressources en 2017. Par ailleurs, le bureau poursuit le plaidoyer pour la mobilisation et le transfert des contributions du Gouvernement pour l'exécution des programmes de coopération.

Recommandation 6 : Le PNUD doit renforcer ses activités de suivi et d'évaluation, en mettant l'accent sur les changements induits par ces activités, ainsi que sur les progrès dans la réalisation des effets escomptés. Le PNUD doit aussi structurer son bureau en fonction de la concentration géographique de sa programmation, en affectant plus de personnel dans l'Extrême-Nord pour renforcer la coordination et le suivi.

Le PNUD doit continuer sur sa trajectoire positive d'amélioration du suivi et de l'évaluation de son programme. Le suivi ne doit pas se limiter

au contrôle de l'utilisation des budgets et de la mise en œuvre des plans de travail, mais doit continuellement évaluer la pertinence des interventions et la probabilité qu'elles entraînent des résultats tangibles. Le PNUD doit développer des indicateurs pertinents dans le cadre de ses documents de programme, mais doit aussi reconnaître les limites de ces derniers, et assurer un suivi véritable des changements induits par les produits réalisés. Les indicateurs doivent aussi être sensibles à la dimension de genre. Le PNUD ne doit pas hésiter à faire évaluer l'efficacité de ses modèles afin de les améliorer ou de changer d'approche si nécessaire.

Le PNUD doit renforcer sa présence dans la région où sont concentrées ses activités, notamment dans l'Extrême-Nord, afin d'assurer un suivi rapproché des interventions, de consolider des synergies potentielles, de favoriser la coordination et la complémentarité des interventions qu'il met en œuvre entre elles et avec celles d'autres partenaires, d'encourager l'appropriation locale, d'améliorer l'efficacité et de renforcer sa crédibilité. Le suivi sur le terrain doit être sensible aux problématiques liées à la paix et au conflit, tout en tenant toujours compte de l'incidence du conflit armé sur les programmes. Il doit aussi veiller à ce que ses programmes ne nuisent à personne. Ce suivi renforcé sera encore plus important quand les interventions du PNUD seront moins axées sur les analyses et les états de lieux, et davantage sur les actions et les réalisations concrètes.

Réponse de la direction : Dans le cadre du nouveau programme de coopération 2018-2020, le PNUD s'est engagé à renforcer sa présence dans l'Extrême Nord tout en tenant compte de la tendance baissière des ressources régulières.

Chapitre 1

INTRODUCTION

1.1 OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a réalisé une évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) au Cameroun en 2016. Effectuée dans le cadre des dispositions générales de la Politique d'évaluation du PNUD², l'ERAD est une évaluation indépendante qui vise à mettre en évidence et à analyser la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement ainsi que son positionnement stratégique dans le pays. L'objectif d'une ERAD est :

- D'apporter un appui à l'élaboration du nouveau programme de pays du PNUD ;
- De renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis des partenaires et parties prenantes nationales ;
- De renforcer la redevabilité du PNUD vis-à-vis du Conseil d'administration du PNUD.

Cette première ERAD au Cameroun a été réalisée au cours de l'année 2016, puisque l'actuel programme de pays arrive à son terme en 2017. Cette évaluation fournit des éléments pour l'élaboration d'un nouveau programme de pays, qui sera mis en œuvre à partir de 2018 par le bureau de pays et les parties prenantes nationales concernées. L'ERAD a couvert la période allant de 2008 à la mi-2016, à savoir la totalité du cycle de pro-

gramme 2008-2012 et trois années et demie du cycle 2013-2017 en cours.

1.2 CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT

La République du Cameroun est située en Afrique centrale, au fond du golfe de Guinée. Le territoire s'étire de l'Atlantique au lac Tchad et comprend trois grandes zones climatiques : la zone équatoriale, la zone soudanienne et la zone soudano-sahélienne. La population s'élevait en 2014 à près de 22 millions d'habitants. Elle est majoritairement jeune : 43 % des Camerounais ont moins de 15 ans. Le pays compte plus de 240 tribus appartenant à trois principaux groupes ethniques. Près de la moitié de la population vit en milieu urbain. Les principales métropoles sont Douala et Yaoundé³.

L'économie camerounaise a fait preuve de résilience dans un environnement régional en proie aux crises sécuritaires et humanitaires, un contexte économique mondial marqué par la stagnation dans les pays de l'OCDE et le ralentissement de la croissance dans les pays émergents⁴. Néanmoins, la croissance n'a atteint en moyenne que 3,4 % par an entre 2000 et 2010, et 4,7 % sur la période 2010-2014, ce qui reste bien en dessous de l'objectif des 5,5 % fixé par le Gouvernement pour hisser le Cameroun au rang des pays émergents à l'horizon 2035.

2 Voir la Politique d'évaluation du PNUD : <http://web.undp.org/evaluation/policy.shtml>. L'ERAD sera effectuée en respectant les normes et règles ainsi que le code de conduite définis par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (<http://www.uneval.org>).

3 Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement en 2015, Institut national de la statistique du Cameroun, septembre 2015, p. 17.

4 Banque africaine de développement, Perspectives économiques en Afrique 2014 : <http://www.afdb.org/fr/countries/central-africa/cameroon/cameroon-economic-outlook/>

Le pays est confronté à plusieurs défis majeurs. Depuis le début du millénaire, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté n'a que légèrement diminué, passant de 40,2 % en 2001 à 39,9 % en 2007 puis à 37,5 % en 2014⁵. D'importantes disparités économiques et sociales subsistent entre les régions du pays et au sein de la population. L'incidence de la pauvreté en milieu rural est passée de 52,1 % en 2001 à 55 % en 2007, pour atteindre 56,8 % en 2014. La pauvreté s'est aggravée dans certaines régions, y compris dans l'Extrême-Nord, le Nord et l'Adamaoua où des chiffres records ont été enregistrés en 2014 (respectivement 74,3 %, 67,9 % et 47,1 %⁶). Cette aggravation des inégalités est corroborée par l'évolution de l'indice de Gini, qui mesure les inégalités entre différents groupes, et qui est passé de 0,39 en 2007 à 0,44 en 2014⁷.

En ce qui concerne l'emploi, si le taux de chômage n'était que de 3,84 % en 2010, 90,5 % de la population active était employée dans le secteur informel⁸. Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est passé de 7,6 % en 2005 à 6,4 % en 2010. Ce taux apparemment faible cache cependant un sous-emploi chronique (70,7 %)⁹. La proportion des jeunes femmes au chômage reste supérieure à celle des hommes. De plus, celles-ci sont en général plus touchées par le sous-emploi que les hommes.

Concernant les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les autorités natio-

nales estiment que l'environnement est favorable à la réalisation de presque la moitié de leurs cibles d'ici 2020¹⁰. Dans le domaine de l'égalité hommes-femmes, le Cameroun se situe au 132^e rang sur 154 pays et territoires concernant l'indice d'inégalité de genre^{11 12}.

L'Extrême-Nord du Cameroun fait face à une insécurité croissante. Le groupe Boko Haram mène des attaques dans les villages frontaliers, des embuscades avec des engins explosifs sur les routes, tout en perpétrant des assassinats de dirigeants locaux, des manœuvres d'intimidation ainsi que des vols de marchandises et de bétail. En outre, la crise politique en République centrafricaine a provoqué des déplacements de personnes vers l'est du Cameroun. Le nombre de réfugiés d'origine nigériane et centrafricaine au Cameroun s'élevait à plus de 331 000 en juillet 2016¹³.

En réponse aux défis de développement du pays, le Gouvernement a élaboré en 2009 une Vision du Cameroun à l'horizon 2035, dont l'objectif est de faire du pays « un pays émergent, démocratique et uni dans la diversité ». Pour concrétiser cette vision, le Gouvernement a conçu une stratégie de développement couvrant la période 2010-2020, consignée dans le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE). Les premières années de mise en œuvre du DSCE n'ont pas débouché sur les taux de croissance espérés, et en 2014, le Président de la République a annoncé la mise en œuvre d'un plan d'urgence triennal

5 Institut national de la statistique (INS), Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement en 2015, septembre 2015, p. 21.

6 Institut national de la statistique (INS), Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement en 2015, septembre 2015, p. 21.

7 Institut national de la statistique (INS), Présentation des premiers résultats de la quatrième enquête camerounaise auprès des ménages (ECAM 4) de 2014, octobre 2015, p. 5.

8 Institut national de la statistique, Enquête sur l'emploi et le secteur informel, 2010, p. 23.

9 Institut national de la statistique, Deuxième enquête sur l'emploi et le secteur informel (EESI2). Phase 1 : Enquête sur l'emploi, Rapport principal, octobre 2011, p. 23.

10 Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement en 2015, Institut national de la statistique du Cameroun, septembre 2015, p. 47.

11 <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>

12 Plus d'informations sur le contexte du pays sont disponibles dans les termes de référence (annexe 1) et la Vue d'ensemble du pays (annexe 2).

13 Fiche d'information ECHO, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/cameroon_fr.pdf

pour l'accélération de la croissance couvrant la période 2015-2017¹⁴.

1.3 LE PNUD AU CAMEROUN

Le PNUD est présent au Cameroun depuis le 10 septembre 1972. Au cours de la période visée par cette ERAD (2008-2016), le PNUD a mis en œuvre deux cycles programmatiques (2008-2012 et 2013-2017). Le premier cycle (2008-2012) était inscrit dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) de la même période, élaboré en réponse aux défis et problèmes identifiés dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) de 2003 du Gouvernement camerounais et dans sa version révisée de 2005. L'assistance fournie par le PNUD pour la période s'articulait autour de trois axes : gouvernance démocratique ; réduction de la pauvreté et réalisation des OMD ; énergie et environnement. Le Document de programme de pays (DPP) et le Plan d'action du programme de pays (PAPP) 2008-2012 identifiaient sept objectifs. En réponse au lancement du Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) 2010-2020 et à une évaluation à mi-parcours du programme de pays, le PNUD a modifié ces objectifs et porté leur nombre de sept à quatre, tout en conservant les trois axes d'intervention.

Le cycle de 2013-2017 tient compte des concertations avec les autorités nationales, telles que reflétées dans le PNUAD 2013-2017, qui découle du DSCE. Ce deuxième cycle programmatique comporte trois grandes composantes : le soutien de l'économie et la gestion stratégique de l'État ; la lutte contre la pauvreté et le développement durable ; le soutien à la gouvernance ainsi que la prévention des crises et catastrophes. Le DPP identifie cinq effets recherchés. Le processus d'élaboration du PAPP pour la période 2013-2017 a ensuite débouché sur quatre grands programmes découlant des cinq effets du DPP. Ces programmes correspondent à quatre

effets du PAPP, qui font l'objet d'un suivi dans le système de gestion du PNUD, Atlas. En 2016, le bureau de pays a entamé une révision du programme de pays au niveau des produits, afin de prendre en compte l'évolution du contexte ainsi que les réponses apportées par le PNUD.

Il y a une certaine continuité entre les deux périodes programmatiques. Des thèmes clés — la réduction de la pauvreté et l'intégration des questions d'équité, de genre et d'autres dimensions transversales dans les plans, politiques et stratégies de développement — apparaissent dans les deux programmes. L'amélioration de la gouvernance, la gestion des ressources environnementales, la résilience face aux effets du changement climatique et la gestion des risques de catastrophes naturelles exacerbés par les effets du changement climatique sont inclus dans les deux programmes de pays. Cependant, il y a eu des changements dans la stratégie du PNUD : dans le PAPP 2013-2017, il se focalise davantage sur quelques résultats-clés et adopte une approche programmatique visant à accroître l'impact de ses interventions. La focalisation thématique — la prise en compte des groupes en situation de vulnérabilité, la résilience des populations, l'accès aux services publics, l'emploi et les revenus — s'accompagne d'une concentration géographique sur le terrain, dans l'Extrême-Nord.

Le Tableau 2 illustre les liens entre les thématiques et les effets escomptés du premier programme (2008-2012) et ceux du deuxième programme (2013-2017). Le bureau de pays compte deux unités programmatiques, Gouvernance et prévention des crises et Développement durable, qui gèrent chacune des programmes visant deux effets du programme de pays en cours.

Au moment de la conception du programme 2008-2012, le montant indicatif des ressources requises pour atteindre les résultats escomptés était de 23,4 millions de dollars des É.-U., un montant auquel le PNUD s'était engagé à contribuer à

14 Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement en 2015, Institut national de la statistique du Cameroun, septembre 2015, p. 17-18.

| Tableau 1 : Effets programme¹⁵ et budgets indicatifs | | | |
|---|--|---|--|
| Programme 2008–2012 | | Programme 2013–2017 | |
| Effet programme de pays | Budget indicatif (PAPP) | Effet programme de pays | Budget indicatif (PAPP) |
| Thème : Gouvernance démocratique/Gouvernance et gestion stratégique de l'État | | | |
| Efficacité et transparence dans la gestion de l'État améliorées État de droit amélioré et respect des droits humains renforcé Prise en compte des questions d'équité et de genre systématisé dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, stratégies et programme de développement Processus de décentralisation renforcé | Ressources régulières : 2 295 000 Autres ressources : 4 575 000 | Amélioration de la participation politique des groupes sociaux en situation de vulnérabilité et de l'intégration de leurs préoccupations, du genre et des dimensions transversales (environnement, VIH/sida) dans les plans, politiques et stratégies sectorielles Amélioration des prestations rendues aux usagers des services publics | Ressources régulières : 2 200 000 Ressources à mobiliser : 1 400 000 Ressources régulières : 2 100 000 Ressources à mobiliser : 2 500 000 |
| Thèmes : Lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD/Croissance et emploi | | | |
| Le niveau de réalisation des OMD est en augmentation | Ressources régulières : 3 850 000 Autres ressources : 3 125 000 | Amélioration des revenus et de l'accès des populations des localités de la zone sahélienne aux services socio-économiques de base | Ressources régulières : 2 100 000 |
| Thème : Gestion de l'environnement | | | |
| Gestion des ressources environnementales et énergétiques efficace pour protéger les ressources environnementales et énergétiques en conformité avec la convention internationale sur le changement climatique | Ressources régulières : 1 700 000 Autres ressources : 1 700 000 | Amélioration de la résilience des populations aux effets du changement climatique | Ressources régulières : 2 100 000 Ressources à mobiliser : 3 000 000 |
| Thème : Prévention des crises | | | |
| Réduction de la vulnérabilité face aux crises | Ressources régulières : 100 000 Autres ressources : 6 100 000 | | |

15 Les effets cités dans ce tableau sont tirés de la matrice de résultats et de ressources des PAPP. Le texte narratif du PAPP 2008-2012 définit des objectifs globaux pour chaque composante du programme. Par exemple, en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, il est indiqué que « L'action du PNUD dans cet axe vise à améliorer d'ici 2012 tant au niveau national que local, la mise en œuvre et le suivi/évaluation des politiques et des programmes macroéconomiques et sectoriels promouvant le développement et la réduction de la pauvreté à travers la création et le partage équitable de la richesse ». Dans la matrice de résultats, l'effet est exprimé comme suit : « Le niveau de réalisation des OMD est en augmentation. » Dans le PAPP 2013-2017, les effets formulés dans la matrice et le corps du texte sont rigoureusement identiques.

hauteur de 7,9 millions (TRAC). Le Gouvernement devait fournir 3 millions de dollars et les 12,5 millions restants devaient être mobilisés. Le PNUD a réussi à mobiliser plus de ressources que prévu : les dépenses totales entre 2008 et 2012 se sont élevées à 33 millions de dollars (14,9 millions versés par le PNUD, 3 millions par le Gouvernement et 15,5 millions par d'autres partenaires, notamment le Japon). Le montant annuel moyen des dépenses s'établissait à 6,7 millions de dollars.

Le montant total des financements prévus pour la mise en œuvre du PAPP 2013-2017 est de 30,5 millions de dollars (soit en moyenne 6,1 millions par an). Le PNUD s'est engagé à verser 9,6 millions de dollars et le Gouvernement camerounais, 10,5 millions, le reliquat devant être mobilisé auprès des donateurs¹⁶. Au bout de trois ans (2013-2015), les dépenses totales du programme s'élèvent à 11,7 millions de dollars, soit 3,9 millions par an en moyenne. Le PNUD en a financé 61 %, le Gouvernement, 1 %, le Japon, 20 %, et d'autres partenaires, 18 %. Pour plus d'informations sur le financement du programme et la mobilisation de ressources, consulter le chapitre 3.2 et l'annexe 3.

1.4 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

Portée de l'évaluation. L'ERAD porte sur la période allant de 2008 à mi-2016, en particulier sur les programmes de pays du PNUD approuvés par son Conseil d'administration et définis dans les DPP ainsi que les PAPP. Au cours de l'évaluation, il est apparu de plus en plus clairement que, étant donné les changements intervenus dans le contexte national et au niveau du bureau de pays du PNUD, les leçons tirées de la mise en œuvre du programme en cours seraient particulièrement per-

tinentes pour la formulation de recommandations pour l'avenir. Ainsi, la collecte de données s'est concentrée sur les interventions du programme en cours. L'ERAD a accordé une attention particulière aux quatre programmes principaux du cycle en cours ainsi qu'à certaines interventions du premier cycle. Elle s'est également intéressée aux projets récents axés sur la prévention des crises et le relèvement rapide qui n'étaient pas prévus au moment de l'élaboration du DPP et du PAPP. L'ERAD a également pris en compte des initiatives régionales et globales du PNUD qui touchent le Cameroun, mais s'est limitée pour une large part à une étude documentaire. Elle a pris en considération les contributions du Programme de micro-financements du FEM (PMF) à travers une étude documentaire et des échanges avec la coordonnatrice du programme. L'annexe 4 présente une liste détaillée des projets mis en œuvre entre 2008 et 2015, avec des annotations sur le type de données collectées et analysées par l'ERAD.

Processus d'évaluation. La responsable de l'évaluation et le responsable associé de l'évaluation au BIE ont entrepris une mission préparatoire à Yaoundé en avril 2016, ce qui a conduit à l'élaboration des termes de référence pour l'ERAD (annexe 1). Afin de compléter l'équipe d'évaluation, le BIE a recruté un expert international en gouvernance et deux experts nationaux (un spécialiste en développement économique local et un spécialiste des problématiques liées au genre). La responsable de l'évaluation et les trois experts ont effectué une mission principale de collecte de données du 13 juin au 1er juillet 2016¹⁷. À la fin de la mission sur le terrain, les constatations préliminaires et pistes de réflexion (des recommandations initiales) ont été remises au bureau de pays au cours d'une réunion¹⁸. Par la suite, l'équipe a rédigé des rapports distincts sur chaque effet (du pro-

16 PNUD, Stratégie de mobilisation de ressources, Cameroun, juillet 2013, p. 8.

17 Un des experts a continué à organiser des entretiens jusqu'au 7 juillet.

18 Un groupe national de référence pour l'ERAD, présidé par le Directeur général de la coopération et de l'intégration régionale du MINEPAT, a été constitué, mais le groupe n'a pas pu se réunir pendant la mission principale de collecte de données. L'équipe d'évaluation a en revanche rencontré des responsables de la Direction générale de la coopération et de l'intégration régionale au début et à la fin de la mission pour faire le point sur le déroulement des opérations de collecte de données ainsi que les constatations préliminaires des évaluateurs.

gramme actuel) ainsi qu'un rapport sur les aspects liés au genre. Les constatations et les conclusions de chacun de ces rapports ont été ensuite synthétisées dans le rapport global de l'ERAD.

Le projet de rapport a été soumis au BIE, puis au bureau de pays et au bureau régional du PNUD pour l'Afrique, ainsi qu'à un réviseur externe¹⁹, et finalement au Gouvernement et aux autres partenaires. Ce processus a permis de corriger certaines erreurs factuelles et inexactitudes. Le 2 mars 2017, un atelier a réuni à Yaoundé les principales parties prenantes du programme et a fourni une occasion supplémentaire d'obtenir des commentaires et des précisions sur le rapport de l'ERAD avant sa finalisation.

Méthodologie de l'évaluation. Elle comporte deux volets principaux : (1) l'analyse de la contribution du PNUD aux résultats de développement par domaine thématique/programmatische et (2) l'évaluation de la qualité de sa contribution.

Contribution du PNUD par domaine thématique et programmatische. Une analyse de l'efficacité de la contribution du PNUD aux résultats de développement du Cameroun par le biais de ses activités a été réalisée. L'efficacité évalue dans quelle mesure une intervention atteint ses objectifs de développement ou si la réalisation de ces objectifs peut être escomptée au vu des résultats observés. Pour les programmes principaux, la théorie de changement implicite au programme a été construite sur la base des documents de programme. Ensuite, le cheminement vers les effets souhaités a été tracé, afin de pouvoir dresser un bilan des résultats atteints au moment de l'évaluation (juin 2016) et d'évaluer la probabilité de la réalisation des objectifs fixés d'ici la

fin du programme en cours. Pour les autres programmes, les résultats observés ont été comparés avec les objectifs énoncés dans les documents de programme.

L'ERAD a pris note des indicateurs, des valeurs de référence et des cibles des cadres de résultats des documents de programme (voir annexe 5 pour une liste complète), même si ces indicateurs n'étaient pour la plupart pas très utiles pour évaluer la contribution du PNUD à la réalisation des objectifs fixés. S'agissant du programme pour la période 2008-2012, la plupart des indicateurs n'avaient pas de valeur de référence ni de cible, et n'étaient pas renseignés dans les rapports annuels²⁰. D'autres indicateurs mesuraient des impacts, et le lien avec la contribution du PNUD est faible²¹. Néanmoins, ce type d'informations est utile pour décrire le contexte et son évolution. Pour le programme 2013-2017, les indicateurs portent principalement sur les produits et les effets immédiats. Dans le cas de l'effet « amélioration des prestations rendues aux usagers des services publics », ils portent par exemple sur les documents relatifs aux normes minimales de qualité des services publics disponibles, la publication biannuelle du palmarès des services publics et les taux de satisfaction des usagers des services concernés. Certains produits ont été réalisés, d'autres pas encore. Les données de référence et de 2015 sur le taux de satisfaction des usagers proviennent de sources différentes et ne sont pas comparables. Ainsi, certains indicateurs du programme 2013-2017 sont utiles pour évaluer les progrès vers la réalisation des produits escomptés, mais renseignent peu sur les changements au niveau de l'effet.

L'examen de l'efficacité comprenait une analyse de la contribution du PNUD Cameroun à la

19 M. Michael Dominique Carbon, fonctionnaire principal chargé de l'évaluation, Bureau indépendant de l'évaluation du Fonds international de développement agricole (FIDA).

20 C'est le cas par exemple pour l'accroissement des ressources publiques effectivement allouées aux questions relatives à l'équité et à l'égalité des sexes, de l'augmentation du pourcentage de la population ayant jugé justes et transparentes les élections organisées en 2007 et 2012, de l'amélioration de la qualité de l'information communiquée aux citoyens par les pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire et les médias entre 2007 et 2012 ou de l'accroissement du nombre d'acteurs ayant des capacités pour gérer durablement l'environnement sur la base de données environnementales.

21 Par exemple, l'incidence de la pauvreté en milieu rural (indicateur pour laquelle des nouvelles données ne sont pas ouvent disponibles) ou l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International.

réduction de la pauvreté et des inégalités, ainsi qu'à la promotion de l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes. En ce qui concerne la contribution à l'égalité hommes-femmes, pour chaque résultat identifié, l'ERAD a appliqué une échelle de l'efficacité des résultats en matière d'égalité entre les sexes²² (GRES). Cette échelle a été utilisée pour classer les résultats obtenus avec le soutien du PNUD en cinq catégories : négatif (*gender negative*, lorsque le résultat obtenu a eu des répercussions négatives sur l'égalité des sexes); neutre (*gender blind*, lorsque le résultat ne prend pas en compte le genre); sexospécifique (*gender targeted*, lorsque le nombre de femmes, d'hommes ou de groupes marginalisés fait l'objet d'une attention particulière); sensible au genre (*gender responsive*, lorsque le résultat traite des besoins différenciés des hommes et des femmes ainsi que de la répartition équitable des avantages, ressources, statuts, droits, etc.); ou transformatif (*gender transformative*, lorsque le résultat contribue à faire évoluer les normes, les valeurs culturelles, les structures de pouvoir et les facteurs d'inégalité entre les sexes et de discriminations). La catégorisation des résultats selon l'échelle GRES a été effectuée conjointement par le membre de l'équipe chargé de cette thématique et la responsable de l'évaluation.

La qualité de la contribution du PNUD. L'ERAD a examiné la qualité de la contribution du PNUD en fonction de critères liés à la pertinence, à l'efficacité et à la durabilité. L'analyse de la **pertinence** comprenait une analyse du contexte, une lecture des documents de stratégie et de politique nationale, une analyse des stratégies et des interventions du PNUD, et des entretiens avec les parties prenantes. L'analyse de l'**efficacité** s'est surtout basée sur les données disponibles dans le système de gestion (Atlas) du PNUD, sur des documents de programme et de projet, et sur des plans de travail annuel. Afin d'analyser la **durabilité**, l'évaluation a cherché des faits correspondant à une capacité renforcée

durable, et dans le cas des programmes en cours, a estimé la probabilité que de véritables changements se produisent dans le cas d'un arrêt de l'appui du PNUD.

Le positionnement stratégique du PNUD a ensuite été analysé sous l'angle du mandat de l'Organisation, des besoins nouveaux ou existants et des priorités nationales pour le développement au Cameroun. Il s'agissait notamment d'étudier le positionnement du PNUD au regard des politiques de développement du pays, ainsi que ses stratégies pour maximiser sa contribution.

La triangulation des éléments ci-après est au cœur de la méthodologie adoptée pour cette évaluation :

- Une analyse du portefeuille de projets et de programmes ainsi que des documents de programme, des documents et rapports de projet/programme réalisés par le PNUD et le Gouvernement du Cameroun, des documents institutionnels du PNUD (plan stratégique, plans de financement pluriannuels, rapports annuels axés sur les résultats, etc.), des travaux de recherche et publications disponibles sur le pays. Les activités du bureau de pays au Cameroun avaient fait l'objet d'une quinzaine d'évaluations depuis 2009, y compris des évaluations à mi-parcours en 2015 des quatre programmes correspondant aux quatre effets du programme de pays en cours. Ces évaluations ont été de précieuses sources d'information pour l'ERAD. Les principaux documents consultés sont mentionnés en annexe 9.
- Des entretiens en face à face et par téléphone avec des représentants des autorités au niveau central, régional et local, de la société civile, des agences des Nations Unies et de développement, des donateurs et des bénéficiaires (hommes et femmes) du programme de pays, afin de recueillir leurs opinions sur toutes les

22 *Gender Results Effectiveness Scale (GRES)*. Voir Bureau indépendant d'évaluation du PNUD, *Evaluation of UNDP Contribution to Gender Equality and Women's Empowerment*, août 2015, chapitre 5 (<http://web.undp.org/evaluation/evaluations/thematic/gender.shtml>).

questions abordées par l'ERAD, y compris les prestations du PNUD, la mise en œuvre des projets et programmes et leur impact (points forts, points faibles et financements consacrés). Plus de 140 personnes ont été consultées, et plusieurs groupes de bénéficiaires ont été rencontrés sur le terrain (voir liste figurant à l'annexe 8).

- Des visites sur le terrain qui ont permis l'observation directe des réalisations de quelques projets ainsi que des entretiens semi-structurés avec les autorités locales et des bénéficiaires des interventions appuyées par le PNUD. L'équipe a visité un échantillon de sites dans les régions de l'Extrême-Nord (ville de Maroua et communes de Mokolo, Mora, Maga et Touloum) et du Nord (ville de Garoua et commune de Pitoa), où le PNUD a concentré ses interventions, en particulier depuis 2013. Elle a aussi visité deux sites dans les environs de Yaoundé. Lors de la mission préparatoire, le responsable adjoint de l'évaluation s'est aussi rendu dans le Centre de formalités de création d'entreprises de Douala.

Dans l'ensemble, l'ERAD s'est déroulée dans de bonnes conditions. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a eu quelques difficultés à obtenir certains rendez-vous en temps voulu ainsi que des informations et des documents pour mener à bien son travail d'analyse. La documentation relative aux interventions du premier cycle programmatique était peu fournie, en dehors de documents de projets, et la mémoire institutionnelle, limitée.

La plupart des projets et des programmes du PNUD au Cameroun ont une composante locale ou communautaire, et concernent majoritairement la région de l'Extrême-Nord, avec quelques interventions dans la région du Nord ainsi qu'à l'est, près la frontière avec la République centrafricaine. Étant donné les contraintes de temps et de déplacement²³, l'ERAD a choisi de concentrer

les visites de terrain dans l'Extrême-Nord. Cette région est classée par le Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU en zone 3 (risque modéré), à l'exception d'une section de 15 kilomètres le long de la frontière nigériane, classée en zone 4 (risque important). L'équipe d'évaluation a été vivement encouragée à passer les nuits dans la ville de Maroua et a été accompagnée sur certains sites par une escorte militaire. Pour des raisons de sécurité, les visites en dehors de Maroua se limitaient aux villes, restreignant le choix des sites et des bénéficiaires à rencontrer. De plus, les trajets entre Maroua et les sites retenus ont écourté le temps consacré aux entretiens et aux rencontres, limitant la possibilité de rencontrer des bénéficiaires ou d'organiser des entretiens impromptus pour approfondir certaines questions. Une panne de voiture a donné lieu à l'annulation d'une série de visites prévues dans la commune de Moulvoudaye, d'où le caractère restreint de l'échantillon des bénéficiaires finaux des interventions du PNUD rencontrés par l'équipe d'évaluation. Comme elle n'a pas pu rencontrer beaucoup de femmes bénéficiaires ou de représentants d'autres groupes vulnérables (en dehors de plusieurs groupes bénéficiaires du projet de réponse rapide), il lui a été difficile de déterminer si la participation des femmes ou d'autres personnes vulnérables aux interventions avait renforcé leur autonomisation ou la promotion de l'égalité, de sorte que l'analyse GRES peut apparaître peu nuancée. Néanmoins, les visites sur le terrain ont permis aux évaluateurs de comparer les informations contenues dans les rapports et les avis exprimés lors des entretiens au niveau central avec les réalités vécues par les acteurs dans les régions septentrionales.

1.5 STRUCTURE DU RAPPORT

Ce rapport comporte cinq chapitres. Le deuxième chapitre, qui suit le résumé analytique et ce premier chapitre d'introduction, analyse la contribution du PNUD aux résultats de développement (efficacité). Le troisième chapitre traite

23 Par exemple, il n'y a que trois vols par semaine entre la capitale et Maroua, chef-lieu de la région de l'Extrême-Nord.

de la qualité de cette contribution (pertinence, efficacité et durabilité). Le quatrième chapitre analyse le positionnement stratégique du PNUD au Cameroun ainsi que des questions transversales. Le cinquième chapitre tire les principales conclusions de l'analyse de l'équipe d'évaluation et formule des recommandations. Ce dernier chapitre inclut aussi la réponse de la direction

à l'évaluation, préparée par le bureau de pays du PNUD. Enfin, ce rapport est complété par des annexes comprenant les termes de référence de l'évaluation, une vue d'ensemble du pays, une vue d'ensemble du bureau de pays, une liste des projets, le cadre de résultats de programme et ses indicateurs, la liste des personnes rencontrées, et la liste des principaux documents consultés²⁴.

24 Les annexes sont disponibles en ligne à l'adresse <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8283>.

Chapitre 2

CONTRIBUTION DU PNUD AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

Ce chapitre examine la contribution du PNUD aux résultats de développement entre 2008 et mi-2016, dans les domaines de la gouvernance (capacités des institutions de gouvernance et politiques publiques inclusives), de la lutte contre la pauvreté, de l'environnement, du changement climatique et de la prévention des crises. Cette analyse de l'efficacité du PNUD cherche à répondre à la question fondamentale de l'évaluation, à savoir, quelle a été la contribution du PNUD aux effets escomptés articulés dans ses documents de programme de pays.

2.1 GOUVERNANCE : CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES

Effets 2008-2012 : Efficacité et transparence dans la gestion de l'État améliorées / État de droit amélioré et respect des droits humains renforcé / Processus de décentralisation renforcé

Effet 2013-2017 : Amélioration des prestations rendues aux usagers des services publics

2.1.1 L'EFFET ESCOMPTÉ ET LA STRATÉGIE DU PNUD

Contexte. Au Cameroun, le Programme national de gouvernance pour la période 2006-2010 a précédé l'élaboration de la Vision du Cameroun à l'horizon 2035 et du DSCE. Ce programme visait à favoriser la bonne gouvernance, fondée sur le renforcement de l'état de droit et l'amélioration de l'efficacité institutionnelle, de la bonne gestion des ressources publiques et de la participation de la population à la vie publique. Il a été structuré autour des six axes suivants : (i) réforme administrative; (ii) modernisation de la justice; (iii) amélioration de la gestion économique et

financière; (iv) renforcement des capacités des institutions parlementaires; (v) modernisation du cadre de la décentralisation et de la déconcentration; (vi) lutte contre la corruption.

Élaborée en 2009, la Vision du Cameroun à l'horizon 2035 fait de ce pays «un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité». Cette vision politique doit être analysée à la lumière de la participation des citoyens à la vie publique à travers le renforcement du processus de décentralisation et de la participation de tous les groupes sociaux. Selon le DSCE, deux objectifs majeurs sous-tendent l'amélioration de la gouvernance et de la gestion stratégique de l'État. Le premier vise à garantir à tous un meilleur respect des droits individuels et des libertés publiques. Le second consiste à renforcer la gestion des affaires publiques à travers notamment la lutte contre la corruption, l'amélioration de la qualité des services, de l'information et du contrôle exercé par les citoyens dans la gestion des affaires publiques.

Stratégie du PNUD. Selon le DPP 2008-2012, la stratégie d'intervention du PNUD était d'appuyer le renforcement de la gouvernance démocratique dans le cadre du Programme national de gouvernance, plus particulièrement en encourageant i) une gestion plus transparente à travers le projet de lutte contre la corruption Changer d'habitude, s'opposer à la corruption (CHOC); ii) la poursuite des travaux de réforme électorale; iii) le renforcement des capacités de la Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés (CNDHL); et iv) le développement des capacités des autorités locales en matière de mise en œuvre des plans de développement et de lutte contre le VIH/sida au niveau municipal²⁵.

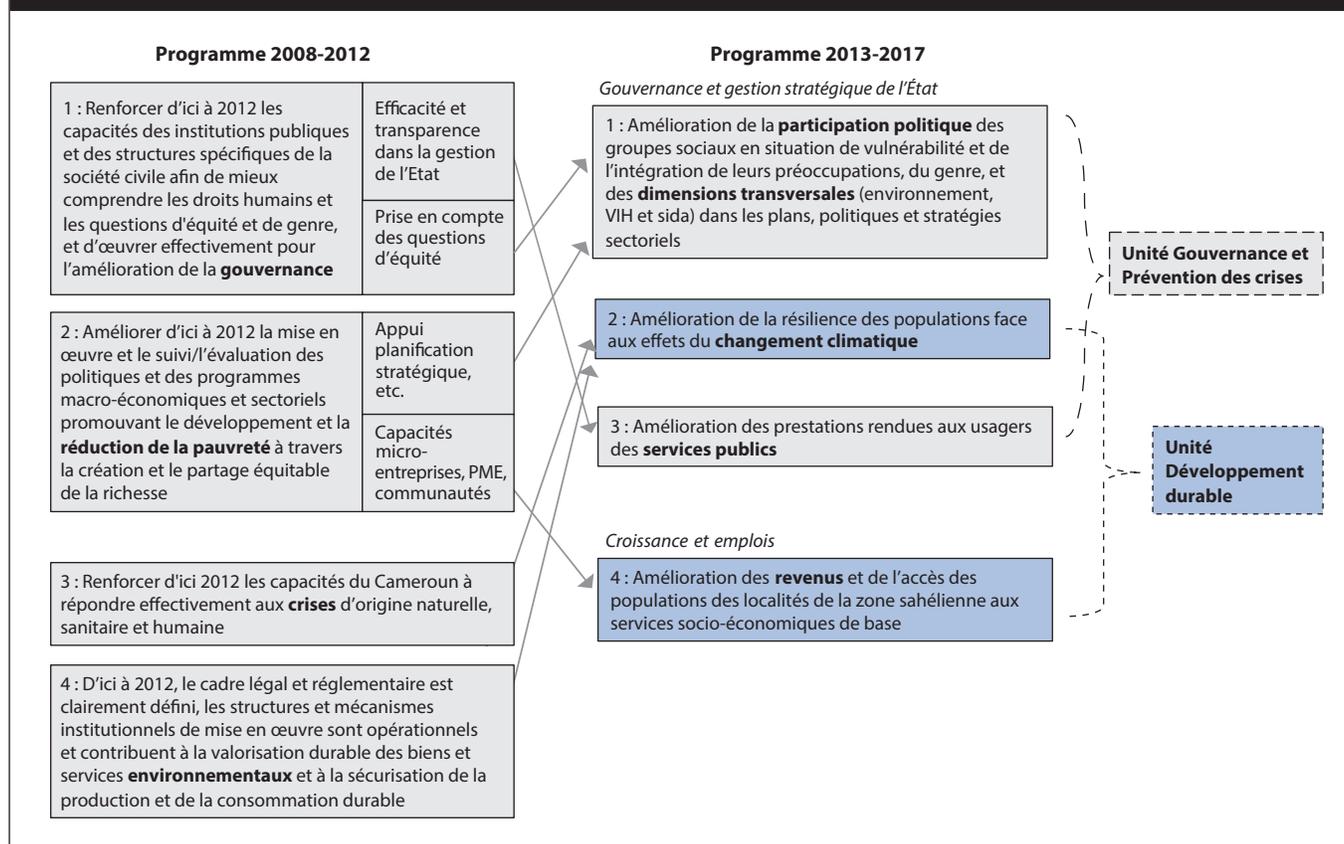
25 L'ERAD n'a pas examiné en détail le programme axé sur le VIH/sida.

L'analyse de la mise en œuvre du DPP 2008-2012 a fait ressortir que, pour accroître l'impact de ses interventions, le PNUD devait se focaliser sur quelques résultats-clés en fonction des priorités nationales, mais aussi des ressources disponibles de ses avantages comparatifs. Ainsi, le programme 2013-2017 s'est recentré sur la question de l'amélioration de la qualité des prestations rendues aux usagers des services publics (PAAQSU). La logique d'intervention consiste à : (i) définir les normes minimales auxquelles doivent répondre les services publics offrant des prestations aux usagers; (ii) évaluer périodiquement leur application à travers un palmarès assorti de prix; (iii) mettre en place un dispositif d'appui à la mise aux normes et (iv) appliquer une démarche qualité à cinq services pilotes avant de définir une stratégie de développement à plus grande échelle. La théorie de changement sous-tendant la stratégie du programme 2013-2017 est illustrée dans la Figure 1.

2.1.2 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

Au cours du premier programme (2008-2012), le PNUD a contribué au renforcement des capacités de plusieurs institutions de gouvernance, dont Élections Cameroun (ELECAM), la Commission nationale anticorruption (CONAC), la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés (CNDHL). Il a participé au développement des capacités de la société civile ainsi qu'à l'élaboration de projets de cadres normatifs ou stratégiques. Malgré l'absence d'indicateurs renseignés, on peut dire que le PNUD a contribué modestement à la consolidation de l'état de droit entre 2008 et 2012. La plupart des interventions menées dans le cadre du premier cycle programmatique ne sont pas maintenues dans le cycle suivant (2013-2017), qui ne s'appuie guère sur les acquis des programmes précédents et n'a que

Figure 1 : Théorie de changement – Amélioration de la qualité des prestations rendues aux usagers des services publics



peu de chances d'atteindre l'effet escompté dans les délais impartis.

Au cours de la période visée par l'évaluation, le PNUD a contribué à la mise en place d'un cadre institutionnel, au renforcement des capacités et à une meilleure connaissance de la situation en matière de corruption au Cameroun. Une stratégie nationale de lutte contre la corruption et un plan de mise en œuvre ont été élaborés et approuvés avec la participation de la société civile. La CONAC, appuyée par le PNUD, est opérationnelle même si son indépendance est relative. Un réseau, *Intégrité Network Cameroun*, a été créé avec 50 organisations membres dont les capacités ont été renforcées avec le soutien du PNUD. Il comprend des organisations chefs de file comme le Réseau camerounais des droits de l'Homme et Dynamique citoyenne. La réalisation d'études sectorielles sur l'état de la corruption et le renforcement des capacités des organisations de la société civile ont également contribué à une meilleure connaissance de ce phénomène²⁶. La CONAC continue à mettre en œuvre des « initiatives à résultats rapides » (des actions menées à très court terme, - de 100 jours), un outil développé et piloté avec l'appui du PNUD. Ainsi, le transfert de technologie opéré dans le cadre du projet mis en œuvre par le PNUD a permis l'émergence d'une certaine expertise et d'un savoir-faire en matière de lutte contre la corruption.

La mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption reste néanmoins un défi. Des cellules anticorruption ont été mises en place dans certains ministères avec un rôle de sensibilisation et de prévention, mais elles ne disposent pas encore de budget et ne sont pas indépendantes. Un projet de loi anticorruption, qui reprend les recommandations de la Convention des Nations Unies contre la corruption a également été élaboré, mais il n'a pas encore été adopté par le Gouvernement, ce qui contribue à la rupture du dialogue entre le Gouvernement et les partenaires concernés, pré-

cipitant la fin du projet géré par le PNUD. Lors de l'élaboration de son programme de pays 2013-2017, le PNUD a décidé de circonscrire ses efforts à l'amélioration des prestations rendues aux usagers des services publics (voir ci-dessous).

Le PNUD a contribué au renforcement des capacités d'Élections Cameroun. Pour contribuer à la consolidation de l'état de droit, le PNUD a appuyé le processus électoral entre 2008 et 2012 en soutenant le démarrage et le renforcement des capacités d'Élections Cameroun (ELECAM), l'organe chargé de l'organisation, de la gestion et de la supervision du processus électoral et référendaire. Il a aussi favorisé le renforcement des capacités d'autres acteurs du processus électoral (journalistes, organisations de la société civile). Grâce à cet appui, le fichier électoral a pu être rationalisé et les doublons, supprimés avant les élections présidentielles de 2011. Sur le plan des acquis démocratiques, selon ELECAM, personne ne conteste la crédibilité de ce fichier, qui fait l'objet d'un consensus. L'appui du PNUD a aussi permis d'harmoniser les lois et les règlements dans un code unique, favorisant la transparence des textes applicables à un scrutin ainsi qu'une meilleure efficacité du contentieux électoral. ELECAM offre un espace de dialogue tripartite (société civile, partis politiques, partenaires techniques et financiers) avec une rencontre organisée une fois par an pour discuter de l'avancement du processus.

En ce qui concerne la participation politique des groupes sociaux en situation de vulnérabilité, ELECAM a mis en place un fichier électoral plus inclusif du point de vue politique, mais aussi du point de vue des groupes vulnérables et des problématiques liées au genre à travers la mise en place d'unités mobiles de recensement et la distribution de kits de recensement, la prise en compte des handicapés dans le recensement et l'accès aux bureaux de vote, et la mise en place d'une plateforme permettant à la société civile d'exercer une veille citoyenne. Le PNUD a favorisé une

26 Une quarantaine de formations ont eu lieu et 200 organisations ont été conviées au processus d'élaboration du projet de loi portant sur la lutte contre la corruption. Parmi ces dernières, 30 ont déposé des amendements et une aide a été apportée à la consolidation des organisations chefs de file.

meilleure représentation des femmes en politique à travers son implication, aux côtés d'ONU-Femmes, dans le plaidoyer pour l'intégration dans le code électoral de mesures incitatives visant une augmentation de la participation des femmes dans le processus électoral.

L'indicateur proposé par le PNUD dans son PAPP pour mesurer l'effet de cet appui (augmentation du pourcentage de la population qui juge justes et transparentes les élections organisées en 2007 et 2012) n'est pas étayé par des données. Comme l'appui du PNUD s'est arrêté en 2012 et qu'ELECAM a collaboré depuis avec de nombreux partenaires, il est difficile d'évaluer précisément la contribution du PNUD aux capacités actuelles d'ELECAM et/ou au cadre démocratique en 2016. Néanmoins, en termes d'acquis, le pays dispose d'un organe électoral spécialisé qui a œuvré à la mise en place d'un plateau technique performant en matière d'élection²⁷ ainsi que d'un dispositif juridique amélioré. L'ensemble de ce dispositif participe à l'édification progressive d'un consensus sur le processus électoral pour rendre ce dernier totalement inclusif et à terme, accepté par tous. Le PNUD a joué un rôle important dans ce processus de construction.

En collaboration avec ONU-Femmes, le PNUD a aussi appuyé au cours de la période du programme 2008-2012 la mise en place d'un Comité chargé des questions d'égalité des sexes à l'Assemblée nationale, la réalisation d'études et l'organisation de formations sur la budgétisation sensible au genre. Ces interventions n'ont pourtant pas abouti à de véritables changements quant à l'intégration de l'égalité des sexes dans les processus de planification et de budgétisation.

Le PNUD a contribué à l'institutionnalisation de la question des droits de l'homme, en particulier dans le secteur de l'éducation, et au renforcement des capacités des acteurs concernés, notamment la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés et certaines organisa-

tions de la société civile. Un Plan national pour la promotion et la protection des droits humains (PNDH) a ainsi été élaboré et adopté. Des points focaux ont été mis en place dans les différents ministères. Le secteur de l'éducation a entrepris un important travail de prise en compte de la question des droits de l'homme à travers l'élaboration de manuels et la formation des enseignants. Un module de formation aux droits de l'homme devrait également être intégré aux cycles de formation des enseignants. Plusieurs formations ont été organisées pour les membres et le personnel de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés, ainsi que pour un large échantillon de représentants de la société civile.

Au cours de la période d'évaluation, le PNUD a contribué à la réalisation d'expériences pilotes en matière d'amélioration de la qualité des services. Celles-ci ont démontré qu'il était possible d'obtenir des résultats tangibles. Néanmoins, en l'absence d'un plan de développement à plus grande échelle, ces acquis risquent de rester très marginaux et éphémères.

Le PNUD a tiré les enseignements du premier programme de lutte contre la corruption, notamment du constat que le développement de la petite corruption pratiquée au niveau des services avait favorisé la détérioration de leur qualité. Ainsi, au cours du deuxième programme de pays, le PNUD a appuyé le Secrétariat permanent de la réforme administrative et l'Agence des normes et de la qualité du Cameroun (ANOR) dans l'élaboration d'un état des lieux du référentiel de qualité dans les prestations de services publics, l'élaboration et l'édition d'une norme de qualité des services publics, la sensibilisation ainsi que la formation des dirigeants et du personnel des services pilotes à l'appropriation de la norme établie. Il existe en effet un référentiel de qualité des services conforme aux normes internationales. Cette norme apporte une nouvelle perspective à l'ensemble des ser-

27 Comportant un fichier biométrique au sein d'une base de données centralisée, des plateformes de regroupement et de traitement des résultats au niveau des régions et des kits mobiles de recensement.

vices de l'administration publique, aux collectivités territoriales, et à toutes les entreprises parapubliques ou privées travaillant dans les services essentiels (eaux, électricité, téléphonie, assainissement urbain, etc.). Il reste à la diffuser et à promouvoir son adoption par les différentes organisations et structures cibles en vue de créer un environnement propice à la qualité des services, qui favoriserait à son tour l'accélération de son application dans l'administration publique. Reste pour le Gouvernement à s'en emparer pour la vulgariser et l'adapter, autant de défis de taille qui montrent que les normes ne suffisent pas à elles seules à produire de la qualité²⁸.

Il est à noter que la norme de qualité des services publics prend en compte les personnes vulnérables. Deux cibles ont été explicitement définies et abordées à toutes les étapes : les personnes ayant des besoins spécifiques²⁹ et les personnes à mobilité réduite³⁰.

Le PNUD a contribué aux succès en matière d'amélioration de la qualité des services, à titre pilote. Des expériences ont été menées sur l'élimination des passe-droits dans le cadre des îlots de probité et des initiatives à résultat rapide, dans le cadre de la lutte contre la corruption dans plusieurs types de services : hôpitaux, écoles, corridors de transport, etc. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, dans le corridor Bertoua-N'Gaoundéré, les passe-droits ont diminué de 66 %. Si ce résultat n'a pas pu être pérennisé, il aura été démontré qu'il s'agit d'un objectif réaliste. L'appui du

PNUD dans le cadre du programme en cours à trois centres de formalités des entreprises a débouché sur l'augmentation de la cadence de création d'entreprises ainsi que l'amélioration de la communication et de la transparence au centre des urgences de Yaoundé. Des résultats considérables ont été observés là où des actions ont été entreprises. Néanmoins, ces résultats ne peuvent être considérés comme un progrès général, au-delà de la démonstration de leur possibilité, car ils découlent d'expériences restant trop marginales pour entraîner une amélioration plus large des services rendus à la population.

2.2 GOUVERNANCE : POLITIQUES PUBLIQUES INCLUSIVES

Effet (2008-2012) : Prise en compte des questions d'équité et de genre systématisée dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, stratégies et programme de développement³¹

Effet (2013-2017) : Amélioration de la participation politique des groupes sociaux en situation de vulnérabilité et de l'intégration de leurs préoccupations, du genre et des dimensions transversales (environnement, VIH/sida) dans les plans, politiques et stratégies sectorielles

2.2.1 EFFET ESCOMPTE ET STRATÉGIE DU PNUD

Contexte. Le Cameroun est confronté à plusieurs défis majeurs décrits dans les principaux documents de politique de développement du pays³². Parmi ces défis, on peut citer la consolidation de

28 Le résultat en la matière s'obtient au bout d'une chaîne de valeur englobant l'allocation et la gestion des ressources, l'organisation des processus et la motivation des agents. La norme ISO 9001 évoque entre autres conditions de succès l'engagement de la direction et la priorité donnée à la question de la qualité, une démarche de travail axée sur les processus, l'engagement du personnel, le dialogue avec les parties prenantes, dont les usagers et les partenaires, et la mise en place d'un mécanisme d'amélioration continue.

29 « Des personnes confrontées à des difficultés d'ordre physique ou social lors de leurs contacts avec l'administration. Il peut s'agir de déficients visuels ou auditifs, de personnes souffrant d'un handicap mental ou physique, de personnes maîtrisant mal l'écriture, la lecture ou les langues officielles. »

30 « Personnes souffrant d'un handicap moteur, personnes âgées, femmes enceintes et personnes avec poussettes et enfants. »

31 Dans le système de gestion du PNUD (Atlas), il n'y a pas de projets en lien avec cet effet qui a disparu du système à partir de 2010.

32 Les principaux documents sont la Vision du Cameroun à l'horizon 2035 élaborée en 2009 et le document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), qui est l'instrument de mise en œuvre du premier. Avant ces documents, il y a eu le DSRP pour la période de 2003-2009.

l'unité et de la cohésion nationales, l'approfondissement du processus démocratique et l'amélioration de la gouvernance. Depuis 2003, le Cameroun a initié un processus de participation des acteurs de la société civile et du secteur privé aussi bien dans l'élaboration que dans le suivi du cadre général du développement, avec l'adoption du premier document-cadre³³, le DSRP (Document de stratégie de réduction de la pauvreté). Cette pratique a été renouvelée avec l'élaboration en 2009 de la Vision du Cameroun à l'horizon 2035 et son premier document de mise en œuvre sur la période 2010-2020 (DSCE). En effet, le DSCE est considéré autant comme un cadre d'intégration et de coordination de l'ensemble des actions de développement que comme un cadre de consultation et de concertation entre le Gouvernement, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement. Ainsi, la participation des groupes socio-économiques dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques devient une pratique de plus en plus courante dans la gestion des politiques publiques.

Néanmoins, on constate que cette participation concerne les groupes les plus actifs et capables de faire prévaloir leurs intérêts auprès des pouvoirs publics, ce qui n'est pas le cas des groupes vulnérables dont les attentes ne sont guère prises en compte dans l'élaboration des politiques publiques. La mise en œuvre du DSRP 2003-2009 a révélé des lacunes dans le suivi des résultats obtenus, en raison d'un manque de capacités techniques et de ressources pour la collecte, le traitement et la diffusion de l'information tant au niveau national qu'au niveau régional. Cette lacune au niveau du suivi du DSRP a eu une répercussion négative sur le suivi des OMD³⁴, empêchant les autorités de prendre les bonnes décisions au bon moment.

Stratégie du PNUD. Pour aboutir à une meilleur

leure prise en compte des problématiques transversales et des attentes des groupes vulnérables dans les politiques publiques, plusieurs interventions ont été menées aussi bien à des fins de renforcement des capacités en matière de planification stratégique qu'à des fins de plaider et d'élaboration des guides appropriés. Le renforcement des capacités en matière de planification stratégique a été une constante depuis 2003 dans le sillage de l'élaboration du DSRP. L'action du PNUD a consisté à accompagner tous les processus de consultation et d'identification des besoins dans tous les secteurs jusqu'à la formulation et la validation d'un document, le suivi et l'évaluation des résultats. Cette action a été menée concomitamment avec le suivi des OMD au niveau national et la production du rapport de développement humain pour lequel le PNUD dispose d'un mandat naturel au niveau mondial, mais dont les problématiques restent indissociables du suivi des stratégies en matière d'emploi.

Pendant la période d'évaluation, les principales actions réalisées ont été : (i) le renforcement des capacités nationales en matière de lutte contre la pauvreté et de réalisation des OMD (2008-2010); (ii) l'appui à la coordination de la mise en œuvre du programme de pays du PNUD pour la période 2008-2012; (iii) l'appui à l'intégration du volet VIH dans les grands projets de développement au Cameroun (2012-2014)³⁵; (iv) l'appui à l'évaluation de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2008-2012); (v) le programme d'inclusion économique et sociale (PRINCES), qui constitue l'intervention principale du cycle programmatique 2013-2017. Les premières actions visaient à développer les capacités de planification alors que les dernières visaient à améliorer leur qualité, en renforçant la prise en compte des thématiques transversales et des attentes des groupes vulnérables. Dans le

33 Le Cameroun connaît des plans de développement quinquennaux depuis 1960, mais le DSRP est le premier document-cadre général élaboré après la mise en œuvre du programme d'ajustement et dans le cadre de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE).

34 DCSE, p. 12 ; PAPP 2013-2017 p. 8.

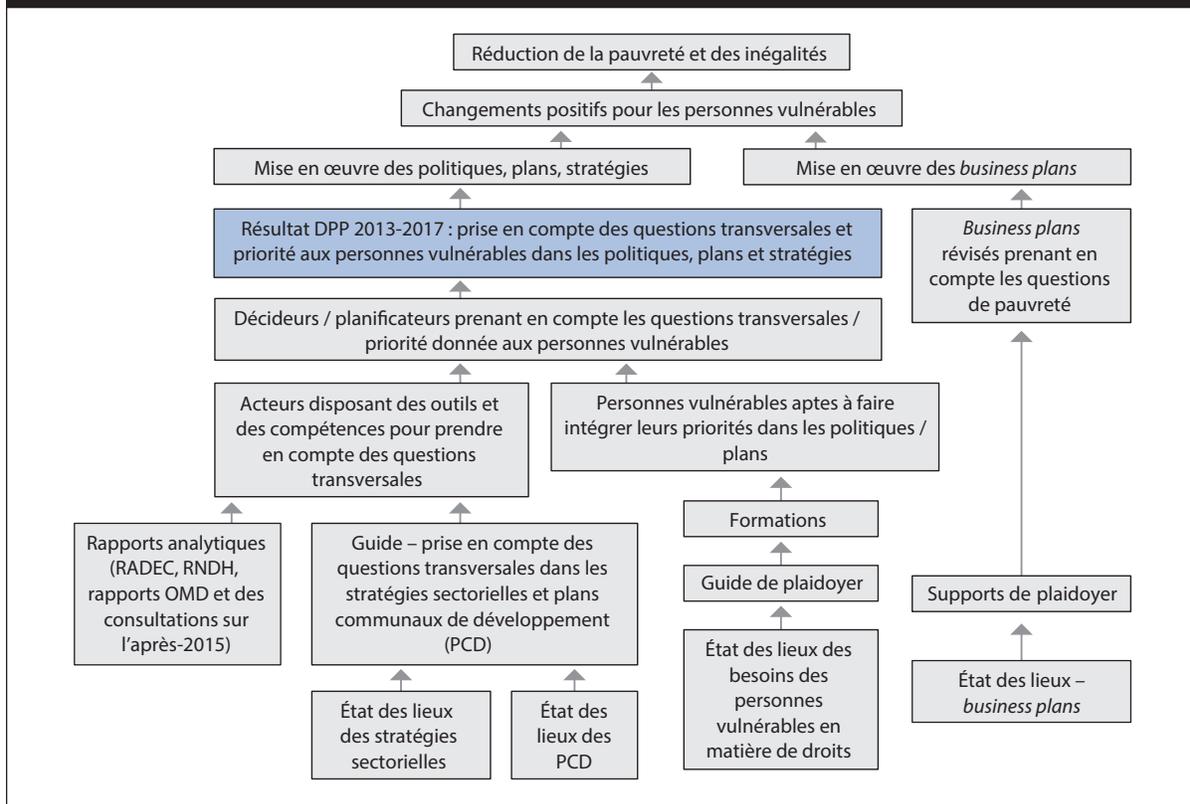
35 L'ERAD n'a pas analysé les contributions du programme d'appui à la coordination de la mise en œuvre du programme de pays et à l'appui à l'intégration du volet VIH dans les grands projets.

cadre du cycle programmatique 2013-2017, six produits étaient attendus :

- L'état des lieux sur l'intégration des dimensions transversales et des préoccupations des personnes vulnérables dans les stratégies sectorielles, ministérielles/PAP et les plans communaux de développement (PCD) des communes cibles du Nord, de l'Extrême-Nord et des grands chantiers est réalisé;
- Une assistance technique est apportée aux institutions chargées de l'élaboration des rapports socio-économiques nationaux;
- Les institutions et les acteurs chargés de la planification et du développement local disposent des compétences et outils nécessaires à la prise en compte du genre et des dimensions transversales (VIH/sida, environnement, handicap) dans les stratégies sectorielles ou ministérielles et dans les plans communaux de développement;
- Les populations en situation de vulnérabilité dans les communes visées sont plus aptes à faire intégrer leurs préoccupations dans les programmes, documents de politiques, stratégies et à prendre part aux instances de décision au niveau national et local;
- Le secteur privé bénéficie d'un accompagnement pour prendre en compte la lutte contre la pauvreté dans la chaîne de valeurs;
- La stratégie de développement du secteur social (des services sociaux de base) est actualisée en y intégrant l'aspect relatif à la protection sociale.

La théorie de changement implicite qui sous-tend l'approche du PNUD au cours du programme 2013-2017 est illustrée dans la Figure 2.

Figure 2 : Théorie de changement pour l'amélioration de la participation politique des personnes vulnérables et de la prise en compte de leurs priorités dans les politiques, plans et stratégies



2.2.2 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS

Au cours de la période d'évaluation, si l'on s'en tient strictement aux indicateurs du DPP, très peu de progrès ont été réalisés dans ce domaine.

Si l'on se contente d'une lecture du tableau des indicateurs du programme en cours, avec leurs données de référence et cibles, on aurait tendance à dire qu'aucun progrès n'a été accompli. En d'autres termes, le programme n'a pu agir sur aucune stratégie sectorielle, aucun plan communal de développement, ni aucun *business plan*³⁶ pour une meilleure prise en compte des thématiques transversales ou des attentes des groupes vulnérables.

Plusieurs avancées ont néanmoins été observées, même si ces dernières n'ont pas pu infléchir les indicateurs. Elles portent, entre autres, sur la capacité réelle des services centraux du MINEPAT (notamment de la Direction de l'économie, de la Direction de la coopération et de l'Institut national de la statistique) à assumer les fonctions clés de planification, de suivi

et d'élaboration des rapports de développement grâce à l'appui apporté depuis 2008 en matière de gestion de projet et de programme, de suivi de l'aide publique au développement, de suivi des OMD, d'élaboration du rapport sur le développement économique du Cameroun (RADEC) et d'élaboration de rapports nationaux sur le développement humain. Tous les services concernés affirment avoir acquis les capacités et les outils nécessaires notamment grâce à la contribution du PNUD. En ce qui concerne le renforcement des capacités nationales et locales de planification fondée sur les OMD, le PNUD a aidé à l'élaboration de plans locaux de développement axés sur les OMD dans deux communes et formé au moins 30 acteurs pour leur mise en œuvre.

L'évaluation constate **une meilleure mise en évidence des questions transversales et des attentes des populations vulnérables dans la production de l'information économique** grâce au nouveau format du RADEC, qui a fait l'objet d'un nouveau guide et de plusieurs formations réalisées auprès des délégations régionales du MINEPAT.

Tableau 2 : Indicateurs DPP selon le PAPP 2013-2017

| Indicateurs | Valeur de référence | Cible 2017 ³⁷ | Situation mi-2016 |
|--|---------------------|--------------------------|-------------------|
| 1.1. Nombre de stratégies sectorielles prenant en compte les préoccupations des groupes vulnérables et des dimensions transversales | 0 | 4 | 0 |
| 1.2. Nombre de plans d'action intégrant les préoccupations des groupes vulnérables et des dimensions transversales | 0 | 10 | 0 |
| 1.3. Part des groupes en situation de vulnérabilité dans les instances décisionnelles ou non, dans les communes d'intervention | À déterminer | 30 % | Indéterminé |
| 1.4. Pourcentage des plans communaux de développement intégrant les préoccupations des groupes vulnérables et des dimensions transversales | À déterminer | 50 % | Indéterminé |

36 Un rapport du PRINCES daté du 15 novembre 2016 (après la mission d'évaluation) indique que des «exemples (ébauches) de trois stratégies sectorielles intégrant les dimensions transversales et préoccupation des populations vulnérables [sont] conçu [s] et validé [s] techniquement», et que des plans annuels intégrant les dimensions transversales et les préoccupations des groupes vulnérables ont été élaborés pour trois communes.

37 Selon les responsables du programme, les cibles pour les deux premiers indicateurs ont été modifiées en 2016. La cible 1.1 serait 7 (au lieu de 4) et la cible 1.2, 6, car le programme se concentre sur six communes. Le tableau reproduit les informations du PAPP.

Grâce à l'appui du PNUD, les services du MINEPAT sont **capables de maintenir une base de données et de produire des rapports sur l'aide publique au développement (APD)**. Avant l'intervention du PNUD en 2008, les données sur l'APD étaient dispersées, d'où la nécessité de mettre en place une base de données de référence qui a permis la publication du premier rapport sur l'APD en 2014. Les rapports suivants seront rédigés, en principe, tous les deux ans. S'il existe d'ores et déjà une nomenclature de l'aide ainsi qu'un manuel de procédures, il reste à développer deux modules relatifs à l'aide adressée aux collectivités territoriales et à l'aide destinée aux organisations de la société civile. Le service technique concerné s'est doté des capacités nécessaires pour mettre à jour la base de données et produire les prochains rapports tout en conservant les bonnes pratiques acquises au cours de la période d'appui par le PNUD. La poursuite de cette aide est cruciale, moins pour des raisons financières que pour crédibiliser sa capacité à réaliser un rapport sur l'APD.

Parmi les avancées observées, citons également **une meilleure connaissance de la problématique de la prise en compte des thématiques transversales** et des attentes des groupes vulnérables dans les politiques publiques et les plans de développement local de certaines zones de l'Extrême-Nord ainsi que dans les *business plans* de quelques entreprises grâce aux états des lieux réalisés depuis le lancement du programme. Un guide d'intégration des dimensions transversales dans les plans et les stratégies a été élaboré. La documentation existante et les entretiens menés révèlent que **les acteurs commencent à disposer des outils et des compétences pour prendre en compte les questions transversales dans les processus de planification**.

Des actions ont été menées pour renforcer les capacités des personnes vulnérables à faire entendre et valoir leurs préoccupations et leurs

priorités. Un état des lieux a ainsi été conduit sur la prise en compte des préoccupations des populations vulnérables dans les plans communaux de développement de trois communes de la région de l'Extrême-Nord. En outre, un guide pour le plaider auprès des autorités traditionnelles, religieuses et politiques a été élaboré, des besoins en matière d'intervention ont été identifiés, de même que des partenaires locaux (ONG) et des structures d'accompagnement, formées à cette fin. Il reste à organiser des formations ainsi qu'à mener des actions de sensibilisation et d'accompagnement des groupes concernés pour atteindre le résultat intermédiaire, à savoir « Des populations en situation de vulnérabilité dans les communes visées plus aptes à faire intégrer leurs préoccupations dans les programmes, documents de politiques, stratégies et à prendre part aux instances de décision au niveau national et local. »

L'effet escompté (prise en compte des questions transversales et des priorités des personnes vulnérables dans les politiques, les plans et les stratégies) n'est pas encore atteint. Aucune stratégie sectorielle ni aucun plan communal de développement n'a été adapté pour mieux intégrer ces perspectives³⁸. L'une des difficultés tient au fait que les moyens d'action pour les services chargés de la planification stratégique des politiques publiques ne sont pas toujours disponibles à temps pour permettre le respect des échéances du cycle des activités. Un autre obstacle est lié au manque de motivation des cadres pour ces activités, qui demandent un engagement total. De même, s'agissant de l'échelon central, la chaîne de planification est alimentée par les ministères sectoriels, qui ne disposent pas nécessairement d'autant d'outils que le MINEPAT. Enfin, tout sujet faisant l'objet d'une gestion interministérielle se heurte à la problématique du cloisonnement entre les ministères. Les limites de l'action du PNUD tiennent au fait que les capacités ont été renforcées au niveau d'un maillon central de la chaîne de programmation (les services du MINEPAT).

38 En ce qui concerne l'aide apportée au secteur privé en matière de prise en compte de la lutte contre la pauvreté dans la chaîne de valeurs (*business plans*) à partir de 2016, les activités ont été interrompues, compte tenu de la crise traversée par la région de l'Extrême-Nord.

Pour obtenir de meilleurs résultats, c'est toute la chaîne qui devrait bénéficier d'un soutien. Au niveau communal, il s'avère difficile de reprendre les plans de développement existants.

La logique d'intervention du PNUD dans ce domaine présage une contribution à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, mais la réalité est que les actions menées n'ont pas abouti à des avancées significatives dans ce domaine.

Le programme place la question de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes parmi ses principaux objectifs afin que cette problématique puisse être prise en compte dans les politiques sectorielles et les plans de développement communal. Il a contribué à une meilleure connaissance des défis, par exemple dans les analyses détaillées de l'état des lieux de la prise en compte des dimensions transversales dans trois plans communaux de développement³⁹. Son impact sur les politiques et les plans communaux de développement ne s'est pas encore fait sentir et aucun effet n'a encore été constaté au-delà de la prise de conscience, à l'exception d'un début de dialogue entre les populations vulnérables et les autorités locales au niveau des communes.

2.3 LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET RÉALISATION DES OMD

Effet 2008-2012 : Le niveau de réalisation des OMD est en augmentation

Effet 2013-2017 : Amélioration des revenus et de l'accès des populations des localités de la zone sahélienne aux services socio-économiques de base

2.3.1 EFFET ESCOMPTÉ ET STRATÉGIE DU PNUD

Contexte. Le pays est confronté à plusieurs défis majeurs sur le plan de la lutte contre la pauvreté. Le contexte social est marqué par d'importantes disparités économiques et sociales entre les régions du pays et au sein des populations, un accès insuffisant à des services sociaux de base de qualité, un accès inéquitable aux facteurs de production et aux sources de financement, l'incapacité des populations à tirer pleinement profit des opportunités offertes par leur environnement et la valorisation insuffisante du rôle que peut jouer le secteur privé dans la lutte contre la pauvreté, dans un contexte d'essor de l'économie informelle. L'ensemble de ces problèmes explique la faiblesse de l'économie nationale, dont les effets néfastes sur le contexte social sont exacerbés par l'absence d'un mécanisme solide de protection sociale⁴⁰.

Concernant les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les autorités nationales estiment que l'environnement est favorable à la réalisation de presque la moitié des cibles d'ici 2020⁴¹. Le pays est loin d'atteindre les objectifs liés à la mortalité maternelle et à la mortalité des enfants de moins de cinq ans. En ce qui concerne l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim (OMD 1), 37,5 % des Camerounais vivent encore sous le seuil national de pauvreté (données de 2014). En termes absolus, le nombre de pauvres a augmenté, passant d'environ 7,1 millions en 2007 à 8,1 millions en 2014, en raison de la croissance démographique. En outre, les disparités sur le plan des niveaux de vie se sont accentuées, d'une part, entre les milieux urbains et ruraux, et, d'autre part, entre les personnes en proie à la pauvreté ou non⁴². Ce bilan mitigé serait imputable à la faible croissance, qui n'est pas portée par

39 Gouvernement du Cameroun et PNUD, états des lieux de la prise en compte des dimensions transversales (genre, VIH/sida, environnement) et des préoccupations des personnes vulnérables dans les plans communaux de développement des communes de Maga, Moulvoudaye et Touloum dans la région de l'Extrême-Nord, 2015.

40 PNUD, Plan d'action du programme de pays 2013-2017.

41 Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement en 2015, Institut national de la statistique du Cameroun, septembre 2015, p. 47.

42 Enquête camerounaise auprès des ménages (ECAM 4), Institut national de la statistique, 2014.

l'ensemble des secteurs et qui exclut la majorité de la population active du pays⁴³.

En réponse à cette situation, le Gouvernement a développé et mis en œuvre le DSRP, et à partir de 2009, le DSCE, qui sont axés sur la création des richesses et s'appuient sur la création d'emplois pour assurer une bonne redistribution des fruits de la croissance, tout en poursuivant la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans leur ensemble. Le DSCE vise à (i) porter la croissance à 5,5 % en moyenne annuelle sur la période 2010-2020; (ii) réduire le sous-emploi de 75,8 % à moins de 50 % en 2020 par la création de dizaines de milliers d'emplois formels par an sur les 10 prochaines années; et (iii) ramener le taux de pauvreté monétaire de 39,9 % en 2007 à 28,7 % en 2020, nouvelle date cible pour la réalisation des OMD au Cameroun⁴⁴.

Stratégie du PNUD. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le PNUD a adopté une approche en deux volets au cours du premier programme (2008-2012) : d'une part, un appui sur le plan stratégique (par exemple, un soutien à l'élaboration du DSCE et à la production de rapports sur le développement humain ainsi que les OMD) et d'autre part, un appui au niveau local et communautaire. Au niveau local, le PNUD a ainsi appuyé la création de deux «villages du millénaire». Il a contribué au développement de microprojets communautaires (sous-programme de réduction de la pauvreté à la base, SPRPB I), à l'encadrement de micro-entrepreneurs et au renforcement des capacités du secteur de la microfinance.

Dans le cadre du deuxième cycle programmatique (2013-2017), le PNUD continue à articuler son intervention autour de deux axes, mais dans

le cadre de deux programmes visant des effets différents. Sur le plan stratégique, le programme PRINCES offre un appui à la préparation de rapports en vue d'améliorer la planification et le suivi (voir section 2.2).

Le PNUD continue d'apporter un appui au niveau local et communal, en vue d'améliorer les revenus et l'accès des populations de la zone sahélienne, et plus particulièrement dans certaines communes cibles, aux services socio-économiques de base. Le programme du PNUD dans ce domaine pour la période 2013-2017 «se fonde sur les acquis du sous-programme de réduction de pauvreté à la base pour adresser à la fois la promotion de l'emploi et l'accroissement des revenus des populations des localités concernées, à travers la contribution au renforcement de filières porteuses de croissance et d'effets d'entraînement, le développement d'infrastructures socio-économiques et la facilitation de l'accès à des financements pérennes.»⁴⁵. Le sous-programme de réduction de la pauvreté à la base - Phase II (SPRPB II) a pour objectif global de «contribuer de manière significative et durable à la réduction de la pauvreté en milieu rural par la structuration de l'économie locale à travers l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des filières prioritaires»⁴⁶. Les capacités des acteurs directement concernés devraient être renforcées tout au long de la chaîne d'intervention : niveaux centraux, régional et communal. Au niveau communal, une nouvelle structure, le centre d'écoute, d'orientation, de conseil et d'accompagnement (CEOCA) est placé au cœur de ces changements souhaités. Une théorie de changement simplifiée de l'approche du programme en matière d'amélioration des revenus des populations de la zone sahélienne est illustrée dans la Figure 3. S'agissant des infrastructures communautaires, une

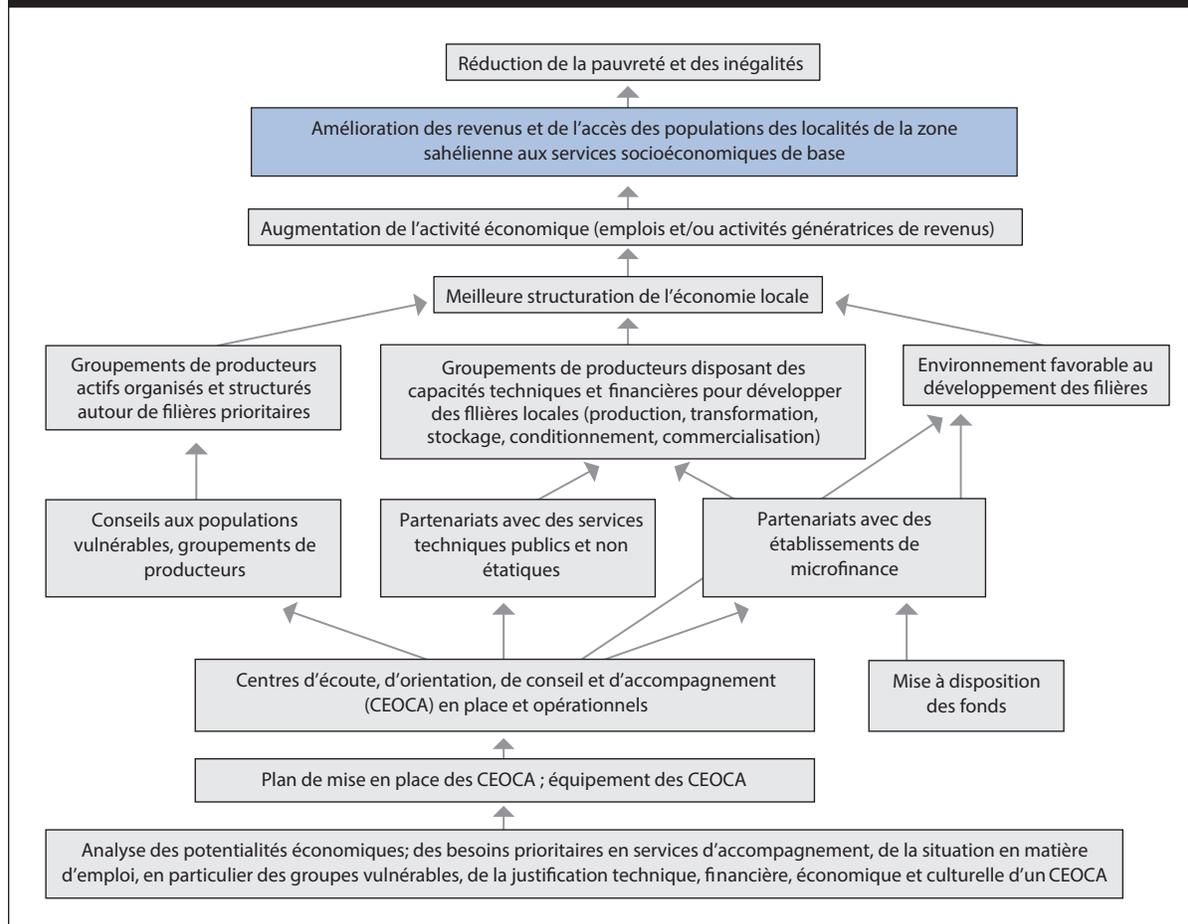
43 PNUAD 2013-2017, p. 2

44 Le Cameroun a reporté le délai pour la réalisation des OMD à 2020, conformément au DSCE. Rapport national sur les objectifs du Millénaire pour le développement en 2015, Institut national de la statistique du Cameroun, septembre 2015, p. xiii.

45 PAPP 2013-2017, p. 18, section 4.31.

46 République du Cameroun et PNUD, sous-programme de réduction de la pauvreté à la base - Phase II (SPRPB II), document de projet, mars 2012, p. 15.

Figure 3 : Théorie de changement pour l'amélioration des revenus à travers l'approche des filières porteuses



deuxième phase du programme Villages du millénaire devait, en fonction de la disponibilité de ressources, faire fond sur les acquis de la première phase, renforcer l'incidence sur les populations et permettre d'atteindre les OMD dans les communes pilotes, mais cet axe d'intervention n'a pas été maintenu.

2.3.2 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

L'effet escompté du programme de pays 2008-2012, à savoir, l'augmentation du niveau de réalisation des OMD, n'a pas été atteint⁴⁷. Le

PNUD a cependant soutenu la réalisation d'un certain nombre de produits. Il a notamment renforcé les capacités institutionnelles et individuelles au niveau central, communal et communautaire, tout en créant des opportunités de financement au niveau local, avec un impact très localisé sur les revenus et l'accès aux services de base. Quant à l'effet escompté du programme de pays 2013-2017, le PNUD a appuyé la création de services communaux (CEOCA), qui, s'ils montrent un certain potentiel, n'ont pour l'instant pas eu de véritable effet sur la structuration et le développement de l'économie locale.

⁴⁷ L'indicateur et la cible pour cet effet étaient l'incidence de la pauvreté en milieu rural et au niveau national réduite de 10 points à l'horizon 2012.

L'effet escompté du programme 2008-2012, à savoir l'augmentation du niveau de réalisation des OMD (mesurables selon le PAPP à travers la réduction de l'incidence de la pauvreté en milieu rural et au niveau national), n'a pas été atteint. Toutefois, il y a lieu de remarquer que la réalisation ou non d'un ou de plusieurs OMD ne peut être imputée directement à un programme doté d'un budget de 50 millions de dollars sur cinq ans. C'est pour cette raison qu'il est plus raisonnable d'examiner les produits des interventions appuyées par le PNUD ainsi que les changements induits dans le cadre des OMD. Les contributions du PNUD sur le plan stratégique sont déjà évoquées dans la section 2.2 ci-dessus.

Avec l'appui du PNUD, des opportunités de financement ont été créées pour les micros, petites et moyennes entreprises ainsi que les organisations de producteurs ruraux, permettant à certains groupes d'augmenter leurs revenus. Leur portée reste limitée et les mécanismes de soutien, éphémères. Selon les rapports du PNUD et la mission d'évaluation finale du projet⁴⁸, le SPRPB I a financé 385 microprojets dans 237 communes⁴⁹ entre 2007 et 2011, à travers des subventions à des groupes d'initiative commune (GIC) dont au moins 60 % des bénéficiaires directs étaient des femmes et 15 %, des personnes vivant avec le VIH/sida. Ces aides ont bénéficié directement à 12 087 personnes et indirectement à 36 251 personnes.

Afin d'estimer les effets de ces financements, la mission de l'ERAD a analysé les informations du rapport final d'évaluation du projet. Selon ses estimations, les revenus générés par chaque membre des groupes financés s'élevaient, à la fin du pro-

jet, à entre 22 000 et 45 000 FCFA (soit entre 37 et 80 dollars) par mois⁵⁰. Si les groupes bénéficiaires n'avaient pas eu d'activité de production commerciale avant la subvention, le programme aurait été efficace. Sur la base du seuil de pauvreté monétaire, établi à 931 FCFA⁵¹ par jour en 2014 (environ 47 dollars par mois), le programme aurait pu permettre à certaines personnes de sortir de la pauvreté. Si ces groupes avaient déjà une production commerciale, il aurait fallu pouvoir mesurer les revenus avant et après pour déterminer l'efficacité du programme, ce qui n'a pas été possible, faute de données disponibles. Au-delà des résultats immédiats des subventions, plusieurs groupes qui en ont bénéficié dans le cadre du SPRPB I ont obtenu des résultats et réussi à trouver de nouvelles subventions auprès d'autres organisations d'appui au développement dans le but d'améliorer, de développer ou de diversifier leurs activités génératrices de revenus. En somme, le SPRPB I a produit des résultats, mais avec 1,6 projet par commune en moyenne, sa portée et son impact ont été limités.

La deuxième phase de ce programme, le SPRPB II (2012 – aujourd'hui), s'appuie sur les acquis de la première phase et facilite entre autres le financement d'activités génératrices de revenus (microprojets financés par le Gouvernement). Dans les trois régions septentrionales (Adamaoua, Extrême-Nord, Nord), 321 microprojets⁵² dans 26 communes ont été financés à hauteur de 470 millions de FCFA (environ 800 000 dollars, ou 2 500 dollars en moyenne par microprojet, entre 2013 et 2015. Cette concentration géographique (en moyenne 12 microprojets par commune) pourrait s'avérer plus efficace que l'approche plus dispersée adoptée pendant

48 Damiba André E., Rapport final d'évaluation du sous-programme de réduction de la pauvreté à la base, septembre 2010, p.45.

49 Moyenne de 1,6 projet par commune.

50 Damiba André E., Rapport final d'évaluation du sous-programme de réduction de la pauvreté à la base, septembre 2010, p. 52.

51 Institut national de la statistique (INS), Présentation des premiers résultats de la quatrième enquête camerounaise auprès des ménages (ECAM 4) de 2014, octobre 2015, p. 3.

52 Malgré une requête précise de la mission d'évaluation, le Directeur national du SPRP-II n'a pas fourni toutes les informations nécessaires, ce qui ne permet pas d'évaluer l'efficacité du sous-programme au cours de la période étudiée, d'établir des comparaisons, ni de déterminer la contribution du PNUD.

la première phase. Au moment de la collecte de données pour l'ERAD, il était cependant trop tôt pour évaluer de tels effets (voir aussi ci-après pour plus d'informations sur le nouveau modèle adopté dans le SPRPB II).

Dans le cadre des villages du millénaire, dans la commune de Maroua 1^{er}, près de 135 millions de FCFA (230 000 dollars) ont été versés aux jeunes des six villages dans le cadre de projets à haute intensité de main d'œuvre visant à la construire des infrastructures communautaires. D'autres groupes, en particulier les femmes et les pygmées Baka, ont également bénéficié de subventions pour le financement d'activités coopératives génératrices des revenus. Néanmoins, ces dernières contributions étaient ponctuelles, sans stratégie volontariste de retrait ni de pérennisation.

Selon le rapport final du programme de dynamisation des petites et micro entreprises (PME)⁵³, 397 jeunes ont été formés à la création et à la gestion d'entreprise, dont 15 % de femmes. Il en a été ainsi pour 234 créateurs de petites entreprises, dont 29 % de femmes, qui ont été formés sur les bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise. À cela s'ajoutent les 348 personnes qui ont été formées dans cinq régions du pays sur le réseautage, la gestion courante d'une microentreprise et les opportunités d'affaires. Le programme a aidé 69 petites entreprises dans les secteurs des services, de l'agriculture, de l'industrie et du commerce à obtenir un crédit bancaire, dont 12 % d'entreprises dirigées par des femmes. Selon le rapport final⁵⁴, grâce à ces aides, les microentreprises ont accru leurs investissements et créé 212 emplois entre 2008 et 2011. Si tous les bénéficiaires ont pu lancer leur entreprise, ce programme n'a pas

eu d'impact notable sur l'économie locale du fait de leur dispersion géographique. Mises en œuvre de 2008 à 2011 par Entreprise Cameroun, ces actions de dynamisation des PME à des fins de développement économique local pour créer des richesses et des emplois ont été interrompues et remplacées par une stratégie axée sur les filières porteuses au niveau des communes du SPRPB II (voir ci-après).

Dans le domaine de la microfinance, l'infrastructure d'intermédiation financière reste encore largement hors de la portée des populations pauvres des campagnes. En complément de l'appui au développement des microentreprises, le PNUD est intervenu dans le secteur de la microfinance afin de favoriser l'élargissement d'une offre viable de services financiers pour les personnes à faible revenu et les personnes vulnérables. Le PNUD a apporté en 2011 une assistance pour la réalisation de l'état des lieux du secteur de la microfinance et l'adoption du calendrier de l'élaboration de la stratégie nationale de microfinance. Le projet a formé entre 2011 et 2012 des cadres de l'Association nationale des établissements de microfinance du Cameroun (ANEMCAM) et de la Division de la microfinance du Ministère des finances sur divers aspects techniques. Un mécanisme de financement pérenne des petites entreprises rurales se fait cependant toujours attendre, car la création de la Banque agricole sur lequel il devait s'adosser n'est pas achevée. Le PNUD a ensuite aidé le Gouvernement en 2013 à élaborer une stratégie nationale de finance inclusive, en partenariat avec les établissements de microfinance, le FENU et le Projet d'appui au développement de la microfinance rurale (PADMIR) financé par le Fonds

53 Outre le rapport de projet, plusieurs articles de presse ont relaté les activités de formation de ce projet :

Article du journal *Cameroon Tribune* publié le 27 juillet 2005 sur Internet à l'adresse <http://fr.allafrica.com/stories/200507270294.html> (consulté le 4 octobre 2016).

Article du journal *Cameroon Tribune* publié le 3 août 2005 sur Internet à l'adresse <http://fr.allafrica.com/stories/200508030423.html> (consulté le 4 octobre 2016).

Article du journal *Le Messager* publié le 24 juin 2008 sur Internet à l'adresse : <http://fr.allafrica.com/stories/200806240339.html> (consulté le 4 octobre 2016).

54 Entreprise Cameroun, Formulaire de rapport final, 00060542 Dynamisation du sous-secteur des microentreprises, 13 janvier 2012.

international pour le développement agricole (FIDA)⁵⁵. La stratégie a été validée techniquement, mais ne semble pas avoir encore été diffusée ni mise en œuvre. Un mécanisme de fonds remboursables, d'un budget de 290 000 dollars, est en revanche opérationnel. Plusieurs autres partenaires ont indiqué vouloir soutenir sa mise en œuvre (Banque mondiale, Union européenne, Agence française de développement, Banque africaine de développement) et attendent la requête formelle de financement de la part du Gouvernement. Dans la zone d'intervention du SPRPB, les entrepreneurs ruraux ont accès aux services financiers à travers les partenariats financiers mis en place au niveau des CEOCA avec les autres initiatives publiques d'appui ou directement auprès de ces dernières.

Avec l'appui du PNUD, les infrastructures de base et l'accès aux services essentiels ont été améliorés dans quelques localités, quoique sans effet transformateur ou multiplicateur et avec une faible probabilité de pérennisation.

En vue de contribuer à la réalisation des OMD dans une perspective de développement local reposant sur la participation et la responsabilisation communautaire, le programme Villages du millénaire a fourni divers appuis au Gouvernement entre 2010 et 2013 sur deux sites pilotes, Meyomessi et Maroua 1^{er}. Le programme a investi environ 1,75 million de dollars dans chacune des deux communes pour la construction et la réhabilitation des infrastructures sociocommunautaires (routes, écoles, réseau électrique, puits et forages, centres de santé). L'ambition était de faire intervenir dans chaque site les ministères techniques et les agences publiques participant à la mise en œuvre des différentes actions en faveur des OMD et de mobiliser les financements disponibles ou de les intégrer au

budget d'investissement public, mais un tel protocole d'accord n'a pu aboutir. Si des comités de gestion des infrastructures ont été mis en place, aucun véritable accompagnement structuré de la mise en œuvre des plans relatifs infrastructures n'a pu être observé lors de la visite effectuée à Maroua, pas plus qu'il n'a été possible d'accéder à la base des données des infrastructures socio-communautaires et des équipements collectifs existants. Toutefois, des changements ont pu être constatés : le programme a construit des forages, des lignes électriques, relié les villages au réseau de téléphonie mobile, construit et/ou réhabilité des salles de classe et des centres de santé intégrés, reboisé les espaces autour des écoles, fourni des équipements et des matériels didactiques aux écoles (ordinateurs), formé des enseignants y compris à des tâches administratives, distribué des semences améliorées aux agriculteurs, désinfecté le bétail, mis en place deux coopératives agropastorales, et octroyé des subventions pour l'embouche bovine dans les villages de la commune de Maroua 1^{er}⁵⁶. Parmi les facteurs qui ont contribué à ces résultats figurent l'implication des chefs traditionnels et des communautés dans la phase de sensibilisation, la formation des responsables des comités locaux préalablement à la réalisation des infrastructures (santé, éducation, routes, électrification, etc.), la bonne synergie avec les services déconcentrés du MINEPAT et l'efficacité de la communication de masse (radio communautaire fournie par l'UNICEF).

D'autres infrastructures qui devaient être réalisées par certains ministères techniques se font néanmoins toujours attendre en raison des lenteurs liées à la passation des marchés, du non-respect des normes ou de l'abandon des chantiers par des entreprises prestataires⁵⁷. Enfin, les

55 PNUD, Rapport annuel axé sur les résultats, 2013, p. 41-42.

56 Jeanot Minla Mfou'ou, Blaise M'balla Atsama, Roland Mvondo, David Mbea Njock et Gustave Mfou'ou, programme Villages du millénaire Cameroun, Rapport de l'évaluation finale de la première phase, République du Cameroun, Programme des Nations Unies pour le développement, novembre 2013.

57 Ces entreprises sont souvent basées à Yaoundé et ignorent les réalités du terrain, raison pour laquelle certaines abandonnent, car les coûts sont plus élevés que prévu. À titre d'exemple, un réseau électrique construit depuis trois ans n'a toujours pas été raccordé au réseau électrique national, faute de transformateur.

entretiens et requêtes diverses auprès des différentes administrations concernées n'ont pas permis à l'équipe d'évaluation d'obtenir des données sur l'évolution des revenus des bénéficiaires dans les villages du millénaire, ce qui traduit un fonctionnement défaillant des mécanismes de suivi et d'évaluation.

L'exécution du programme 2013-2017 n'a pas été réalisée conformément au document de programme. Jusqu'à présent, le programme n'a obtenu que peu de résultats sur le plan de la restructuration de l'économie locale. Le CEOCA n'en constitue pas moins un modèle prometteur. Si le développement des filières porteuses au niveau des communes prévu par le SPRPB représentait une opportunité d'approfondir les acquis du SPRPB I, celle-ci n'a pas pu être concrétisée en raison de retards accumulés et d'une exécution non conforme au document de programme. Il a été prévu dans le cadre du SPRPB II d'identifier les goulots d'étranglement au niveau des filières porteuses lors des études de faisabilité, de développer et financer des microprojets pour y faire face et créer une chaîne de valeur avec des effets d'entraînement sur l'économie locale. L'observation directe et l'analyse de la documentation disponible ne permettent pas de confirmer ce résultat. En effet, le SPRB II a financé des microprojets dans les filières identifiées (voir ci-dessus), mais pas des microprojets «de filières», au sens d'une approche intégrée d'une chaîne de valeur avec des intervenants à différents niveaux.

La nouveauté introduite par le SPRPB II est le CEOCA, un pôle de services ancré au niveau de la mairie et qui couvre la commune. Selon le modèle, le CEOCA mobilise des partenaires (services techniques publics englobant des ministères ou des agences non gouvernementales et privées) pour satisfaire les besoins en matière d'aide au développement des activités économiques et sociocommunitaires en milieu rural. Lors de l'étude de faisabilité du CEOCA, les filières

porteuses de croissance susceptibles d'avoir une incidence positive sur le développement économique local et les revenus devaient être identifiées et un plan de mise en œuvre, adopté. Par la suite, le CEOCA est censé servir de plateforme d'aide à la recherche d'emploi, d'accompagnement des femmes et des jeunes dans la création d'entreprises et d'activités génératrices de revenus à travers des partenariats visant à mobiliser les financements et les services techniques publics et/ou privés nécessaires.

Huit CEOCA ont été mis en place dans les communes, dont sept dans la zone d'intervention du PNUD. Des études de faisabilité ont permis d'identifier les opportunités économiques et de réaliser un diagnostic des filières potentiellement porteuses dans 23 communes, conformément à un guide méthodologique élaboré en 2015. En fonction de la commune, ces filières englobent l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'artisanat, le commerce, l'exploitation de carrières et les petits métiers de services.

D'après le rapport d'activité 2015 du SPRPB II, 225 projets de GIC ou d'associations dans les filières du riz, du maïs, du mil, le soja, l'embouche bovine, de l'oignon, du niébé, de l'arachide et des petits ruminants ont été financés à hauteur de 230 millions de FCFA (400 000 dollars) dans 19 communes dans les régions de l'Adamaoua, du Nord et de l'Extrême-Nord⁵⁸. L'ERAD n'a pas pu obtenir des informations indiquant clairement qu'il s'agit de projets structurants pour ces filières, même si les activités financées portent chacune sur l'une des filières identifiées. L'équipe d'évaluation n'a pas été non plus en mesure de se procurer des informations indiquant que le programme avait favorisé le regroupement des producteurs en organisations (unions, fédérations, coopératives) performantes, comme prévu dans le document de programme. En d'autres termes, l'approche axée sur les filières n'est pas manifeste, car les activités de structuration qui accompagnent ces

58 République du Cameroun et PNUD, sous-programme de réduction de la pauvreté à la base - 2, Rapport d'activités 2015, décembre 2015.

financements n'ont pas pu être identifiées sur le terrain, notamment les dispositions permettant aux organisations locales bénéficiaires de tirer profit des prix d'achat des intrants et des prix de vente de leurs productions. Aucun mécanisme destiné à remédier aux goulots d'étranglement identifiés au niveau des filières porteuses dans la zone d'intervention n'a par ailleurs pu être observé. Aucune différence opérationnelle n'a été observée entre l'exécution des microprojets de chaque GIC et les microprojets regroupés autour de filières (tels que catégorisés dans les rapports du SPRPB II). En somme, «les capacités à mutualiser les moyens et les efforts pour s'attaquer efficacement aux défis des filières»⁵⁹ ne semblent pas avoir été améliorées comme espéré.

Les observations sur le terrain permettent de conclure que le CEOCA est un dispositif pertinent et prometteur, car il a le potentiel de développer des partenariats avec les structures publiques et privées et de devenir un cadre propice à des synergies facilitant l'accès des populations pauvres et enclavées aux divers services susceptibles d'accroître leurs capacités et leur productivité, brisant ainsi la chaîne de la pauvreté. Les CEOCA servent aussi de point d'ancrage pour d'autres interventions appuyées par le PNUD, comme le REPECC (voir ci-après). Néanmoins, il est trop tôt pour juger de l'efficacité de ce nouveau modèle. Certains CEOCA viennent d'être mis en place, à l'instar du CEOCA de Maga. Leur personnel ne dispose pas d'effectifs qualifiés en nombre suffisant ni des moyens logistiques adéquats pour couvrir l'ensemble du territoire des communes concernées. Les déplacements de populations en réaction à l'insécurité compliquent les actions de sensibilisation menées dans ces régions. Il faudrait mener une évaluation plus approfondie du modèle au bout d'un certain

temps afin d'en tirer des leçons en vue d'adapter et éventuellement de reproduire ce modèle.

D'un cycle à l'autre, le PNUD a ciblé les zones les plus pauvres du pays, sans mécanisme complémentaire pour identifier les populations les plus pauvres dans la zone d'intervention. Le taux de participation des femmes dans les interventions varie considérablement. Hormis le ciblage géographique des régions où l'incidence de la pauvreté est particulièrement élevée, aucun mécanisme supplémentaire de sélection des bénéficiaires des interventions n'avait été prévu sur la base de leurs niveaux relatifs de pauvreté. Le programme a par conséquent contribué à réduire les inégalités entre les populations des différentes régions, mais pas à l'intérieur des communes cibles. Si la caution, qui conditionne l'accès aux microfinancements renforce l'engagement de l'entrepreneur, elle peut limiter l'accès des plus pauvres au programme et, dans les zones affectées par le conflit, des personnes déplacées⁶⁰. L'évaluation du SPRPB I met en relief les actions ciblant spécifiquement les femmes et constate que celles-ci constituaient 60 % des bénéficiaires directs. Elle a aussi observé un engouement des femmes pour les activités pastorales jadis contrôlées par les hommes⁶¹. En revanche les rapports indiquent néanmoins que le programme d'appui aux microentreprises n'a pas bénéficié à autant de femmes. Le SPRPB II a financé dans les trois régions septentrionales 321 microprojets et bénéficié à 43 % de femmes. Ces taux restent inférieurs aux résultats obtenus lors de la première phase.

Plusieurs facteurs influent sur l'inclusion des femmes et des personnes vulnérables. Les coutumes constituent un frein à l'égalité des sexes, surtout dans les zones du nord, ce qui pourrait expliquer les différences entre les chiffres du

59 Selon le document de projet, un effet escompte du SPRPB II était l'amélioration de «l'organisation des groupements de producteurs actifs autour des filières prioritaires locales et de leur capacité à mutualiser les moyens et efforts pour s'attaquer efficacement aux défis de leurs filières.»

60 D'autres interventions du PNUD répondent aux besoins spécifiques des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (voir section 2.5).

61 Damiba 2010, p. 49.

SPRPB I (tout le pays) et du SPRPB II (trois régions septentrionales). En outre, lors des choix budgétaires, les autorités locales privilégient les actions comportant des bénéfices immédiats, au détriment des initiatives qui favorisent les groupes vulnérables, conditionnant la prise en compte des préoccupations des plus démunis à des considérations politiques.

2.4 ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE

Effet 2008-2012 : Gestion des ressources environnementales et énergétiques efficace pour protéger les ressources environnementales et énergétiques en conformité avec la convention internationale sur le changement climatique

Effet 2013-2017 : Amélioration de la résilience des populations aux effets du changement climatique

2.4.1 EFFETS ESCOMPTÉS ET STRATÉGIE DU PNUD

Contexte. Le Cameroun présente une diversité remarquable sur le plan géographique, avec ses zones forestières, ses hauts plateaux, ses hautes savanes, et au nord, sa zone soudano-sahélienne. Sur le plan de la diversité de sa flore et de sa faune, il se hisse aux quatrième et cinquième rangs à l'échelle du continent africain⁶². De nombreuses activités économiques essentielles pour la croissance nationale ont partie liée avec les ressources naturelles : l'agriculture, la foresterie, la pêche, l'élevage et le tourisme. Les activités anthropiques exercent inévitablement une pression sur les écosystèmes et entraînent un appauvrissement de la biodiversité ainsi qu'une dégradation des terres.

Au Cameroun, les changements climatiques ont surtout un impact dans la zone sahélienne, durement touchée par la désertification et dans les zones littorales menacées par la montée du niveau de la mer. Le pays est confronté à une récurrence anormale de phénomènes climatiques extrêmes tels que des vents violents, des températures élevées⁶³ ou de fortes précipitations qui mettent en danger les populations ainsi que les écosystèmes et les services qu'ils fournissent⁶⁴.

En réponse à ces défis, le Gouvernement a élaboré : (a) un Plan national de gestion de l'environnement en 1996, actualisé en 2010; (b) un Plan national de contingence en 2002, révisé en 2011; (c) un Plan d'action nationale énergie pour la réduction de la pauvreté en 2005; (d) un Plan national de la lutte contre la désertification en 2007; (e) une Stratégie nationale de gestion durable des eaux et des sols dans l'espace agrosylvo-pastoral la même année ainsi que d'autres stratégies et programmes sectoriels. Plus récemment, en 2015, il a adopté un Plan national pour l'adaptation au changement climatique. Le DSCE reconnaît l'importance d'un développement durable et rationnel de l'environnement, et appelle à la mise en œuvre d'actions en faveur de la gestion des aspects environnementaux des activités rurales, de la gestion de la biodiversité et la valorisation des ressources et du reboisement⁶⁵.

Stratégie du PNUD. Le PNUD est un partenaire de longue date du Cameroun dans le domaine de l'environnement. Il a notamment contribué au développement du premier Plan national de gestion de l'environnement, en 1996. Au cours de la période couverte par cette évaluation, le PNUD a, comme dans d'autres domaines, adopté une

62 République du Cameroun, cinquième rapport national à la convention de la diversité biologique, mai 2014, Ministère de l'environnement, de la protection de la nature et du développement durable (MINEPDED), p. 3.

63 Selon les enquêtes menées au cours du processus d'élaboration du Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC) montrent une augmentation de la température annuelle moyenne au Cameroun de 0,7 °C de 1960 à 2007, ce qui représente un taux moyen de 0,15 °C par décennie (Ministère de l'environnement, de la protection de la nature et du développement durable, 2015, Plan national d'Adaptation aux Changements climatiques, p. 15).

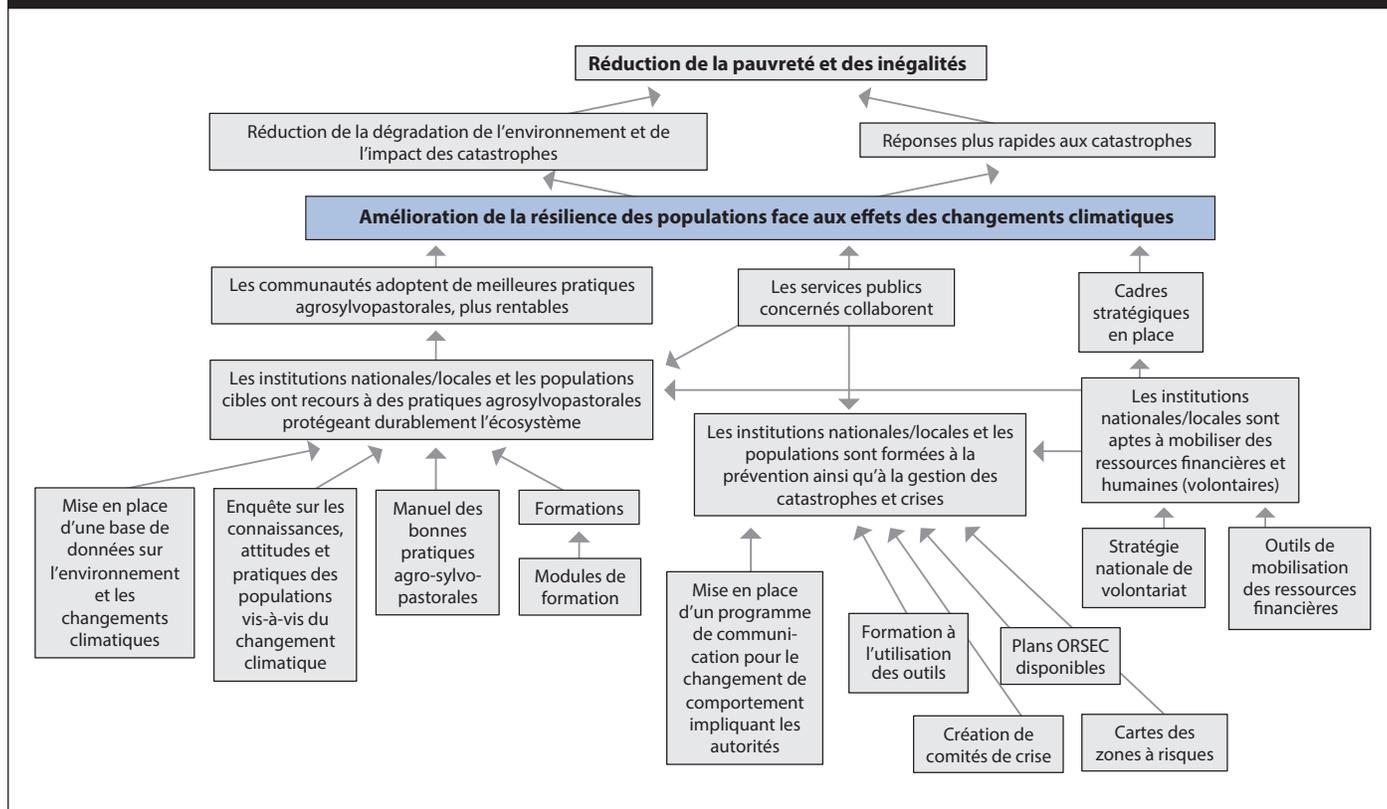
64 République du Cameroun, Plan national d'adaptation aux changements climatiques, juin 2015, MINEPDED, p. 13

65 République du Cameroun, Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), Cadre de référence de l'action gouvernementale pour la période 2010-2020, août 2009, p. 69.

double stratégie consistant à accompagner les institutions au niveau central dans le développement et la mise en œuvre des politiques et des stratégies favorisant la gestion des ressources environnementales ainsi que l'adaptation aux changements climatiques, tout en apportant son appui à des interventions au niveau local et communautaire. Le programme de pays pour la période 2008-2012 visait une «gestion des ressources environnementales et énergétiques efficace pour protéger les ressources environnementales et énergétiques en conformité avec la convention internationale sur le changement climatique». Pour parvenir à ces objectifs, le PNUD a soutenu un programme de renforcement des capacités de gestion de l'environnement (2009-2012) ainsi qu'un programme d'adaptation aux changements climatiques (composante nationale d'un programme à l'échelle africaine, 2010-2014)⁶⁶.

Le programme pour la période 2013-2017 consiste quant à lui à appuyer les interventions nationales à travers deux volets complémentaires : (a) la préservation des écosystèmes et (b) l'amélioration de la résilience des populations aux effets du changement climatique. Le Programme de résilience des populations face aux effets du changement climatique (REPECC) s'appuie aussi bien sur les acquis des interventions passées dans le domaine de l'environnement que sur ceux du programme 2008-2012 dans le domaine de la vulnérabilité face aux crises (voir section 2.5 ci-après). La stratégie du premier volet consiste à doter les institutions nationales et locales ainsi que les populations de capacités pour gérer durablement les écosystèmes, notamment à travers le développement d'outils, l'organisation de formations et la distribution de guides afin d'encourager les populations à adopter des

Figure 4 : Théorie de changement du programme de résilience



66 Le Cameroun a aussi fait partie avec le Gabon et le Congo d'un projet régional du FEM pour la conservation de la biodiversité dans l'interzone du Dja-Odzala-Minkébé, un complexe transfrontalier d'aires protégées. L'ERAD n'a pas examiné ce projet régional en dehors d'une revue documentaire.

pratiques agro-sylvo-pastorales bénéfiques sur le plan environnemental et économique. Le deuxième volet du programme accompagne la mise en œuvre de la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes avec la mise en place d'outils et de structures censés rendre les institutions et les communautés plus aptes à gérer des catastrophes et à atténuer leur impact. La théorie de changement qui sous-tend le programme de résilience est illustrée dans la Figure 4⁶⁷.

2.4.2 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

Au cours de la période 2008-2015, la plupart des extrants planifiés ont été livrés, sans qu'ils ne se soient pour autant traduits par des changements significatifs des pratiques de gestion de l'environnement ni par des changements notables dans la vie des populations cibles.

Le PNUD a contribué à une amélioration des connaissances sur les phénomènes environnementaux et les changements climatiques ainsi qu'à la mise en place du cadre réglementaire dans le domaine de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques. Le PNUD a aidé le Gouvernement à actualiser le Plan national de gestion de l'environnement en 2010, en y intégrant les obligations définies par les conventions internationales ainsi que des préoccupations liées aux changements climatiques. En 2011, le PNUD a contribué à la préparation et publication d'une stratégie nationale de communication sur l'adaptation aux changements climatiques, suivie par d'autres analyses (évaluation des risques, de la vulnérabilité et de l'adaptation aux changements climatiques, analyse des capacités d'adaptation aux changements des parties prenantes, consolidation des informations disponibles sur les risques et les vulnérabilités dans les régions du Nord et de l'Extrême-Nord). Le PNUD a appuyé depuis

2011 un processus d'élaboration d'un Plan national d'adaptation aux changements climatiques, adopté en 2015. Le Gouvernement du Japon a financé ce processus et le PNUD, fourni un accompagnement technique et opérationnel aux côtés d'autres partenaires comme la GIZ et le *Global Water Partnership - Central Africa*.

Le PNUD a renforcé les capacités des acteurs publics en matière de production de données environnementales tout en mettant des outils de planification à leur disposition. L'utilité de ces outils n'est pas encore démontrée. Grâce au PNUD, des institutions nationales ont reçu des stations agrométéorologiques et hydrométéorologiques, du matériel informatique et des logiciels pour collecter et analyser les données climatiques locales. Un renforcement des capacités demeure nécessaire pour les rendre complètement opérationnels⁶⁸. Une base de données relative au changement climatique a été développée au cours du cycle programmatique 2008-2012, mais le rapport national sur la situation en matière d'environnement, qui devait s'appuyer sur l'exploitation de cette base de données, n'a pas vu le jour. Plus récemment, le PNUD a apporté un appui à l'élaboration de 455 cartes des zones à risque d'inondations et de sécheresse (une activité à l'échelle nationale), des outils dont l'exploitation requiert des capacités techniques. Une base de données sur les changements climatiques et les risques pour sept communes dans l'Extrême-Nord a été mise en place et déclarée fonctionnelle (elle est accessible par le MINEPDED, mais pas par le public).

En dehors de quelques cas pilotes, les communautés n'ont pas encore adopté des pratiques agro-sylvo-pastorales améliorées. Le programme REPECC prévoit l'adoption de nouvelles pratiques dans ces domaines. Un plan de communication a été élaboré en 2014 pour sensibiliser, informer et éduquer les populations en vue de faire évoluer les comportements. La formation

67 Il est à noter que le PNUD met en œuvre le programme de microfinancements du FEM, qui finance des microprojets d'amélioration de l'environnement, au niveau mondial et des conditions de développement, au niveau local. L'ERAD n'a pas examiné en détail ce programme.

68 Évaluation mi-parcours REPECC, p. 4.

des responsables de 10 radios communautaires et locales a permis la production de deux microprogrammes de prévention et de gestion des risques et catastrophes, de 11 spots en langues locales et de 1 000 dépliants. En outre, certaines bonnes pratiques ont été diffusées auprès de quelques communautés rurales de la zone sahélienne. Ces populations et les responsables de deux CEOCA ont été formés sur quatre modules de gestion durable des écosystèmes, notamment aux bonnes pratiques agro-sylvo-pastorales (fabrication et utilisation de composts, en particulier). Un manuel de bonnes pratiques devait être élaboré pour une large diffusion, mais celui-ci n'était pas disponible au moment de l'évaluation. Malgré l'intérêt témoigné par les parties prenantes au niveau des communes pour les activités de ce projet, leur incidence sur la gestion des écosystèmes n'apparaît pas clairement.

Le PNUD a contribué à un début de renforcement des capacités des autorités locales et des populations en matière de gestion des catastrophes. Le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MINATD), chargé de la protection civile, a accompagné les autorités et populations locales dans l'élaboration de deux plans d'organisation des secours (ORSEC) pour les départements du Logone-et-Chari et du Mayo-Danay dans la région de l'Extrême-Nord. Des ateliers de renforcement des capacités de gestion et de prévention des risques et des catastrophes climatiques ont été organisés dans sept localités de la zone d'intervention et des comités mixtes de crise, mis en place.

Les capacités de mobilisation des volontaires ont été renforcées, mais ce potentiel reste inexploité. Le service du volontariat du Ministère de la jeunesse et de l'éducation civique (MINJEC) existe depuis 2005, mais il était dépourvu d'effectifs. Dès 2012, le Gouvernement a décidé de s'impliquer davantage dans le volontariat et en 2015, le PNUD et le programme VNU ont aidé le MINJEC à élaborer une stratégie nationale en matière de volontariat ainsi qu'un programme national afin de faciliter la mobilisation des ressources humaines nécessaires à la gestion

et à la prévention des risques et des catastrophes dans les zones exposées aux effets du changement climatique. Deux mille dépliants relatifs à cette stratégie ont été distribués à travers le pays. Une plateforme regroupant les organisations de volontaires a été mise en place par le MINJEC et se réunit mensuellement. Selon le MINJEC, 124 leaders ont ainsi été formés, avec une faible minorité de femmes en raison de leur sous-scolarisation et des pesanteurs liées aux coutumes et à la religion musulmanes.

Les problématiques liées à l'égalité des sexes ne sont pas explicitement prises en compte dans la conception de la plupart des interventions du PNUD en matière de gestion durable de l'environnement. Certains résultats obtenus avec l'aide du PNUD n'ont, de par leur nature même, pas d'impact direct sur l'égalité des sexes, à l'image du Plan national de gestion de l'environnement, de la mise en place de stations agrométéorologiques et des cartes des zones vulnérables aux catastrophes naturelles. Les interventions au niveau local s'efforcent d'impliquer les femmes et les autres groupes considérés comme vulnérables, mais l'équipe d'évaluation ne dispose pas d'informations sur d'éventuelles contributions à l'égalité des sexes ou l'autonomisation des femmes. Le PMF a accordé une place particulière aux peuples autochtones dans sa stratégie pour la cinquième phase opérationnelle, et sa stratégie pour la sixième phase précise que «les projets financés pendant OP6 devront promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes». L'équipe d'évaluation n'a cependant pas pu valider des résultats sur le terrain.

2.5 PRÉVENTION DES CRISES

Effet 2008-2012 : La vulnérabilité aux crises réduite

2.5.1 EFFET ESCOMPTÉ ET STRATÉGIE DU PNUD

Contexte. Au début de la période couverte par l'évaluation, le Cameroun faisait figure d'îlot de paix et de stabilité en Afrique centrale, de sorte

que la prévention ou les réponses aux crises étaient axées sur des défis et des catastrophes naturelles, comme la désertification et les alternances d'épisodes de sécheresse et d'inondation, ou les maladies comme la grippe aviaire. Le pays accueillait des réfugiés et des demandeurs d'asile originaires de pays limitrophes, principalement du Tchad, de la République centrafricaine et ensuite du Nigéria. Le mois de février 2013 a marqué un tournant, avec la progression de Boko Haram sur le territoire camerounais et l'enlèvement d'une famille française. En 2014, le Cameroun a commencé à déployer des troupes pour lutter contre ces incursions. Depuis, l'arrivée de réfugiés et les attaques sur des villages et des marchés dans la région de l'Extrême-Nord mettent à rude épreuve les conditions de vie déjà précaires de la population dans cette partie du pays.

Stratégie du PNUD. Le programme de pays du PNUD pour la période 2008-2012 visait notamment à réduire la vulnérabilité face aux crises et prévoyait notamment de renforcer les capacités du Gouvernement en matière de prévention et de gestion des crises en vue de lutter contre la grippe aviaire et d'assurer la réhabilitation du lac Nyos⁶⁹. Le PNUD a ensuite complété ses interventions par un projet pilote visant à favoriser le développement local durable au niveau de la zone frontalière, qui intégrait des questions relatives à la gestion des flux migratoires et des conflits ainsi qu'une réponse ponctuelle aux inondations diluviennes d'août 2012.

Les documents du programme de pays pour la période 2013-2017 ne poursuivent plus des objectifs spécifiques de prévention des crises, bien que des éléments relatifs à la gestion des catastrophes naturelles soient incorporés dans le programme REPECC, analysé dans la sec-

tion 2.4. Cependant, suite à la montée de la crise liée à Boko Haram dans la zone septentrionale, le PNUD a répondu avec des interventions visant un renforcement des mécanismes de prévention de crises et des réponses rapides afin de renforcer la résilience des populations de l'Extrême-Nord. Au moment de l'évaluation, le PNUD mettait en place une nouvelle intervention conçue pour la prévention de la radicalisation et le renforcement des capacités de relèvement rapide.

2.5.2 RÉSULTATS OBTENUS AVEC LE SOUTIEN DU PNUD ET PROGRÈS VERS L'EFFET

N'ayant pas adopté une stratégie cohérente et continue dans le domaine de la prévention et de la réponse aux crises, le PNUD n'a pas contribué à des changements notables dans ce domaine. Au cours de la période visée, son approche a évolué, se focalisant au début sur les réponses pour ensuite adopter le concept de résilience, avec des interruptions et des reprises. Les interventions récentes dans l'Extrême-Nord ont abouti à des résultats concrets, mais à la portée limitée.

Au début de la période, les principales interventions du PNUD comprenaient des réponses à des problèmes spécifiques : la grippe aviaire⁷⁰ et le lac Nyos. S'agissant de ce dernier, des résultats concrets ont été obtenus sur le plan technique avec l'installation de colonnes de dégazage et le renforcement d'un barrage naturel⁷¹. Le PNUD a aussi facilité la sensibilisation des populations et leur engagement dans le programme, le développement de plans ORSEC, avec pour la première fois la participation des communautés concernées ainsi que l'organisation d'exercices de simulation. À partir de 2013, le programme REPECC a fait fond sur ces acquis en favorisant dès le départ la participation des communautés à la préparation

69 En 1986, une explosion d'origine volcanique dans le lac Nyos a libéré des gaz toxiques provoquant le décès de plus de 1700 personnes et le déplacement de 4500 habitants des villages environnants.

70 L'ERAD n'a pas examiné ce projet, puisqu'il s'agissait d'interventions spécifiques surtout dans les domaines vétérinaires et de la santé publique n'ayant pas de liens avec les autres programmes du PNUD. Ce dernier a aussi mis en œuvre un projet de renforcement des capacités de l'École internationale des forces de sécurité (EIFORCES), dont les résultats ne sont pas directement liés au programme de pays Cameroun. L'ERAD n'a pas examiné ce projet en profondeur.

71 En partenariat avec l'Union européenne.

des plans ORSEC. Néanmoins, les problèmes fondamentaux des communautés déplacées du lac Nyos persistent 30 ans après la catastrophe et les exercices de simulation datent maintenant de six ans. Un nouveau programme national reste à être développé.

En 2009, le PNUD a conceptualisé, et à partir de 2010, mis en œuvre une intervention pilote de développement local durable dans la zone frontalière avec le Tchad. Celle-ci visait, entre autres, à intégrer la gestion des flux migratoires, la gestion des conflits ainsi que l'amélioration de la cohésion sociale et de la sécurité humaine. Selon des rapports, si des infrastructures communautaires ont été construites et des activités de loisir et de sports, organisées pour promouvoir la cohésion sociale, l'équipe d'évaluation n'a pas pu confirmer leur envergure ni leur impact. Selon les données financières, environ 75 % du budget était consacré à la gestion de projet et 20 % à la conception de projets, laissant très peu de moyens pour les activités ou le développement des capacités. À la fin de l'intervention pilote, un projet de programme national d'appui aux zones frontalières a été développé par le PNUD, mais il n'a pas été poursuivi.

En 2014, le PNUD a lancé de nouvelles initiatives visant à créer les conditions nécessaires au renforcement de la cohésion sociale, à la prévention des conflits et à la mise en place d'un cadre de relèvement précoce afin de permettre aux communautés de la région de l'Extrême-Nord du Cameroun d'améliorer leur résilience face aux attaques de Boko Haram et autres crises et catastrophes. En

partenariat avec l'UNESCO et la FAO, le programme a facilité la mise en place d'activités génératrices de revenus (FAO), d'infrastructures communautaires (marchés à bétail réhabilités ou construits, PNUD), de plateformes de dialogue et de radios communautaires (UNESCO). Les marchés à bétail sont des points de rencontre et des symboles forts d'activité économique, et les personnes rencontrées (autorités locales, délégués locaux des ministères, responsables de centres et bénéficiaires) apprécient la contribution du PNUD, qui vient compléter les actions humanitaires d'autres partenaires. Néanmoins, face à la pauvreté profonde et croissante de la région, aggravée par la situation en matière de sécurité, la contribution du PNUD reste modeste.

De par sa nature et les localités d'intervention (villages touchés par les conflits), le programme de réponse rapide contribue à une réduction des inégalités. À travers l'inclusion des femmes, et notamment de celles qui sont à la tête d'un ménage, il favorise également leur autonomisation. Cependant, certaines interventions, comme la construction ou la réhabilitation des marchés à bétail n'ont pas été conçues de manière à prendre en compte les problématiques liées au genre. Ces marchés sont des espaces dominés par les hommes et les aménagements pour des activités annexes assurées par des femmes (comme la vente de boissons ou de nourriture) et/ou les besoins spécifiques de ces dernières, qui commencent aussi à amener le bétail au marché, n'ont pas été pris en compte au moment de leur conception, mais après coup.

Chapitre 3

QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION DU PNUD

Ce chapitre analyse la qualité de la contribution du PNUD au développement du Cameroun, en fonction des critères de pertinence, d'efficacité et de durabilité des résultats auxquels le PNUD a contribué.

3.1 PERTINENCE

Cette section examine dans quelle mesure les interventions du PNUD sont en adéquation avec les priorités nationales et le mandat du PNUD, ainsi qu'avec les besoins dans le pays en matière de développement humain. Seront aussi analysées la pertinence des approches et les stratégies du PNUD en vue d'atteindre les effets escomptés.

Les domaines d'interventions du PNUD Cameroun s'accordent avec les priorités nationales et avec le mandat global du PNUD. Cependant, les approches adoptées pour parvenir à ces objectifs n'étaient pas toujours appropriées. Par exemple, la mise en œuvre de la théorie de changement n'était souvent que partielle, et les bons leviers pour atteindre des résultats pour les bénéficiaires n'ont pas toujours été actionnés.

Le PNUD s'est positionné au cours des dernières années sur des défis majeurs auxquels le Cameroun est confronté. En travaillant sur les thématiques de l'appui à la planification et au suivi du développement, de la réduction de la corruption, de la qualité des services, du développement durable et inclusif à travers une meilleure prise en compte des problématiques transversales et des attentes des populations vulnérables dans les politiques publiques, et plus récemment de la réponse rapide à la crise provoquée par Boko Haram, le PNUD s'est bien positionné. En effet, le défi du Came-

roun, un pays à revenu intermédiaire, consiste aussi bien à doper la croissance pour accélérer le développement qu'à mieux répartir ses fruits, notamment au profit des plus vulnérables dont les attentes doivent être mieux identifiées et prises en compte, à améliorer les services essentiels et à atténuer les risques liés notamment aux aléas climatiques (par exemple l'alternance des épisodes de sécheresse et d'inondations en zone sahélienne) et au VIH/sida. L'examen de stratégies nationales comme le DSRP, le DSCE, le Programme national de gouvernance, le Plan national pour la gestion de l'environnement d'une part, et des programmes de pays du PNUD, d'autre part, révèle que ces derniers sont en adéquation parfaite avec les priorités nationales.

Les thématiques choisies s'inscrivent dans le droit fil du mandat du PNUD, qui est d'œuvrer pour la réduction de la pauvreté et des inégalités, et en faveur de modes de développement durable, d'une gouvernance démocratique et de la résilience. De manière générale, les interventions du PNUD ont mis l'accent sur les populations vulnérables (prise en compte de leurs attentes (PRINCES), respect de leurs droits (interventions dans le domaine des droits de l'homme et de la participation politique), amélioration de leurs revenus (SPRPB), amélioration de la résilience liée aux effets des changements climatiques (REPECC)), ainsi que sur les populations touchées par la violence et l'afflux de réfugiés. Dans l'ensemble, les programmes appuyés par le PNUD visaient à réduire les inégalités. Néanmoins, comme souligné dans l'analyse du SPRPB, bien que le PNUD ait ciblé les zones les plus pauvres du pays, aucun mécanisme complémentaire n'avait été prévu pour identifier les populations les plus pauvres dans la zone d'intervention.

En ce qui concerne la pertinence des approches, l'approche générale du PNUD est cohérente, mais la mise en œuvre de la théorie de changement n'est que partielle. La théorie de changement adoptée par le PNUD pour l'ensemble du programme consiste d'une part, à travailler sur la conceptualisation ou la modélisation des approches institutionnelles positives susceptibles de répondre aux défis nationaux, et d'autre part, à œuvrer à l'expérimentation de services pilotes au niveau central et local dans l'optique de mettre en place des activités de plaidoyer ainsi qu'une stratégie de développement à plus grande échelle. Celui-ci passe nécessairement par une appropriation de ces projets par le Gouvernement et les autres acteurs du développement, ainsi que par une mobilisation des partenaires techniques et financiers. Cette approche est justifiée par l'expérience dont dispose le réseau du PNUD au niveau mondial et à laquelle le bureau de pays peut avoir recours, par son expérience en matière de coopération Sud-Sud, et ses ressources limitées. Elle s'inscrit dans un contexte où le plaidoyer doit être soutenu par des exemples factuels. Cette théorie de changement voudrait que le bureau de pays se redéfinisse comme un laboratoire et un promoteur d'idées et de projets, et non comme une agence de mise en œuvre de projets. Elle impliquerait également que la gestion des projets qui portent leurs fruits soit transférée aux autorités nationales avec l'aide d'autres partenaires. Cependant, l'expérience montre que pérenniser des résultats prend du temps. L'évolution du programme du PNUD entre 2008 et 2015 est marquée par des changements de stratégie avec des résultats mitigés sur le plan de la capitalisation de l'expérience acquise, avec une tendance à se focaliser sur la mise en œuvre des activités plutôt que l'obtention de résultats. Ainsi, le PNUD a surtout travaillé sur la modélisation⁷² et l'expérimentation ou production de résultats rapides⁷³. Il a moins investi dans la vulgarisation et le plai-

doyer pour l'appropriation par le Gouvernement ainsi que le soutien technique et financier des partenaires, ou l'accompagnement du développement des projets à plus grande échelle.

Le modèle théorique du changement sous-tendant le CEOCA présente des lacunes. Sur la période 2013-2017, l'approche du programme en matière d'amélioration des revenus et d'accès des populations des localités de la zone sahélienne aux services socio-économiques de base était centrée sur la mise en place et le fonctionnement des CEOCA au niveau de la commune. Cette approche est pertinente et viable dans un contexte national caractérisé par la mise en œuvre de la décentralisation. D'après la Constitution, les collectivités territoriales décentralisées (communes) sont les unités de base de la conception et de la mise en œuvre du développement du pays. En effet, le CEOCA est un dispositif prometteur, car il pourrait offrir aux autres entités impliquées dans le développement un relais efficace et efficient d'extension de leurs services aux populations rurales, qui représentent encore près de la moitié de la population camerounaise, mais qui restent pour l'heure enclavées. Toutefois, le modèle théorique du changement en vue de l'amélioration des revenus et de l'accès des populations aux services socio-économiques de base présente des lacunes : comment s'opèrent les synergies avec les services publics existants et les autres initiatives de développement dans la zone, surtout le Programme national de développement participatif (PNDP) en tant qu'instrument public de renforcement des capacités des communes? Le rôle d'accompagnement du CEOCA signifie-t-il que son personnel se substitue aux ressources humaines déjà disponibles et plus qualifiées? Quel rôle doit jouer le personnel du CEOCA? Comment travailler avec les entreprises dans le cadre de la promotion de l'emploi sans faire doublon avec les activités du Fonds national de l'emploi?

72 Par exemple, l'élaboration de plans, stratégies et guides.

73 Par exemple, la promotion des droits de l'homme dans le secteur de l'éducation, les initiatives à résultats rapides dans le cadre de la lutte contre la corruption, les services pilotes dans le cadre du projet services publics, les deux villages du millénaire, le compostage en tant que bonne pratique environnementale.

Le PNUD n'a pas toujours identifié les bons leviers pour obtenir des résultats auprès des bénéficiaires. Par exemple, dans le cas du programme d'inclusion économique et sociale, la théorie de changement implicite actuelle consiste à dresser un état des lieux de la prise en compte des thématiques transversales et des attentes des groupes vulnérables dans les plans de développement, à faire un état de lieux des groupes vulnérables dans les communes concernées, à favoriser la prise en compte des plans à travers des actions de sensibilisation ou des ajustements et à renforcer les capacités des populations vulnérables pour les rendre plus aptes à défendre leurs droits. Cette logique n'a été conduite à son terme dans aucune des communes. Aucun plan communal n'a été révisé⁷⁴. L'analyse des acteurs en présence montre que le passage par le PNDP, qui est l'instrument d'appui aux communes dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement local, dans l'optique d'une meilleure intégration de ces aspects et d'un accompagnement des expériences pilotes, aurait été plus efficace et plus durable, tout en offrant la possibilité d'une mise à l'échelle plus rapide du fait de la couverture nationale du programme.

Une autre limite tient à la notion même d'intégration des préoccupations des groupes vulnérables, ainsi que de dimensions transversales. Est-ce que cette intégration se traduit par l'affectation d'un pourcentage des ressources à des projets spécifiques pour les thématiques concernées ou visant spécifiquement les groupes vulnérables? Se fonde-t-elle sur une grille de classification de chaque projet (comme la grille du PNUD par rapport à la problématique de l'égalité des sexes par exemple)? Si la deuxième option paraît plus pertinente, il n'est pas nécessaire d'adapter les plans communaux de déve-

loppement, mais plutôt d'élaborer un guide pour l'élaboration de projets de développement local (là aussi, le PDNP serait la cible plus appropriée). L'autre cible serait les maîtres d'ouvrage publics (les services des infrastructures, entre autres) qui valident les travaux qui doivent pouvoir intégrer ces problématiques. Cela suppose, comme pour l'environnement, que l'on intègre, à défaut d'une loi, une recommandation ou une directive du Gouvernement portant sur la prise en compte des thématiques et des attentes dans les projets locaux.

Le PNUD a mis l'accent sur les analyses approfondies (qui constituent en principe un atout), mais souvent aux dépens des résultats. En témoignent les analyses institutionnelles dans les communes ainsi que les actions visant à améliorer la qualité des services. Pour accompagner les communes dans une démarche d'amélioration de la qualité des services aux citoyens, la norme recommande un audit de qualité. Ce faisant, le PNUD, à travers le PAA-QSU, a financé des analyses institutionnelles complètes⁷⁵ des communes, suivies de plans de restructuration dont les budgets allaient de 109 à 162 millions de FCFA (soit entre 185 000 et 320 000 dollars environ). Ce choix est discutable pour plusieurs raisons. La première est qu'un audit de qualité n'est pas une analyse institutionnelle. Il vérifie les points clés d'une démarche de qualité à savoir : la priorité accordée à la question de la qualité des services par la commune, l'engagement des élus et de l'administration communale derrière cet objectif, l'organisation du travail en processus orientés vers la qualité des services, un dialogue constructif avec les parties prenantes et un mécanisme d'amélioration continue. Sur chaque point, on aurait pu repérer les lacunes et proposer des actions correctives simples et peu

74 Avant même qu'on ne revoie un seul plan communal, le programme envisage plutôt de travailler sur la prise en compte des thématiques et des attentes des populations vulnérables dans les plans d'action annuels, ce qui apparaît peu judicieux, car les plans d'action annuels sont relativement éphémères.

75 En moyenne 90 pages chacune pour les trois communes de Maga, Toumo et Moulvoudaye.

coûteuses⁷⁶. La deuxième raison est que les plans d'action auxquels les analyses ont abouti sont irréalistes sur le plan du budget et de leur ampleur. Ni les communes ni le PNUD ne disposent de ces ressources.

Dans le programme d'inclusion, pour faire en sorte que la programmation au niveau communal prenne en compte des problématiques transversales et les attentes des groupes vulnérables, le PNUD a procédé à un diagnostic qui a pris beaucoup de temps, puis élaboré un guide avant d'identifier des personnes-relais pour la sensibilisation des groupes vulnérables. Ces actions préparatoires ont occupé presque les trois quarts de la durée du programme sans que l'on ait accompli de véritables progrès vers l'effet. La phase suivante est l'accompagnement de quelques communes dans la prise en compte des dimensions transversales et des attentes des groupes vulnérables. Comme il serait difficile de reprendre à ce stade les plans communaux de développement, il est envisagé de le faire dans les plans d'action, plus simples à remanier, mais plus éphémères, car les progrès obtenus peuvent être anéantis d'une année sur l'autre. Peut-être aurait-il été préférable dans ce cas d'organiser directement des actions d'appui aux plans d'action afin de faciliter la prise en compte de ces dimensions? Là aussi, la cible retenue ne semble pas la bonne, car le PDNP aurait, là encore, été un choix plus judicieux.

Dans d'autres conditions, le PNUD aurait pu investir davantage dans une analyse approfondie. Dans le cadre du SPRPB I et II, le PNUD a appuyé la mise en œuvre des différentes modalités d'intermédiation financière avec les communautés rurales en vue de développer des activités génératrices de revenus, susceptibles de

faire reculer la pauvreté. Des modalités diverses ont déjà été testées au Cameroun et le PNUD met en œuvre d'autres expériences de microcrédit à travers le monde. Les expériences précédentes de crédit rural au Cameroun, au Niger et au Bénin ont été décrites dans une étude très détaillée de faisabilité du fonds autorenouvelable. Ces recommandations ne sont cependant pas entièrement étayées par l'analyse des expériences passées et ne correspondent pas au dispositif de financement adopté par le SPRPB II.

3.2 EFFICIENCE

Cette section analyse l'efficacité des interventions du PNUD sur le plan de l'utilisation des ressources humaines et financières. En premier lieu sera analysée l'efficacité programmatique, afin de répondre aux questions suivantes : est-ce que les ressources du PNUD ont été focalisées sur des interventions qui devaient produire des résultats significatifs? Ont-elles été utilisées de manière à obtenir un impact maximal? Est-ce que le PNUD a favorisé des synergies afin de réduire des coûts et d'amplifier les résultats? A-t-il établi des partenariats efficaces? En deuxième lieu, l'évaluation portera sur l'organisation interne du PNUD et quelques aspects de la gestion du programme en lien avec l'obtention des résultats attendus (efficacité managériale et opérationnelle).

Afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité du programme, un véritable recentrage a eu lieu entre le premier et le deuxième cycle programmatique, avec une réduction du nombre d'effets et une plus grande concentration géographique. Cependant, d'autres facteurs limitent l'efficacité pro-

76 Pour illustrer ce point, la visite de terrain dans une des communes a permis de voir que dans le seul bureau de la mairie dédié au service de l'état civil, un service essentiel assuré par la municipalité, les registres et documents étaient en grande partie empilés par terre et couverts de poussière. Une autre partie s'entassait sur une étagère abîmée. Le seul élément positif tenait aux nouveaux registres que l'officier d'état civil venait de recevoir et qui lui permettraient d'améliorer l'efficacité des services rendus. L'aménagement de cette salle ainsi que l'acquisition de quelques armoires et registres, ajoutés à un renforcement des capacités des trois agents de l'état civil et à l'aménagement sur la véranda d'un espace où les usagers pourraient s'asseoir permettrait d'améliorer plus efficacement et à bien moindre coût la qualité de service que la démarche initiée à travers les analyses institutionnelles, dont il n'est pas certain que les recommandations seront mises en œuvre avant la fin du programme. Si on y ajoute un système simple d'attente, l'affichage des tarifs et des procédures dans les langues locales, l'impact serait renforcé.

grammaticale. Par exemple, dans certains cas, ce recentrage a créé des ruptures, entravant la capitalisation des acquis obtenus et la mise en place de synergies, et certaines actions ont été menées sans lien direct avec les objectifs poursuivis. Les phases de préparation sont très longues et la plupart des ressources ont été affectées aux analyses et aux diagnostics, de sorte que la mise en œuvre des solutions identifiées ne fait que démarrer. Le développement de partenariats et la mobilisation de ressources constituent un défi et le PNUD dépend d'un nombre limité de partenaires. Le PNUD a amélioré la planification stratégique ainsi que le suivi et l'évaluation au cours de la période considérée, mais l'accent est surtout mis sur les produits et non sur les effets. Sur le plan opérationnel, la modalité de mise en œuvre nationale (NIM), telle qu'elle est appliquée au Cameroun, et les délais de planification amoindrissent l'efficacité des efforts entrepris. En outre, les coûts de gestion sont disproportionnés.

3.2.1 EFFICIENCE PROGRAMMATIQUE

Un véritable recentrage a eu lieu entre le premier et le deuxième cycle programmatique, avec une réduction du nombre d'effets et de produits escomptés, et une concentration géographique dans la zone septentrionale. Le programme 2008-2012 se présente comme une collection de projets, plutôt qu'un programme avec des effets escomptés clairement définis. Le PAPP comprenait sept effets et 23 produits escomptés. Dans le domaine de la gouvernance, au début du programme, il y avait deux effets, «efficacité et transparence dans la gestion de l'État améliorées» et «état de droit amélioré et respect des droits humains renforcés», qui ont été ensuite combinés en un effet, «efficacité, transparence, démocratie et respect des droits humains dans la gestion de l'État améliorés», sans qu'il y ait de changement dans les interventions censées aboutir à ces effets. Il y avait peu de synergies entre les interventions (appui aux élections, à la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés, notamment dans l'introduction des droits de l'homme dans le programme scolaire, et dans la lutte contre la corruption). Le programme

pour la période 2013-2017 restreint en revanche le champ des interventions. Le PAPP ne compte plus que quatre effets et 14 produits. De plus, la couverture territoriale du programme, initialement étalée sur l'ensemble du pays au cours du cycle 2008-2012, a été limitée aux communes du nord du pays (Extrême-Nord, Nord et Adamaoua) au cours du cycle 2013-2017. Ce choix est de nature à accroître l'efficacité et l'efficience des opérations. Toutefois, en ce qui concerne le programme de réduction de la pauvreté, il est utile de remarquer que, bien que les fonds mobilisés par le PNUD soient consacrés aux dépenses dans la zone cible convenue, la structure opérationnelle, en particulier le personnel, continue de couvrir l'ensemble du pays.

Dans certains cas, le recentrage du programme a créé des ruptures, entraînant un manque de capitalisation des acquis et de synergies. Le changement de stratégie entre les deux cycles programmatiques est particulièrement notable dans le domaine de la gouvernance. La plupart des actions menées lors du précédent cycle ne sont pas poursuivies dans le second, et quand bien même des liens peuvent être établis entre, par exemple, les programmes de lutte contre la corruption et l'amélioration des services publics, la réalité opérationnelle montre que ce second cycle ne fait pas fond sur les acquis du premier. À titre d'illustration, les services pilotes bénéficiant d'un accompagnement soutenu dans le cadre du PAAQSU (Centre des urgences de Yaoundé et Centre de formalités de création d'entreprises [CFCE]) n'ont pas été choisis parmi les initiatives de réponse rapide ni les îlots de probité dans le cadre du programme de lutte contre la corruption. L'évaluation à mi-parcours du REPECC constate que le programme ne prend pas en compte tous les acquis de programme d'adaptation de l'Afrique (PAA) au Cameroun, dont la mise en œuvre a été suivie par le PNUD. En effet, le PAA a permis de doter la direction nationale de la météorologie en équipements et matériel de prévision du climat. Dans le cadre du REPECC, le suivi et le renforcement des capacités en vue de la bonne utilisation des outils susvisés auraient permis d'optimiser les sous-produits

relatifs à la gestion des crises et catastrophes⁷⁷. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, les résultats sont mitigés : le SPRB II, construit sur les bases du SPRPB I, et plusieurs groupes qui ont bénéficié des subventions dans le cadre du SPRBP I ont fait valoir leurs réalisations et réussi à obtenir des nouvelles subventions auprès d'autres organisations d'appui au développement dans le but d'améliorer, développer ou diversifier leurs activités génératrices de revenus. En revanche, les actions de dynamisation des petites et moyennes entreprises mises en œuvre de 2008 à 2011 en tant que stratégie de développement économique local pour la création de richesse et d'emplois par Entreprise Cameroun ont été interrompues. Les actions pilotées dans le cadre des villages du millénaire n'ont pas eu d'effet au-delà des villages concernés.

Certaines actions sont menées sans lien direct avec les résultats poursuivis et avec une faible capitalisation des résultats obtenus. Dans un contexte difficile sur le plan de la mobilisation des ressources, il est crucial que celles-ci soient utilisées au mieux. Plusieurs exemples montrent que cela n'a pas toujours été le cas. Par exemple, dans le cas du PAAQSU, plusieurs actions ont été menées pour renforcer les capacités du Secrétariat permanent de la réforme administrative, dont des voyages d'études incluant le Conseiller technique principal au programme. Ces missions auraient été plus efficaces si elles avaient permis à des services pilotes d'aller découvrir des expériences dans des services pairs dans d'autres pays. Il en va de même pour l'étude sur la connexion à la fibre optique des directions régionales de la fonction publique, une mesure très utile, mais sans lien direct avec les résultats. A contrario, là où des résultats tangibles auraient pu être obtenus, on a hésité à déployer les ressources nécessaires. Le cas le plus flagrant est celui de la simplification des formalités de création d'entreprises. Cinq procédures avaient été identifiées à cet effet. La seule procédure qui a été simplifiée a permis de réduire sensiblement les

délais de création d'entreprise, les coûts ainsi que les passe-droits. Le programme n'est intervenu que sur une sur cinq procédures et trois centres sur 11. La généralisation de cette action aurait pu avoir un effet notable sur l'ensemble du processus de création d'entreprise sur tout le territoire. Il s'agit là d'une occasion manquée.

Les phases de préparation sont très longues, réduisant nettement le temps de la mise en œuvre des actions et de la stratégie de sortie. Pour reprendre le constat d'un des partenaires du PNUD rencontrés, « on a beaucoup plus diagnostiqué les problèmes qu'apporté des solutions ». Dans le cas du PAAQSU, la période de 2013 à 2016 a été consacrée à l'élaboration de l'état de lieux et à la préparation, la validation et la transmission au Gouvernement de la norme de qualité de service, tandis que les années 2016 et 2017 ont été axées sur la mise en place de services pilotes, un calendrier qui ne permet pas d'améliorer la qualité des services à travers une mise en œuvre à plus grande échelle. De même, dans le cas de PRINCES de 2013 à 2016, l'accent a été mis sur les états de lieux et l'élaboration de guides, de sorte que la diffusion de ces guides pour accompagner les secteurs et les communes dans la prise en compte des thématiques transversales pour la formulation des politiques sectorielles a été reportée à 2016-2017, ce qui ne laisse guère de temps pour faire évoluer les politiques sectorielles et les plans communaux de développement. Dans le cas du programme de réduction de pauvreté à la base, les CEOCA qui n'ont été créés qu'en 2015 et 2016, doivent encore atteindre leur plein potentiel. Le REPECC a élaboré plusieurs études, mais la mise en œuvre des solutions identifiées n'en est qu'à ses débuts.

Une part importante des ressources a été affectée aux analyses et aux diagnostics. Une analyse des catégories des dépenses des programmes principaux entre janvier 2013 et juin 2016 confirme l'accent mis sur l'analyse et les diagnos-

77 Évaluation mi-parcours REPECC, p. 53. Il est noté que REPECC a produit des modules de formation à la manipulation des bases de données en août 2016, après la mission d'évaluation.

tics. Environ 30 % du budget de PRINCES⁷⁸ ont été alloués aux états des lieux et des diagnostics divers, et plus de 50 % du budget ont été consacrés à l'assistance technique aux institutions chargées d'élaborer des rapports nationaux. Les formations, plaidoyers et appuis visant les acteurs-cibles directs ne représentent que 8 % du budget. Dans le cas du programme de résilience, environ 90 % des dépenses programmatiques ont servi à financer des états des lieux, des diagnostics, des guides et des plans d'action. Dans le cas du PAAQSU, environ 20 % des ressources ont été consacrés aux diagnostics et près de 73 % aux services pilotes, dont une majeure partie (54 %) aux centres de formalités de création d'entreprises. Le SPRPB II se différencie des autres, avec seulement 8 % des ressources allouées aux analyses, aux guides et plans d'action. La majorité des ressources (77 %) sont affectées à la construction des CEOCA (voir annexe 6 pour plus de détails).

Le développement de partenariats et la mobilisation de ressources demeurent un défi. Le PNUD dépend d'un nombre limité de partenaires. Entre 2008 et 2015, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) était le partenaire financier le plus important du PNUD, avec sa contribution de 5,73 millions de dollars entre 2010 et 2015 pour le programme Villages du millénaire. Plus récemment, le Japon a contribué au financement de projets de réponse rapide dans le nord du pays⁷⁹. Le deuxième partenaire était le Gouvernement camerounais, avec une contribution de 2,7 millions de dollars entre 2008 et 2012, surtout dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et la corruption, et de l'évaluation

des partenariats d'aide⁸⁰. Depuis 2012, le Gouvernement contribue très peu directement aux activités du PNUD (« contributions »), bien que les plans de travail annuel prévoient depuis 2014 des « contreparties » du Gouvernement, dont la mobilisation reste difficile (en dehors du cas du SPRPBII, où, selon le bureau de pays, le Gouvernement a investi 6,7 millions de dollars en fonds de contrepartie pour la période 2013-2016). Le ratio entre les fonds ordinaires du PNUD et les contributions des partenaires est illustré dans la Figure 5, qui met en évidence la diminution des contributions à partir de 2013 (une analyse des données préliminaires pour 2016, réalisée pendant la finalisation du présent rapport, indique un changement de tendance, avec les deux tiers du budget 2016 qui proviennent de partenaires et environ 40 % du budget total venant du Japon). Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) n'est pas un partenaire très important du PNUD. Sur 30 projets nationaux du FEM au Cameroun, seulement trois sont mis en œuvre par le PNUD (comparé à 10 projets mis en œuvre par le PNUD sur 22 projets nationaux du FEM au Tchad, et 12 sur 33 au Nigéria)⁸¹.

Le bureau de pays a développé une stratégie de mobilisation de ressources en juillet 2013, qui identifie des défis liés à la mobilisation de celles-ci. Ces défis sont de deux ordres : l'environnement général de l'aide au développement et des aspects intrinsèques au PNUD (lourdeur perçue de ses procédures, qui en ferait une organisation trop bureaucratique, manque de visibilité de ses actions, absence de résultats tangibles sur le terrain et considérations organisationnelles

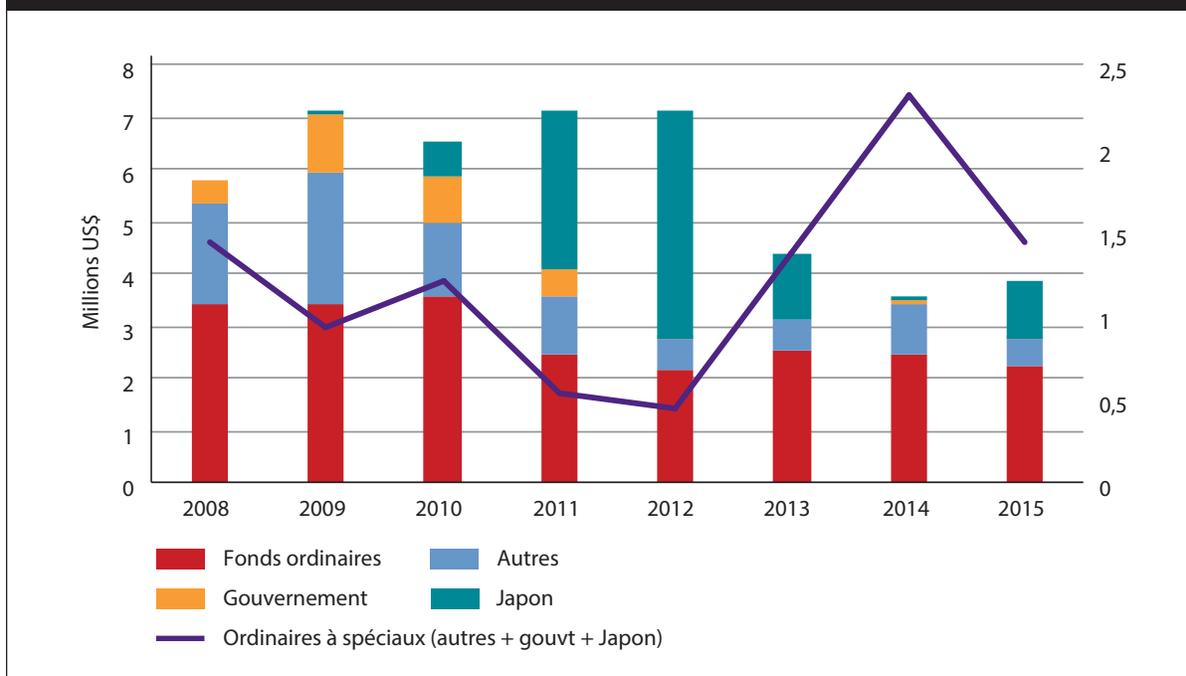
78 Il s'agit ici des proportions des dépenses pour les activités programmatiques. Les ratios entre les dépenses pour des activités programmatiques et les dépenses pour la gestion des programmes sont analysés ci-après.

79 Les fonds japonais constituent environ 40 % du budget du programme en 2016.

80 D'autres contributions ont été enregistrées, surtout au cours du programme 2008-2012, de la part de la Commission européenne et de la Banque mondiale pour la lutte contre la grippe aviaire, du Fond commun et de la GIZ (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) pour la lutte contre la corruption, de la Banque mondiale, pour le financement de l'installation d'un comité multibailleurs, pour l'opérationnalisation de la Déclaration de Paris, et de l'Agence canadienne de développement international, qui a effectué une contribution en 2011 pour l'appui aux élections.

81 [http://www.thegef.org/projects?field_country:38&page=2&views\[view_dom_id\]=52629d5e46541287f8bd582a06dbd580&views\[view_name\]=projects_listing_search&views\[view_display_id\]=page&views\[view_path\]=projects&index_id=main&facet_field=field_p_implagencies](http://www.thegef.org/projects?field_country:38&page=2&views[view_dom_id]=52629d5e46541287f8bd582a06dbd580&views[view_name]=projects_listing_search&views[view_display_id]=page&views[view_path]=projects&index_id=main&facet_field=field_p_implagencies) (consulté le 4 octobre 2016). Il est à noter que deux projets régionaux du FEM ont été mis en œuvre au Cameroun pendant la période visée.

Figure 5 : Dépenses du programme par source de financement (2008–2015)

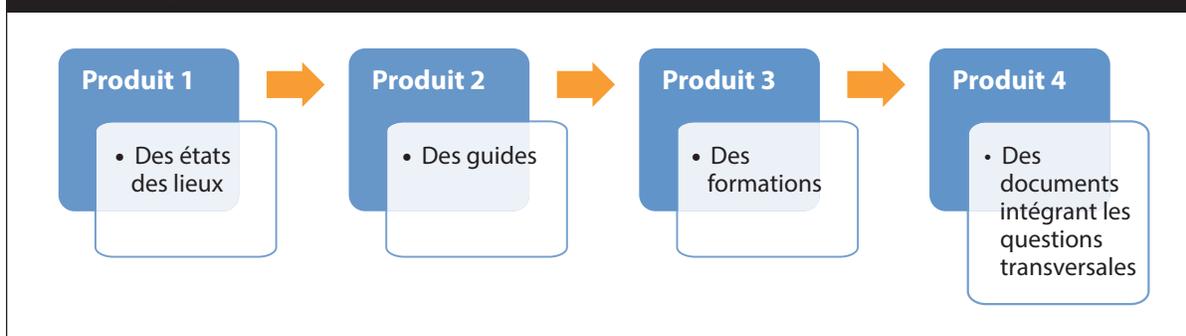


internes). Cette stratégie, qui « vise surtout à identifier de nouvelles sources de financement »⁸² n'a pas abouti à des résultats probants, en dehors du partenariat avec le Japon.

Le PNUD n'adapte pas sa stratégie en fonction de l'incertitude pesant sur la mobilisation des ressources. Un des problèmes opérationnels du bureau de pays tient au manque de véritable visibilité sur les ressources effectivement mobilisables, du fait de l'incertitude permanente liée au déblocage de la contribution ou de la

contrepartie nationale au programme. Dans un tel contexte, il n'est pas judicieux de prévoir un démarrage de tous les chantiers en même temps sans être certain de disposer des ressources nécessaires pour les achever. Par exemple, dans le cas de PRINCES, la logique actuelle de l'intervention est illustrée, de façon schématique, dans la Figure 6. Le programme procède dans un premier temps à tous les états des lieux avant d'élaborer tous les guides, sans être assuré de disposer des ressources nécessaires pour aller jusqu'au bout, de sorte que les actions engagées risquent

Figure 6 : Logique d'intervention de PRINCES



82 PNUD, Stratégie de mobilisation de ressources, Cameroun, juillet 2013, p. 9.

de ne pas être conduites à leur terme, et les ressources, d'avoir été gaspillées.

Dans tel contexte, il aurait été préférable de définir des plans d'action à deux périmètres : un périmètre portant sur les ressources certaines, notamment les ressources propres du PNUD, et un deuxième périmètre basé sur les ressources probables, comme la contribution du Gouvernement ou d'autres partenaires. Le programme devrait être conçu de manière à pouvoir mener à terme des interventions avec un budget minimal, quitte à les développer, les compléter ou à en mener d'autres avec des ressources complémentaires (voir Figure 7).

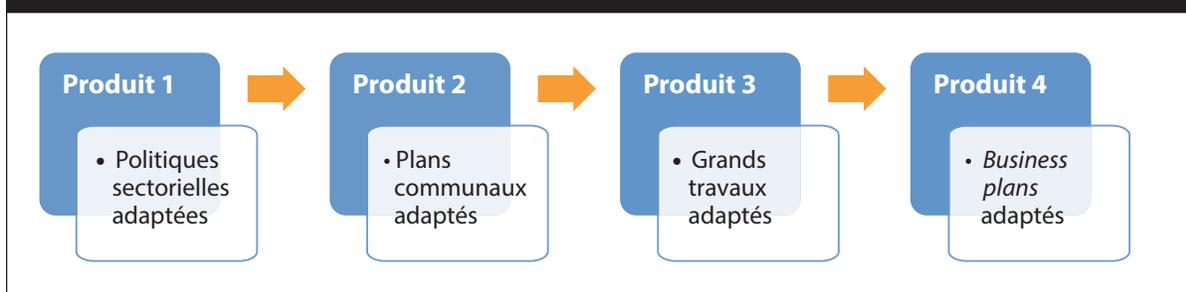
Le programme conçu sur la base des ressources «certaines» pourrait intégrer des interventions indépendantes axées sur des politiques sectorielles, des plans communaux, de grands travaux ou des *business plans*. À l'heure actuelle, quelques résultats auraient ainsi pu être obtenus. Une argumentation similaire s'applique au programme d'amélioration des services publics.

Si le PNUD a fait preuve de bonnes capacités d'adaptation à l'évolution de la situation, il a néanmoins raté certaines occasions. À partir de 2013, après la rédaction du programme de pays pour la période 2013-2017, la présence du groupe armé Boko Haram a commencé à se faire sentir sur le territoire camerounais. En mai 2014,

le Gouvernement a réorganisé les forces de sécurité afin de mieux lutter contre ses incursions, dont l'incidence sur les populations et l'économie locale est de plus en plus visible. Le PNUD a répondu en 2015 par une série d'interventions afin de renforcer les mécanismes de prévention des crises ainsi que la résilience des populations de l'Extrême-Nord. En 2016, le PNUD et le Gouvernement se sont réunis pour adapter le programme de pays à l'évolution du contexte. De même, les programmes en cours ont été réorientés de manière à intervenir dans les communes les plus touchées.

En revanche, au sein des interventions en cours, le PNUD a parfois laissé passer des occasions, à l'image du programme PRINCES. Comme précédemment évoqué, le calendrier du programme prévoit la réalisation d'une demi-douzaine d'états des lieux⁸³, suivis par des guides et des documents de plaidoyer. Jusqu'à la fin 2015 et le début 2016, ces travaux constituaient l'essentiel des résultats obtenus. À un an et demi de la fin du programme, même si on ne peut nier les actions menées ni leur portée, le programme risque d'échouer, faute de temps, à mettre en place une politique sectorielle prenant véritablement en compte les thématiques transversales ainsi que les attentes des populations vulnérables, malgré des possibilités réelles d'arriver à un résultat probant. En effet, en 2014, sept politiques sectorielles avaient été initiées dans des secteurs clés pour les populations

Figure 7 : Logique d'intervention plus adaptée pour le programme d'inclusion



83 Sur les politiques et plans d'action sectoriels (état des lieux 1), sur les plans de développement communal (état des lieux 2), sur les grands travaux (état des lieux 3), sur les politiques portant sur les populations autochtones (état des lieux 4), sur la prise en compte des préoccupations des populations vulnérables dans les plans communaux de développement (état des lieux 5) ou des questions de pauvreté dans le développement des activités du secteur privé (état des lieux 6).

vulnérables comme l'agriculture et les infrastructures. Le programme aurait pu saisir l'occasion de contribuer à la formulation de ces politiques. Il aurait pu se concentrer sur un secteur clé, celui des politiques sectorielles en élaborant un guide à partir du diagnostic établi et en renforçant les capacités des acteurs concernés. Cette occasion manquée suggère que l'approche adoptée se focalise trop sur les actions prévues indépendamment du contexte et pâtit d'un manque de pilotage stratégique.

Si au cours de la période de l'évaluation, le bureau de pays du PNUD a nettement amélioré sa planification stratégique ainsi que l'efficacité du suivi et de l'évaluation, l'accent est surtout mis sur les produits et non sur les résultats. Le cadre de résultats du programme de pays pour la période 2008-2012 se caractérise par des effets généraux comme « efficacité et transparence dans la gestion de l'État améliorées » et des indicateurs comme l'indice de perception de Transparency International (sans données de référence ou relatives aux cibles). Le programme de pays 2013-2017 articule des effets plus précis comme l'« amélioration des prestations rendues aux usagers des services publics » avec des indicateurs cohérents comme le « pourcentage des usagers satisfait de la qualité des services fournis » (avec des données de référence relatives aux cibles). En revanche, la formulation de ces effets prête à confusion : on distingue cinq effets relatifs au PNUAD, cinq effets dans la partie narrative du DPP, trois composantes dans le cadre de résultats et quatre effets liés au PAPP, ce qui complique quelque peu leur suivi et leur évaluation. Plusieurs indicateurs du DPP ne sont pas repris dans le système de gestion du PNUD.

Une amélioration nette entre le premier et le deuxième cycle programmatique a été observée sur le plan du suivi dans le système de gestion du PNUD. Des rapports réguliers sur l'avance-

ment des programmes sont disponibles pour le deuxième cycle, ce qui n'était pas le cas pour le premier. Entre 2011 et 2013, le bureau de pays a reçu une note de 17 sur 20, en 2014, de 18 sur 20, et en 2015, de 25 sur 30 (ce qui correspond à 17,4 sur 20 selon la méthodologie précédente) pour la qualité de ses rapports annuels. Le bureau de pays organise depuis quelques années des réunions régulières de suivi, mais celles-ci, si elles constituent une bonne pratique, portent essentiellement sur les plans d'action annuels et les taux d'exécution financière, et non sur les progrès accomplis dans la réalisation des effets. La prise en compte des progrès accomplis aurait pu, par exemple, mener à un changement de stratégie dans certaines interventions comme suggéré ci-dessus dans le cas du programme d'inclusion. Les visites sur le terrain des membres de l'équipe de programme sont rares (en dehors des visites effectuées par la Représentante résidente et par la petite équipe basée dans la région de l'Extrême-Nord et responsable des interventions de réponse rapide). En revanche, le bureau a commandé une évaluation à mi-parcours de chacun des quatre programmes principaux liés aux quatre effets du programme de pays, un point positif.

3.2.2 EFFICIENCE DE LA GESTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE

Le modèle d'exécution nationale (NIM) tel qu'appliqué au Cameroun et les délais de mise en œuvre de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT) compromettent l'efficacité et ainsi que l'efficacité du programme de pays. Le PAPP 2008-2012 prévoit la mise en œuvre de la politique HACT⁸⁴. L'évaluation mi-parcours du programme en septembre 2010 recommande son application, ce qui « permettrait de réduire sensiblement les délais de traitement des paiements, tout en responsabilisant davantage le partenaire de mise en œuvre et en privilégiant beaucoup plus l'atteinte des

84 « Conformément au mécanisme d'harmonisation des transferts d'espèces HACT, les agences des Nations Unies conduiront une étude macro sur la capacité des systèmes financiers publics. Cette étude sera complétée par une étude micro de chaque partenaire d'exécution ». PAPP 2008-2012, p. 14.

résultats que les procédures administratives». Un audit mené en 2012 observe qu'une macro-étude avait été proposée en 2009, mais il n'y a pas eu de suite. Au moment de l'ERAD, cette macro-étude avait été réalisée, contrairement à la micro-étude des partenaires d'exécution, qui se faisait toujours attendre. Ainsi, le PNUD ne fait pas de paiement d'avance au Gouvernement, et les chargés de programme du PNUD doivent consacrer du temps aux tâches administratives aux dépens du travail de fond et du plaidoyer.

Les plans de travail annuel sont systématiquement validés en retard. Les parties prenantes reconnaissent que les plans de travail annuel sont souvent signés bien après le début de l'année, ce qui retarde le démarrage des activités, et ainsi le progrès vers l'obtention des résultats⁸⁵. Une des causes principales évoquées est le retard pris par le Gouvernement pour décider du montant qu'il alloue aux plans d'action annuels. À cela s'ajoute le fait que le calendrier du PNUD et l'élaboration des plans d'action ne sont pas suffisamment synchronisés avec l'agenda budgétaire national, dont la préparation démarre à la fin du dernier semestre de l'année précédente. Dans tous les cas, c'est une situation insoutenable sur le plan de la bonne utilisation des ressources et de l'efficacité de l'action. D'une part, parce que les charges fixes sont consommées sans liens avec les activités qui les justifient. D'autre part, parce que cela empiète sur le temps réellement consacré aux activités, sachant que vers la fin de l'année, les programmes doivent faire l'objet de rapports et d'une planification pour l'année suivante : autant d'éléments qui suggèrent que le personnel du programme consacre un temps démesuré à la planification et à l'élaboration de rapports, au détriment des activités du programme.

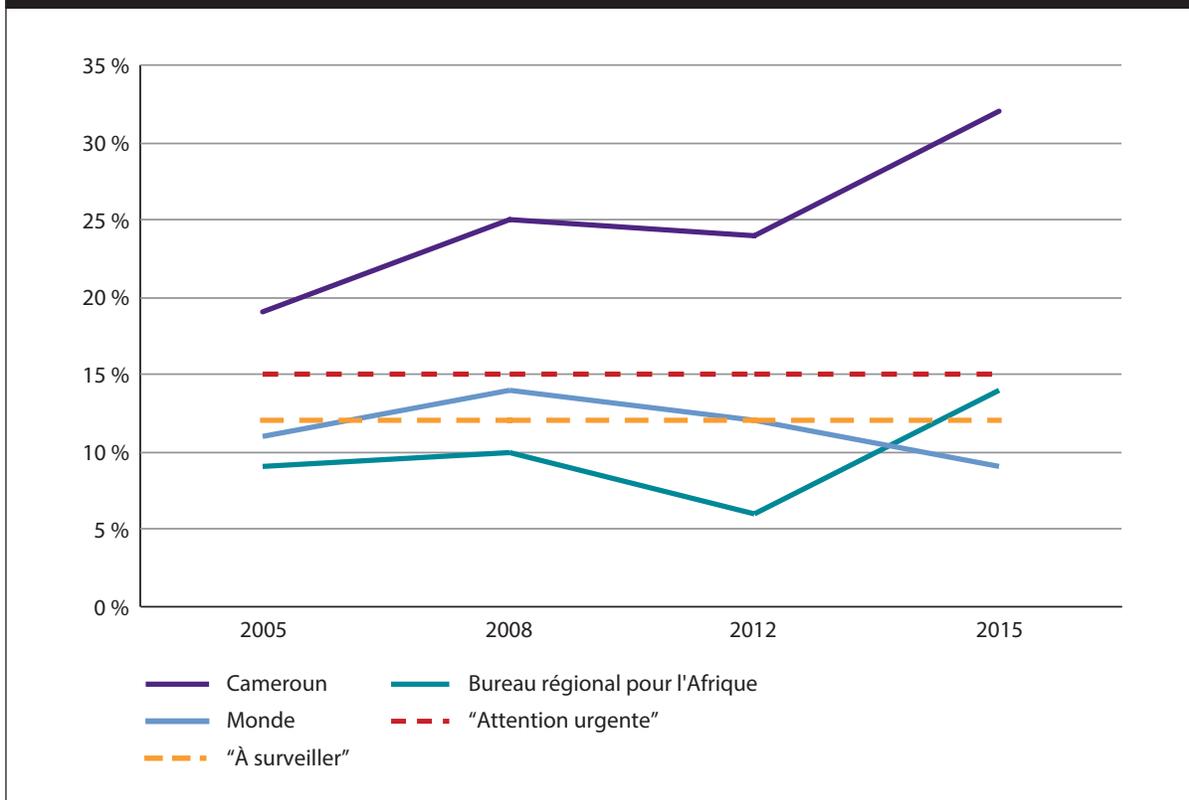
La complexité du système de planification des Nations Unies et du PNUD contribue à allon-

ger les délais. À la mi-2015, le Gouvernement a sollicité l'équipe de pays des Nations Unies ainsi que le PNUD pour des révisions des documents stratégiques afin de prendre en compte les nouveaux défis auxquels le pays était confronté. Le PNUD et le MINEPAT ont organisé un atelier de révision du DPP du 29 mars au 2 avril 2016 afin de prendre en compte les nouvelles priorités en matière de relèvement rapide, de résilience et d'emplois des jeunes dans la région de l'Extrême-Nord et de les mettre en adéquation avec le Plan stratégique global du PNUD. Au moment de la mission de collecte de données, presque une année après la demande initiale du Gouvernement, la révision n'était pas encore finalisée. Une des raisons citées pour le délai était le manque de clarté du PNUD sur le processus à suivre et le format à adopter pour une révision du DPP. Un nouvel exercice de planification pour le PNUAD et le prochain programme de pays est en cours de lancement, tandis que la révision du programme en cours est à peine terminée.

Les coûts de gestion des programmes PNUD sont disproportionnés. D'après les recommandations de l'administration du PNUD, un ratio des coûts de gestion par rapport au coût global du programme de 12 % nécessite un contrôle étroit et un ratio de 15 %, une attention urgente. Selon les données du PNUD, le Cameroun se situe bien au-delà de ces seuils et de la moyenne du bureau régional pour l'Afrique (voir Figure 8). Une analyse des données financières pour les quatre programmes principaux de la période 2013-2016 montre que les dépenses pour des activités correspondent à environ 52 % des dépenses totales. Les coûts de fonctionnement correspondent en moyenne à 48 % des dépenses totales (voir Figure 9 et annexe 6).

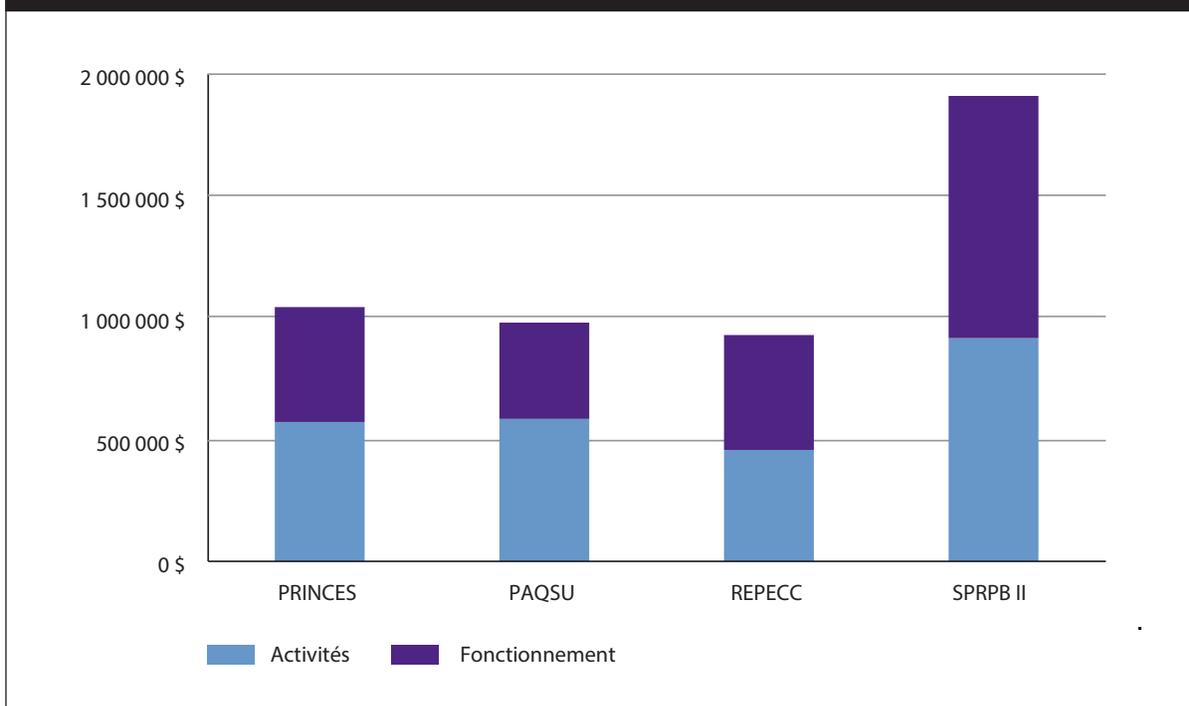
⁸⁵ La majorité des plans de travail annuels ne sont pas datés, mais selon le bureau de pays, tous les plans de travail sont généralement signés à la même période. L'équipe d'évaluation a pu identifier au moins un plan annuel de travail daté pour chaque année depuis 2013. À titre d'exemple, le PAPP a été signé en avril 2013 (avec trois mois de retard), et le plan de travail 2013 du programme d'amélioration des services publics n'a été signé qu'au mois d'août. En 2014, le plan de travail du programme de résilience a été signé en mars, et en 2015, en juin. Au moment de la mission d'évaluation, les plans annuels de travail 2016 n'étaient pas encore signés à cause de la révision du programme de pays (une retraite à cette fin ayant eu lieu en avril).

Figure 8 : Rapport entre les dépenses de gestion et les dépenses totales (2005-2015)



Source : Atlas Executive Snapshot, juin 2016

Figure 9 : Dépenses pour les activités et le fonctionnement des programmes



Source : Executive Snapshot, juin 2016

Le PNUD au Cameroun n'a pas mis en place un environnement propice à l'intégration des problématiques liées au genre dans la programmation. Le programme de pays du PNUD met l'accent sur l'inclusion et cherche à renforcer les capacités du Gouvernement à intégrer des dimensions transversales comme le genre et l'environnement dans la planification et les documents de stratégie. Cependant, le PNUD lui-même n'a pas encore mis en place tous les éléments nécessaires pour produire des résultats en termes d'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes. Le bureau de pays a réalisé une auto-évaluation dans le cadre du Label égalité des sexes du PNUD et n'a obtenu que 8 points sur 42 (19,05 %). Le bureau de pays ne possède pas de stratégie concernant cette problématique en dehors de la stratégie globale du PNUD. Au moment de la mission préparatoire, la chargée de programme VNU jouait le rôle de point focal pour le genre, mais après son départ et au moment de la mission principale de l'ERAD, celle-ci n'avait pas été remplacée. La composition du personnel du PNUD est encore loin d'atteindre la parité entre les sexes (voir annexe 3). Rien n'indique que la conception des programmes intègre une analyse différenciée selon le sexe. La plupart des indicateurs de programme n'ont pas de cibles différenciées pour les hommes et les femmes, bien que des données désagrégées par sexe figurent dans les rapports annuels (voir annexe 5).

L'instabilité caractérisant la direction du bureau de pays jusqu'en 2013 constituait un élément susceptible de nuire à l'efficacité du programme. Depuis le début de 2008 et avant l'arrivée de la Représentante résidente en place au moment de l'ERAD en 2013, le bureau de pays a vu défiler cinq représentants résidents ou représentants résidents *ad intérim*, et a connu une période de six mois en 2012 pendant laquelle le représentant résident adjoint a assuré l'intérim. Entre 2008 et le moment de l'ERAD, le programme avait connu trois représentants résidents adjoints, dont un est resté en place seulement 13 mois. Depuis 2013, le bureau de pays connaît de nouveau une période de stabilité.

3.3 DURABILITÉ

Cette section examine la durabilité ou le potentiel de viabilité des résultats auxquels le PNUD a contribué.

Certaines institutions bénéficiant de l'appui du PNUD au cours du premier programme affichent des acquis. Cependant, les changements de stratégie intervenus entre les deux cycles programmatiques et le manque de capitalisation des résultats obtenus ont laissé un goût d'inachevé. En ce qui concerne des interventions en cours, les progrès sont très lents et la viabilité des résultats, dans l'éventualité où le PNUD diminuerait ou interromprait son aide, globalement faible.

L'expérience montre que pour que des résultats soient définitivement acquis, il faut beaucoup de temps. L'équipe d'évaluation a constaté, par exemple, que le MINEPAT était capable d'assurer le suivi en matière de développement à travers divers rapports nationaux, au moins en partie grâce à l'aide apportée de manière ininterrompue depuis 2000 par le PNUD, dans le cadre de la préparation du DSRP. D'autres institutions, soutenues pour une période plus brève, ont également étoffé leurs capacités grâce aux interventions du PNUD. Par exemple, lorsque l'aide de ce dernier a été interrompue, la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés a continué son travail dans le domaine de l'enseignement primaire, mais elle n'a pu avancer autant qu'elle le voulait pour les niveaux secondaire ou universitaire, faute de ressources. L'ELECAM, soutenu par le PNUD lors de sa création, continue ses travaux avec le soutien de multiples partenaires. L'institution a notamment accompli des progrès dans la prise en compte des besoins des citoyens handicapés (avec l'appui de SightSavers) et au niveau de la participation des femmes à la vie politique. Le CONAC, malgré les défis, continue son travail dans la lutte contre la corruption.

En revanche, les effets d'autres interventions n'ont pas duré. Les initiatives à résultats rapides

et les îlots de probité du projet CHOC sont des exemples éloquents d'expériences réussies, mais non capitalisées. Ils montrent que des initiatives porteuses de changement pouvaient être entreprises à tous les niveaux, y compris au niveau d'une structure sans provenir nécessairement du sommet. La CONAC continue à mettre en œuvre des initiatives à résultats rapides — l'utilisation de cet outil est un acquis certain — mais les délais de mise en œuvre du programme se sont avérés démesurément longs et ces initiatives, visant à faire prendre conscience du phénomène et à tester des idées avant l'application de réformes structurelles dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption, se sont transformées en cœur de l'action du projet. Même si la création du PAAQSU est censée s'inscrire dans le prolongement du projet CHOC, sa conception et le choix des nouveaux services pilotes n'ont pas pris en compte les expériences déjà réalisées dans le cadre de CHOC⁸⁶, ce qui montre la rupture entre les deux programmes. Pour citer un autre exemple, il y a eu au cours de la première période, voire avant, des actions menées pour la prise en compte de la problématique de l'égalité des sexes et du VIH/sida dans certains secteurs et territoires. Cette expérience ne semble pas avoir été capitalisée, si bien que le programme PRINCES s'est lancé dans des états des lieux qui ont nécessité beaucoup de temps et de ressources, et qui ont retardé le lancement d'actions concrètes. Les investissements dans le programme de développement intégré dans la zone frontalière n'ont pas abouti à des résultats durables, avec l'abandon du projet de programme national. S'agissant des capacités de prévention et de gestion des risques, les compétences acquises dans le cadre de l'appui à la réhabilitation du lac Nyos ont également servi à l'accompagnement des populations et des autorités administratives et traditionnelles de l'Extrême-Nord dans l'élaboration des plans d'organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ainsi que dans la mise en place de comités mixtes de crise dans le cadre de la REPECC, ce qui constitue un point posi-

tif. Cependant, en ce qui concerne la région du lac Nyos elle-même, les besoins des populations touchées demeurent insatisfaits, les exercices de simulation datent de six ans, et les connaissances acquises risquent d'être oubliées.

En ce qui concerne les programmes en cours, le progrès sont lents et les acquis, fragiles. Sans un appui continu, de véritables changements apparaissent peu probables. Comme signalé ci-dessus dans le cas de PRINCES, aucune stratégie, aucune politique ni aucun plan communal de développement n'ont été révisés. Dans le cas du PAAQSU, la norme constitue un résultat concret, mais elle est loin d'être à elle seule un gage de qualité. Les CEOCA, qui semblent avoir un certain potentiel, restent très récents et les communes risquent d'avoir besoin d'un encadrement continu pour réaliser ce potentiel, renforcer les capacités du personnel, garantir que toutes les populations ont véritablement accès aux services et positionner clairement cette institution parmi les autres. Il est à noter que si certaines communes abritant des CEOCA ont déjà imputé des crédits de fonctionnement sur le budget de la mairie et si d'autres envisagent de le faire, signe d'adhésion à ce modèle, la pérennité de leur financement doit encore être assurée. Dans le cadre de REPECC, l'appui du PNUD au MINATD, au MINEPDED et au MINJEC a permis aux services publics centraux et déconcentrés, aux autorités traditionnelles et aux organisations communautaires d'acquérir des connaissances, des savoir-faire et des outils (cartes, base des données, matériels, procédures) nécessaires pour améliorer la résilience des collectivités territoriales déconcentrées face aux effets du changement climatique, mais leurs capacités à poursuivre les actions une fois privés du leadership et de l'appui financier du PNUD restent à prouver. Dans tous les cas, même si l'on constate des résultats au niveau de quelques communes, les délais dans la mise en œuvre limitent les possibilités d'analyse, d'évaluation et de capitalisation des acquis avant la fin des programmes.

86 Il semble qu'il n'existe pas de documentation sur les expériences et les leçons tirées des premières initiatives à résultats rapides.

La pérennité des acquis soulève de nombreux défis. Le PNUD travaille sur des problématiques complexes et multisectorielles. Par exemple, la question de la qualité des services ne relève pas seulement de mécanismes administratifs, mais aussi d'une évolution de la culture organisationnelle et d'un engagement au sommet de la hiérarchie administrative. Dans le contexte actuel, les expériences qualité risquent de demeurer l'affaire de quelques structures disposant à leur tête de responsables volontaires. La rota-

tion fréquente des responsables administratifs ne favorise pas leur pérennité. La mobilisation de ressources pour la réduction des risques de catastrophe demeure difficile, faute de visibilité politique suffisante. La situation budgétaire au niveau national n'est pas favorable, avec une proportion grandissante des ressources allouée aux réponses sécuritaires dans le nord du pays, ce qui diminue d'autant les contreparties potentiellement mobilisables par les programmes du PNUD.

Chapitre 4

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE ET QUESTIONS TRANSVERSALES

Ce chapitre présente une analyse succincte de quelques aspects transversaux du programme de pays PNUD au Cameroun, qui touchent à son positionnement stratégique dans le contexte national et à sa capacité à tirer parti de ses avantages comparatifs, de sa contribution à la promotion de l'égalité entre les sexes et à la réduction des inégalités, et à l'impact de la crise sur les résultats obtenus. Il se conclut par de brèves observations sur la contribution du programme VNU aux résultats.

Le PNUD est perçu comme porteur des valeurs onusiennes. S'il est reconnu pour son engagement envers les personnes vulnérables et apprécié pour l'importance qu'il accorde au renforcement des capacités, son rôle et ses avantages comparatifs ne sont pas clairement perçus par tous ses partenaires.

Le PNUD est reconnu pour l'appui qu'il apporte aux autorités pour la réalisation des engagements nationaux dans le cadre de l'agenda universel pour le développement (notamment dans le domaine des OMD), l'organisation (conjointement avec le système des Nations Unies) de consultations sur les objectifs de développement durable (ODD) et l'élaboration des rapports sur le développement humain. Il a soutenu le Cameroun dans l'adoption des instruments internationaux en matière de lutte contre la corruption et de respect des droits humains. Ainsi, un projet de loi portant sur la Convention des Nations Unies contre la corruption a été élaboré, même si celle-ci n'a pas été adoptée par le Gouvernement. L'élaboration du plan national de promotion des droits humains répond également à une recommandation internationale. Le PNUD intègre les questions transversales dans tous ses programmes d'appui (voir ci-après).

Le PNUD se distingue aussi par son rôle de facilitation du dialogue entre d'une part, les parte-

naires techniques et financiers, et d'autre part, le Gouvernement. Dans le cadre du cycle programmatique 2008-2012, il a ainsi animé un comité de 10 ambassadeurs, qui ont conduit un dialogue serré avec les autorités sur la lutte contre la corruption. Il a également piloté le projet de lutte contre la corruption financé par un fonds multibailleurs et continue de coprésider le comité multibailleurs, qui se réunit en principe mensuellement.

Le PNUD a la capacité de réunir les différents partenaires et de renforcer la coordination interministérielle, deux éléments essentiels pour répondre aux défis complexes et multisectoriels auxquels le pays est confronté. Le PNUD a choisi des problématiques dont la prise en charge, pour être efficace, doit être interministérielle (droits de l'homme, égalité des sexes, environnement, changements climatiques, lutte contre la corruption, qualité des services publics, etc.). Tout l'enjeu du programme PRINCES est de favoriser la gestion transversale de plusieurs de ces sujets. Il en va de même pour le PAAQSU, qui a pour ambition de promouvoir l'engagement des différentes entités publiques en faveur de la qualité des services. Le partenariat entre le MINEPDED et le MINATD pour la mise en œuvre du REPECC constitue un pas positif et concret vers le décloisonnement.

Cependant, aucun résultat tangible sur ces questions transversales ne peut être pérennisé sans mécanismes institutionnels et de gestion opérationnels, et sans un décloisonnement ni un dialogue effectif entre les ministères. Aujourd'hui, la gestion transversale liée à ces thématiques est axée sur trois leviers : l'assistance du département jouant en rôle moteur dans le lancement d'une politique dans ce domaine ; l'existence de points focaux dans les autres départements (point focaux pour l'environnement, cellule anticorruption, cellule VIH, point focal pour la qualité, cellule

chargée des droits humains, etc.); l'élaboration de manuels pour la prise en compte de ces questions dans les politiques sectorielles. Le PNUD a contribué au renforcement de ces trois leviers, tous pertinents. Néanmoins, leur efficacité serait optimisée s'il existait une véritable gestion transversale reposant sur une coordination interministérielle renforcée.

Certains partenaires ont relevé la pertinence du concept de résilience, un thème central du Plan stratégique global du PNUD et du programme de pays. Le PNUD est bien positionné pour faire avancer la réflexion sur cette problématique complexe, puisqu'il travaille déjà sur ces questions étroitement imbriquées que sont la pauvreté économique, l'inclusion, les changements climatiques et les conflits.

Plusieurs interlocuteurs reconnaissent et apprécient l'accent que le PNUD met sur le renforcement des capacités. De plus, celui-ci a pu utiliser son réseau international pour réaliser quelques expériences de coopération Sud-Sud, bien qu'il n'ait pas de stratégie Sud-Sud clairement articulée. Par exemple, plusieurs voyages d'études ont été organisés notamment au Sénégal et au Bénin sur les questions de lutte contre la corruption, ainsi qu'au Rwanda et au Maroc sur la question de la qualité des services.

Malgré ces points de positionnement, la perception du rôle du PNUD n'est pas claire auprès des partenaires. Le PNUD est perçu par plusieurs d'entre eux comme un bailleur de fonds comme les autres. Dans cette optique, il souffre de ce qu'un partenaire a appelé «l'effet montant», spectre à travers lequel les partenaires nationaux ont tendance à apprécier l'importance de la contribution des partenaires techniques et

financiers. Sur le plan du volume de l'aide, le PNUD ne pourra jamais rivaliser avec certains acteurs, d'autant que la diminution des ressources internes et les difficultés liées à la mobilisation des ressources pour ce pays à revenu intermédiaire limitent encore plus sa marge de manœuvre à ce titre. D'autres échanges, réalisés avec certains services gouvernementaux, laissent penser que le PNUD devrait surtout jouer un rôle d'agence d'exécution du Gouvernement. Ce point de vue est conforté par les demandes de contribution du Gouvernement au fonctionnement et au financement des activités du bureau de pays.

En plus de son travail spécifique visant l'amélioration de l'intégration des préoccupations des femmes et d'autres groupes vulnérables dans les plans, politiques et stratégies sectorielles, le PNUD intègre les questions transversales dans ses programmes d'appui et son travail de plaidoyer. Les résultats concernent surtout l'inclusion des femmes et des personnes vulnérables dans les activités de programme (résultats sexospécifique sur l'échelle de l'efficacité des résultats en matière d'égalité des sexes).

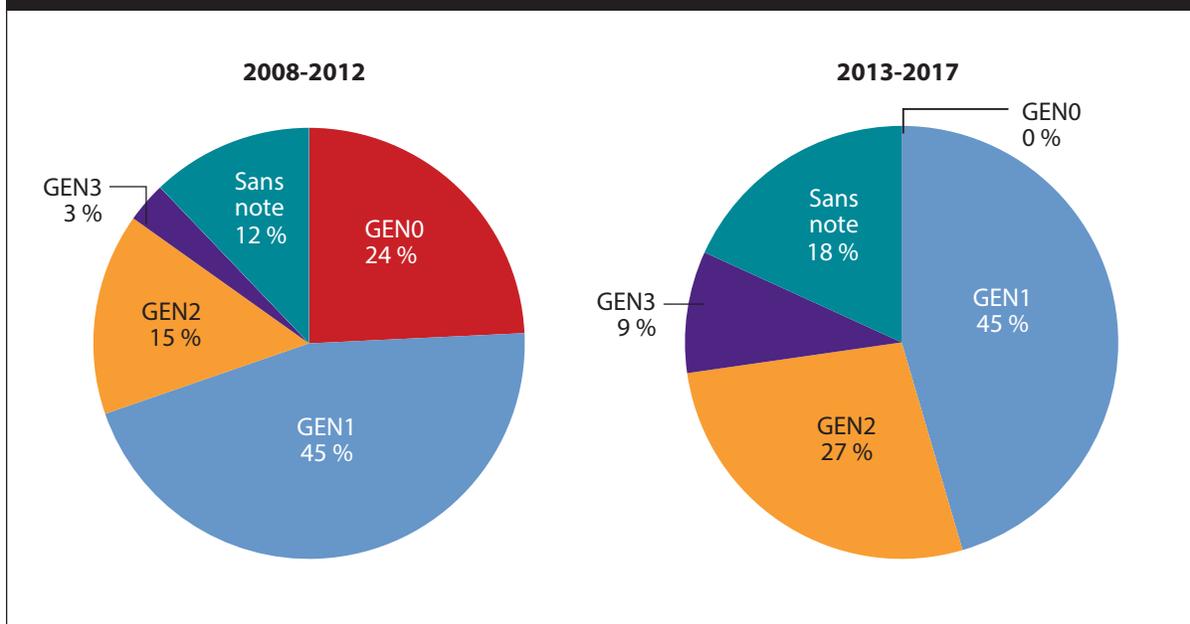
Le PAPP 2008-2012 note que «Le PNUD veillera à ce que les projets et programmes de référence qu'il appuie prennent systématiquement en compte les questions de genre et d'équité»⁸⁷, tandis que le PAPP 2013-2017 indique que, «en dehors du Programme 1 qui adresse différentes formes d'exclusion, les dimensions genre, handicap, participation seront prises en compte de façon systématique dans tous les programmes lors de la formulation des activités»⁸⁸. Une analyse du marqueur genre⁸⁹ attribué par le bureau de pays à ses projets, montre une évolution positive entre les deux cycles programmatiques, avec une plus grande attention accordée à cette question

87 PAPP 2008-2012, p. 6.

88 PAPP 2013-2017, para 4.10, p. 13.

89 Le marqueur genre, un outil institutionnel du PNUD, utilise des notes de 3 à 0. La note 3 signifie que le bureau de pays du PNUD considère que l'égalité entre les sexes est l'objectif premier de l'extrait («*output*»). Une note de 2 indique que l'égalité entre les sexes est un objectif significatif de l'extrait. La note 1 signifie que l'extrait contribuera un tant soit peu à l'égalité entre les sexes, mais pas significativement. Une note de 0 veut dire qu'il n'est attendu aucune contribution observable des extraits sur le plan de l'égalité entre les sexes).

Figure 10 : Marqueur genre – pourcentage des projets par catégorie



Source : Atlas; voir aussi annexe 4.

dans les interventions du programme 2013-2017. Par exemple, au cours du premier programme, le bureau de pays a attribué une note «GEN0» à huit projets, mais aucun projet postérieur à 2012 ne se trouve dans cette catégorie (voir Figure 10 et annexe 4). Néanmoins, le programme n'atteint pas l'indice de référence (*benchmark*) du Label égalité des sexes du PNUD pour ce qui est des pourcentages de projets ayant des objectifs en matière d'égalité des sexes.

Une analyse des résultats obtenus avec l'appui du PNUD avec l'aide de l'échelle de l'efficacité des résultats en matière des sexes (GRES) révèle que la plupart d'entre eux sont de type sexospécifique (c'est-à-dire que le nombre de femmes et d'hommes fait l'objet d'une attention particulière). Plusieurs produits, comme des stratégies dans le domaine de l'environnement, la mise en place d'équipements techniques et l'amélioration des services publics pilotes, sont neutres (le résultat ne prend pas en compte cette dimension). Dans certains cas, c'est lié à la nature même du produit, dans d'autres, il s'agit d'une occasion

ratée d'intégrer la problématique de l'égalité des sexes. Les études diagnostiques, bien qu'il s'agisse de produits intermédiaires et non de résultats bénéficiant aux populations, sont considérées comme sensibles à cette dimension. La norme de qualité des services publics, mentionnée précédemment, qui traite des besoins différenciés des personnes vulnérables, constitue un autre exemple de produit «sensible». Un résultat de type «transformatif» est observé dans le cas de l'appui au système électoral : les femmes sont passées d'une représentation de 13 % pour la législature de 2009-2012 à 31 % pour la législature de 2013-2017, une avancée qui découle en partie des appuis et du plaidoyer mené conjointement par le PNUD et ONU-Femmes en faveur de la représentation des femmes dans les mandats électifs (voir annexe 7 pour plus de détails sur l'analyse des résultats liés à l'égalité des sexes).

En ce qui concerne la réduction d'autres formes d'inégalités et d'exclusion, les personnes handicapées sont clairement mentionnées dans les documents du PNUD⁹⁰ comme un groupe vulnérable

90 Le PAPP 2013-2017 cite les personnes handicapées plus systématiquement que le PAPP précédent.

spécifique. De nombreuses analyses (par exemple les analyses organisationnelles au niveau communal et les études de faisabilité sur la mise en place des CEOCA) prennent en compte des défis spécifiques de cette catégorie de personnes (bien que souvent elles soient regroupées avec les femmes et les jeunes). Les normes minimales de qualité des services publics tiennent compte de besoins des personnes handicapées. L'équipe d'évaluation a observé que de nombreuses personnes interrogées parlaient spontanément des personnes handicapées comme un groupe vulnérable, sans que cette perception puisse être directement rattachée aux activités de plaidoyer du PNUD. Lors des visites sur le terrain, elle a constaté l'absence de dispositions particulières pour les personnes handicapées dans l'aménagement des CEOCA visités (rampes d'accès, dimensions des portes et configuration des toilettes et des bureaux)⁹¹. Le bureau de pays du PNUD n'est lui-même pas facilement accessible aux personnes en fauteuil roulant.

Le taux de chômage des jeunes est une préoccupation sociale, y compris dans le nord du pays, où la crise sécuritaire et la fermeture des frontières ont un impact considérable sur l'économie locale, en particulier sur les activités informelles souvent menées par les jeunes, qui deviennent ainsi une proie facile pour les extrémistes. Le programme de pays du PNUD comprend depuis le cycle 2008-2012 des activités ciblant les jeunes, notamment dans le domaine des droits de l'homme où avec l'appui du PNUD, la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés est intervenue dans le secteur de l'éducation. Le PNUD et le programme VNU ont appuyé l'élaboration de la stratégie nationale de volontariat de 2014, qui cherche entre autres à créer un cadre et des conditions de valorisation de l'expérience des jeunes (et des seniors). Dans l'ensemble, l'approche du PNUD semble cependant être analogue à la catégorie sexospécifique pour le genre, où il s'agit surtout de compter les jeunes, sans chercher à opérer des changements

transformateurs. Par exemple, les programmes appuyant les PME et les activités génératrices de revenus mentionnent les jeunes comme groupe cible, mais les données collectées n'indiquent pas que ce groupe a bénéficié d'une attention particulière (ainsi, selon le rapport annuel 2015, sur 496 personnes sensibilisées dans le cadre des CEOCA, seulement 15 % étaient des jeunes). Il est à noter que le nouveau programme de prévention de la radicalisation et de renforcement du relèvement rapide met un accent particulier sur le développement des moyens de subsistance des jeunes et la réintégration des jeunes radicalisés dans leurs communautés. De plus, le SPRPB II prévoyait dans son plan annuel de travail pour 2016 d'accroître les efforts en matière de création d'emplois en faveur des jeunes.

Malgré l'insécurité due aux attaques armées de Boko Haram dans la région de l'Extrême-Nord, les interventions du PNUD ont pu continuer, avec des modifications. Le PNUD a répondu à la crise en renforçant ses capacités, en développant de nouveaux programmes et en adaptant ses programmes en cours.

Étant donné le changement de contexte depuis la rédaction du programme de pays pour la période 2013-2017, notamment avec les attaques armées de Boko Haram, l'équipe d'évaluation a cherché à évaluer l'incidence de la crise sur les résultats escomptés du programme. Il s'est avéré difficile d'estimer le véritable impact du conflit, et le présent chapitre se contente d'indiquer des constatations. En général, les programmes appuyés par le PNUD continuent leurs activités dans l'Extrême-Nord en s'adaptant aux conditions. Certaines interventions dans quelques communes ont été retardées ou ont dû être interrompues. Plusieurs activités ont dû être organisées à Maroua, chef-lieu de la région de l'Extrême-Nord, au lieu de les mener dans les communes cibles, ce qui a réduit leur efficacité et leur efficacité. La situation en matière de sécurité limite les déplacements du personnel et certains sites ne sont pas facilement

91 Un plan type pour les prochains CEOCA, rendu public après la fin de la collecte de données de l'ERAD, prévoit des aménagements spécifiques, comme des rampes pour faciliter l'accès des personnes en fauteuil roulant.

accessibles par le personnel du PNUD, ce qui limite le suivi des activités, déjà insuffisant [voir la section 3.2.1]).

Comme exposé précédemment, le bureau de pays a répondu à la situation de crise en élaborant de nouveaux programmes. De plus, en 2016, les programmes en cours ont été ajustés pour mieux répondre aux besoins des populations vulnérables face au conflit, par exemple en planifiant la mise en place de deux nouveaux CEOCA dans des communes près de la frontière avec le Nigeria, qui accueillent des réfugiés et des déplacés internes. Le programme PRINCES prévoit de mettre l'accent sur les activités visant les groupes vulnérables de l'Extrême-Nord, ainsi que l'arrêt de certaines activités prévues dans les métropoles de Yaoundé et de Douala. Le PAAQSU intègre une initiative supplémentaire visant à développer des stratégies pour limiter l'enrôlement des jeunes (filles, garçons) dans les groupes extrémistes. Les plans annuels de travail n'étant pas encore signés au moment de l'évaluation, il n'était pas possible d'apprécier les résultats de ces nouvelles orientations. Cependant, il est permis de se demander si ces modifications suffisent à garantir la pertinence de ces programmes pour les populations touchées par le conflit (pour ne citer qu'un exemple, une activité prévue dans le cadre de PRINCES pour sensibiliser les populations cibles en situation de vulnérabilité sur leurs droits, devoirs et avantages liés à leur participation à la prise de décisions, ne répondra pas forcément aux priorités les plus pressantes de ces populations).

Le bureau de pays du PNUD a renforcé ses capacités afin de répondre aux nouveaux défis. Avec l'appui du Bureau régional pour l'Afrique, il a recruté un conseiller en paix et développement ainsi qu'un spécialiste en relèvement rapide. Avec des fonds d'urgence mis à disposition par le Siège, le bureau de pays a pu entreprendre une évaluation de la situation et des besoins de relèvement précoce dans l'Extrême-Nord. Le PNUD a pu ensuite mobiliser des fonds supplémentaires

auprès du Gouvernement du Japon pour démarrer de nouvelles interventions dans le nord et l'est du pays. Cependant, le personnel du bureau de pays du PNUD n'a pas reçu de formations spécifiques sur les approches du développement sensibles aux conflits ou le principe « ne pas nuire » (*« do no harm »*).

Du point de vue de la contrepartie nationale, la situation du pays en matière de sécurité exige de plus en plus de fonds pour faire face à la menace terroriste, amputant les ressources disponibles pour des activités prévues. Par exemple, le PNUD a ainsi facilité la finalisation d'une étude sur les populations autochtones dans la région du Sud, mais le budget pour la suite des activités programmées par le MINREX a été supprimé⁹².

Le partenariat du PNUD avec le programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) est limité. La responsable du programme VNU a contribué au développement d'une stratégie nationale pour le volontariat et à l'intégration des volontaires dans les actions de préparation de réponses aux catastrophes naturelles. Le PNUD n'a pas engagé de VNU dans ses interventions de développement, mais a bénéficié de leur soutien dans le bureau de pays (achats, suivi et évaluation). De plus, la responsable du programme VNU a contribué au développement d'une stratégie nationale pour le volontariat dans le cadre du programme REPECC, ainsi qu'à la promotion de l'engagement de volontaires dans des actions de préparation et de réponses aux crises dans l'Extrême-Nord. Avec le soutien du programme VNU, le Ministère de la jeunesse et de l'éducation civique (MINJEC) a aussi établi une cartographie des acteurs concernés. De plus, la responsable du programme VNU a joué le rôle de point focal chargé du genre pour le PNUD et mené des activités de plaidoyer pour l'intégration systématique des femmes et des jeunes dans les programmes. Elle a aussi assumé la fonction de facilitatrice pour le groupe jeunesse du système des Nations Unies.

92 Revue à mi-parcours du PRINCES, p. 7.

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

5.1 CONCLUSIONS

Conclusion 1. Les interventions du PNUD dans le cadre des programmes de pays 2008-2012 et 2013-2017 répondent aux priorités de développement du Cameroun. Le PNUD a apporté des idées innovantes et a contribué au développement des connaissances en appuyant des diagnostics et des analyses tant au niveau stratégique qu'au niveau local. Cependant, malgré un meilleur ciblage du programme de pays depuis 2013, ses efforts pâtissent d'un manque de capitalisation des acquis, et, au moment de l'évaluation, avaient entraîné peu de changements profonds ou durables.

En travaillant sur les thématiques de l'inclusion, de la gouvernance, de la lutte contre la pauvreté, de la résilience et du développement durable, et plus récemment, de la réponse rapide à la crise provoquée par Boko Haram, le PNUD s'est positionné sur les grands défis auxquels le pays fait face. Sur le plan stratégique, il a contribué au développement des stratégies et des plans nationaux dans divers domaines, des outils pour l'analyse, la planification et le suivi, et de connaissances nouvelles. Sur le plan local, grâce à l'appui du PNUD, certains groupes ont pu augmenter leurs revenus et renforcer leur résilience face aux aléas du climat. Le CEOCA est un modèle prometteur.

Au cours de la période examinée, le PNUD a fait des efforts pour améliorer le ciblage de son programme. Le DPP et PAPP 2008-2012 ont identifié au départ sept effets escomptés, tandis que le PAPP 2013-2017 s'est recentré sur quatre effets. En outre, la focalisation thématique du deuxième programme s'est accompagnée d'une concentration géographique sur le terrain, dans l'Extrême-Nord. Au cours de la

mise en œuvre du programme pour la période 2013-2017, avec l'escalade de la crise sécuritaire et humanitaire, les interventions du PNUD ont été réorientées pour renforcer leur action dans l'Extrême-Nord.

Toujours est-il que la plupart des résultats du soutien du PNUD demeurent peu tangibles. Au cours de la période d'évaluation, les progrès en matière de participation politique des groupes sociaux en situation de vulnérabilité et d'intégration de leurs préoccupations ainsi que des problématiques liées au genre ou transversales (environnement, VIH/sida) dans les plans, les politiques et les stratégies sectorielles sont restés marginaux. La mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption reste un défi. Les résultats des initiatives à résultat rapide lancées dans le cadre du programme de lutte contre la corruption n'ont pas été pérennisés. Le programme d'amélioration des services publics a appuyé le développement et la validation d'une norme de qualité des services publics, un acquis important, mais qui n'a pas encore été diffusé. Le programme de réduction de la pauvreté à la base n'a pas pleinement mis en œuvre la stratégie de structuration des filières porteuses articulée dans le document de programme. Des plans ORSEC ont été élaborés de façon participative, mais seulement dans deux communes, et des simulations doivent encore être organisées. Certaines pratiques agro-sylvo-pastorales ont été introduites dans des communes pilotes, mais un travail de diffusion à grande échelle reste à accomplir. Le temps imparti pour la mise en œuvre du PAPP (jusqu'à fin 2017) risque d'être insuffisant pour mener à bien toutes les initiatives prévues, les évaluer, en tirer les enseignements et les diffuser auprès d'une masse critique pour qu'on puisse parler d'un changement significatif. Les expériences-pilotes risquent d'être

une fin en soi alors que dans la logique du programme, elles ne sont qu'une étape, la finalité étant de promouvoir leurs résultats dans l'optique d'un développement à plus grande échelle.

Conclusion 2. Le positionnement stratégique du PNUD vis-à-vis des partenaires de développement pourrait être considérablement amélioré. Son image actuelle auprès de beaucoup de partenaires est celle d'un bailleur comme les autres, de sorte qu'il a tendance à être jugé en fonction des montants qu'il met à la disposition du pays. Lors du recentrage de son programme à partir de 2012, le PNUD s'est montré timide dans ses choix dans le domaine de la gouvernance.

Le PNUD est perçu comme porteur des valeurs liées à la prise en compte du genre et des préoccupations des groupes vulnérables. Il s'agit là d'une valeur ajoutée que lui reconnaissent la plupart des acteurs rencontrés. En même temps, il est généralement perçu comme un bailleur parmi d'autres, de sorte qu'il a tendance à être jugé en fonction des montants qu'il met à la disposition du pays. Faute de pouvoir rivaliser sur ce plan et d'avoir suffisamment cultivé son image, le PNUD manque de visibilité dans le paysage du développement du Cameroun.

À la fin du premier programme (2008-2012), le PNUD a analysé les leçons de la coopération passée et a reconnu qu'il devrait désormais se focaliser sur quelques résultats clés, tenant compte des priorités nationales, des ressources disponibles et de ses avantages comparatifs. Ainsi, sur plusieurs sujets traités au cours du premier cycle programmatique dans le domaine de la gouvernance (promotion des droits de l'homme, processus électoral, lutte contre la corruption), l'analyse a mis en relief un certain retrait opéré par le PNUD. Le choix de se focaliser sur l'amélioration des services publics, apprécié sous l'angle de considérations de gestion et de l'efficacité de l'action, est pertinent. En revanche, considéré à l'aune du positionnement stratégique du PNUD, des thématiques du Plan stratégique du PNUD ainsi que celles

du DSCE en matière d'amélioration de la gouvernance et de gestion stratégique de l'État, ce choix peut être assimilé à de la timidité.

Conclusion 3. Le PNUD se montre réactif aux changements de contexte. La focalisation de ses interventions depuis 2013 dans les régions les plus pauvres au nord du pays et l'introduction de programmes de relèvement rapide depuis 2014 sont des choix judicieux. Cependant, ce recentrage programmatique ne s'est pas accompagné d'une présence accrue dans la région, et les procédures de planification stratégique du PNUD limitent sa capacité à s'adapter rapidement dans un contexte instable.

Le PNUD a répondu à la montée de la crise dans l'Extrême-Nord avec de nouveaux programmes de réponse rapide, l'adaptation des programmes en cours pour mettre en œuvre des activités dans des communes touchées par le conflit, et un renforcement de ses propres ressources humaines. Au moment de l'évaluation, il était trop tôt pour évaluer l'efficacité des nouvelles interventions, mais les parties prenantes interrogées appréciaient l'approche de relèvement rapide ainsi que l'engagement des communautés particulièrement vulnérables. Toutefois, ce recentrage programmatique ne s'est pas accompagné d'une présence accrue dans la région, à l'exception du personnel des projets de réponse rapide qui ne sont pas habilités à assurer un suivi ou une coordination en dehors de ces projets. Le reste du personnel du PNUD et les conseillers techniques des programmes principaux sont basés dans la capitale. Le manque de clarté sur les procédures de révision du programme de pays afin de mieux répondre au nouveau contexte et aux demandes du Gouvernement, a entraîné des retards dans la planification et dans l'élaboration des plans annuels de travail en 2016.

Conclusion 4. Le manque de ressources et la faible efficacité du programme de pays ont eu des conséquences sur les résultats.

Le PNUD est fortement dépendant d'un nombre limité de sources de financement. Son

partenaire financier le plus important depuis 2011 est, de loin, le Japon : entre 2011 et 2015, les ressources de base du PNUD constituaient 46 % des dépenses totales, et les fonds japonais, 37 %. Plusieurs contraintes liées à la mobilisation des ressources ont été relevées au cours de l'évaluation (environnement général de l'aide au développement, crise économique mondiale, fait qu'en tant que pays à revenu intermédiaire, le Cameroun n'est pas un pays prioritaire pour les pays donateurs traditionnels). En 2013, le PNUD a développé une stratégie de mobilisation des ressources, mais qui reste sans effet notable.

Le Gouvernement du Cameroun, le deuxième partenaire financier du programme de pays, a fourni 10 % des ressources totales du programme entre 2008-2012, mais moins de 1 % entre 2013-2015, et ce même si le PAPP 2013-2017 envisageait une contribution à hauteur d'un tiers environ des ressources totales prévues. Même sous forme de « contrepartie » du Gouvernement (allouée aux interventions appuyées par le PNUD, mais non versée sur le compte bancaire du PNUD), ce montant n'est que timidement mobilisé (en dehors du cas du SPRPB). Ainsi, de nombreuses activités prévues n'ont pas pu être mises en œuvre. Le PNUD n'a pas adapté sa stratégie en fonction des incertitudes pesant sur la mobilisation des ressources.

Le PNUD n'utilise pas ses ressources limitées de façon efficace. Malgré le recentrage de son programme pour la période 2013-2017, avec une réduction du nombre d'effets et une concentration géographique, celui-ci se caractérise par des phases de préparation très longues, des délais dans la signature des plans annuels de travail et des coûts de gestion des programmes disproportionnés. En effet, les coûts de fonctionnement des interventions principales depuis 2013 correspondent à presque la moitié des dépenses totales. Le modèle d'exécution nationale (NIM) tel qu'appliqué au Cameroun, où le PNUD ne fait pas d'avance au Gouvernement, a pour conséquence que les responsables de programme du PNUD consacrent un temps disproportionné

aux tâches de gestion aux dépens du travail de fond et du développement des partenariats stratégiques.

Conclusion 5. Le PNUD met l'accent sur les femmes et les groupes vulnérables dans tous ses documents de programme, et assure leur participation dans les activités qu'il appuie. Si certaines interventions visent des changements transformatifs, l'approche dans les faits reste souvent « sexospécifique » à savoir, axée sur le ratio hommes-femmes, au lieu d'aborder les besoins différenciés selon les sexes tout au long de l'intervention ou de chercher à opérer de véritables changements dans les normes ou les structures de pouvoir.

Le PNUD met en œuvre un programme spécifique visant l'amélioration de l'intégration des préoccupations des femmes et d'autres groupes vulnérables dans les plans, politiques et stratégies de développement, qui à terme, pourrait mener à des résultats transformateurs. En outre, il veille à l'intégration de la dimension de genre et d'autres formes de vulnérabilité dans la quasi-totalité des documents de programme, des documents de projet et des termes de référence pour des activités ou des produits spécifiques. Lors des diagnostics et des états de lieux, des femmes et d'autres personnes appartenant à des groupes vulnérables ont été consultées. Cependant, les étapes suivantes ne tiennent pas toujours compte des besoins spécifiques des femmes ou d'autres groupes. Par exemple, lors du développement de la stratégie de communication sur l'adaptation aux changements climatiques, des femmes ont été consultées, mais la stratégie adoptée ne s'intéresse pas aux canaux de communication qu'elles utilisent le plus ni à la manière de formuler les messages de façon à accroître leur participation. Dans le cadre du programme en cours, les financements de projets de microentreprises ou d'activités génératrices de revenus n'ont pas touché autant de femmes que d'hommes. La construction de marchés à bétail a surtout bénéficié aux éleveurs, majoritairement des hommes.

Conclusion 6. Au cours de la période couverte par l'évaluation, le PNUD a accompli beaucoup de progrès dans le suivi et l'évaluation, mais le suivi porte essentiellement sur la mise en œuvre et l'utilisation des budgets et non pas sur le progrès vers les effets. Le suivi sur le terrain reste insuffisant, surtout dans un contexte de conflit armé et d'incertitude.

Le bureau de pays a déployé des efforts notables en matière de suivi et de *reporting*, surtout depuis le début du programme en cours. Le suivi effectué dans le système de gestion Atlas est détaillé, avec des mises à jour régulières concernant les risques et les problèmes, et l'application de critères de qualité. Le bureau de pays organise régulièrement des réunions de suivi. Cependant, ce suivi est focalisé sur l'exécution technique et financière, aux dépens d'une analyse d'ensemble et des liens entre les produits réalisés et les effets escomptés. Les indicateurs se concentrent surtout au niveau des premiers et fournissent peu d'information sur les seconds. Les visites sur le terrain, en dehors de celles de la coordinatrice résidente/représentante résidente et de celles de l'équipe de relèvement rapide (basée dans l'Extrême-Nord), sont rares. Le contexte de la zone où se concentrent les interventions est très différent de celui de la capitale et est en évolution constante du fait des conflits, ce qui exige un suivi attentif afin de garantir la pertinence des interventions sur la durée. Ce suivi est également nécessaire pour s'assurer que les interventions favorisent l'inclusion et ne contribuent pas par inadvertance à l'exclusion.

5.2 RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Le PNUD doit se concentrer davantage sur les résultats, renforcer son positionnement stratégique et cultiver son image. Pour ce faire, il doit identifier un nombre restreint de domaines où, par son mandat et son expérience, il possède des avantages comparatifs. Il devra ensuite définir des résultats à la fois ambitieux et réalistes ainsi que conceptualiser et mettre en œuvre des interventions, tout en parvenant à un bon

équilibre entre des actions ciblées, susceptibles d'aboutir rapidement à des résultats concrets, et des interventions qui traitent des problèmes de fond. Il doit communiquer sur son positionnement et sa mission.

Le PNUD doit s'appuyer sur les valeurs des Nations Unies, ses atouts institutionnels, son expérience et ses capacités pour faire des choix stratégiques pour son nouveau programme de pays. Étant donné ses ressources très restreintes, il doit se limiter à quelques domaines d'intervention où il peut vraiment faire une différence et où il possède un véritable avantage comparatif. Il doit chercher à capitaliser sur les leçons et les résultats des expériences passées, sans hésiter à repartir sur de nouvelles bases lorsque les interventions précédentes n'ont pas engendré de véritables changements.

Une fois les thématiques identifiées, le PNUD doit trouver un équilibre entre des interventions qui peuvent produire des résultats rapides et visibles, et le travail de longue haleine nécessaire pour pérenniser leurs effets. Parallèlement, il doit concevoir son programme de manière à pouvoir mener des interventions de bout en bout et à obtenir de vrais résultats avec le budget initial, indépendamment des compléments de ressources éventuels, qui pourront permettre de les développer, de les compléter ou de mettre en œuvre d'autres initiatives. Tout en reconnaissant l'importance d'une analyse approfondie, le PNUD doit se focaliser sur les connaissances essentielles pour orienter ses interventions, et ensuite se concentrer sur l'action, l'expérimentation, l'obtention de résultats, leur diffusion, ainsi que les activités de plaidoyer. Dans un contexte incertain, le PNUD doit être agile et réactif tout en restant attentif à l'avancement de ses objectifs et en poursuivant son plaidoyer pour que ses produits entraînent des changements au niveau des effets.

Une fois les thèmes principaux du nouveau programme clairement articulés, il doit activement communiquer sur son positionnement. Le PNUD ne pourra jamais l'emporter sur le plan des

ressources, c'est pourquoi il doit adopter un autre positionnement et communiquer sur ce dernier. Il doit cultiver sa spécificité et se distinguer des autres partenaires techniques et financiers. Il doit mettre en avant son rôle d'institution œuvrant pour ces valeurs universelles que sont la paix, l'état de droit, la cohésion nationale et le développement durable. Il doit rester concentré sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, et communiquer sur cette mission. En visant des résultats rapides, il pourra ensuite diffuser ces résultats et les enseignements tirés, de façon à mettre en relief sa mission, qui est de servir de catalyseur, de facilitateur et d'accompagnateur, et non de bailleur ou d'agence d'exécution. Ce faisant, cette mission pourra évoluer vers un rôle d'observation, de plaidoyer, de renforcement des capacités nationales et de facilitation de la coopération pour le développement entre le pays et les donateurs, et avec d'autres pays (coopération Sud-Sud). Enfin, le PNUD doit renforcer son rôle de coordination, aussi bien dans la capitale que dans la région de l'Extrême-Nord.

Recommandation 2 : Le PNUD doit réfléchir à la possibilité de s'investir de nouveau sur les sujets identifiés comme étant les grands défis du pays et sur lesquels il dispose, de par sa neutralité ainsi que son expérience au niveau international et au Cameroun, d'un avantage comparatif : le renforcement des processus démocratiques et de l'état de droit.

Au cours de sa réflexion sur les orientations stratégiques du prochain programme de pays, le PNUD doit réfléchir soigneusement à sa mission, à ses expériences en matière de gouvernance démocratique ainsi qu'aux liens éventuels avec le développement durable et la résilience, avec le nouveau cadre global des ODD et notamment l'ODD 16 (paix, justice et institutions efficaces) et avec son expérience spécifique au Cameroun. Il doit s'efforcer de capitaliser sur les résultats obtenus dans les domaines de la promotion de l'état de droit, la lutte contre la corruption, du renforcement du processus démocratique (processus électoral, rôle du parlement et des autres

institutions de contre-pouvoir, renforcement de la société civile), l'appui à la gestion stratégique de l'État (planification et suivi au niveau global, sectoriel, régional et local), ainsi que de la prévention et de la réponse aux crises.

La capacité du PNUD à travailler de façon intersectorielle et son expérience dans les domaines de la gestion de l'environnement et de la résilience face aux changements climatiques et aux conflits (des défis imbriqués qui s'amplifient mutuellement dans les régions septentrionales du pays) lui confèrent aussi des avantages comparatifs, sur lesquels il peut s'appuyer pour le développement du nouveau programme.

Recommandation 3 : Le PNUD doit continuer de concentrer ses interventions dans les communes les plus pauvres et les plus vulnérables du pays, tout en trouvant un équilibre approprié entre des interventions en amont (d'ordre stratégique ou politique) et en aval (au niveau des populations cibles). Il doit éviter de se laisser cantonner à un rôle d'agence d'exécution de projets de relèvement rapide.

Le choix du programme en cours de se concentrer sur la région la plus pauvre et de loin la plus vulnérable de l'Extrême-Nord est pertinent, en ce qu'il permet aux interventions du PNUD d'avoir un meilleur impact sur la réduction des inégalités et de bénéficier aux plus démunis. Ce choix permet par ailleurs d'aborder la question des jeunes de cette région qui se tournent en masse vers la radicalisation et le terrorisme, un phénomène en passe de devenir l'un des principaux défis du pays et de l'ensemble de la sous-région sahélienne. La concentration géographique favorise aussi l'efficacité, les synergies et la visibilité des résultats. Ce choix devrait être maintenu dans le prochain programme de pays.

Le PNUD peut aussi jouer un rôle plus important dans la coordination des interventions dans la région de l'Extrême-Nord. Il doit faire en sorte que ses prochaines interventions et d'autres partenaires puissent capitaliser sur les connaissances déjà acquises, entre autres en dif-

fusant les études et les analyses réalisées dans le cadre du programme de pays en cours.

Cependant, et surtout si la mobilisation de ressources pour des projets répondant aux crises s'avère plus facile que pour d'autres types d'interventions, le PNUD doit veiller à ne pas être cantonné à un rôle d'agence d'exécution de projets de réponse rapide. Il doit être présent dans l'Extrême-Nord pour agir et comprendre, mais aussi pour apprendre et mener des actions de plaidoyer auprès des autorités nationales et des partenaires.

En outre, il faut reconnaître que le choix de focaliser les interventions sur les zones les plus pauvres n'est peut-être pas adapté au développement de modèles reproductibles sur le plan national, car ce n'est pas dans les zones les plus démunies que l'on peut mettre en place des modèles avancés. Si les ressources le permettent, et afin de continuer de se positionner en tant qu'acteur œuvrant à la réduction des inégalités tout en étant à l'avant-garde des expériences novatrices, le PNUD pourrait envisager dans certains cas d'agir dans deux régions aux profils différents : une région très pauvre et une autre région où l'incidence de la pauvreté serait moins élevée, afin d'en tirer des enseignements pour le plaidoyer et la mise à l'échelle.

Recommandation 4 : Le PNUD doit continuer à œuvrer à la réduction des inégalités entre les sexes et l'autonomisation des femmes ainsi qu'à la réduction d'autres formes d'inégalités et d'exclusion. La participation des groupes vulnérables et la prise en compte de leurs priorités doivent être intégrées dans tous les programmes. Un programme autonome traitant des questions transversales n'est, de fait, pas conseillé. Le bureau de pays doit renforcer son expertise en matière de genre et s'employer à satisfaire aux critères de référence du Label égalité des sexes.

Le PNUD doit continuer à mettre l'accent sur la réduction des inégalités et de l'exclusion, en s'appuyant sur le cadre des ODD et l'engagement

global de « ne laisser personne pour compte ». Cependant, au vu de l'expérience du programme PRINCES et du manque de résultats concrets, il doit privilégier l'intégration du genre et d'autres questions transversales dans toutes ses interventions pour faire en sorte qu'elles contribuent toutes à renforcer la participation des plus vulnérables et à réduire les inégalités hommes-femmes. Les efforts du PNUD doivent aller au-delà des consultations avec des femmes et des représentants des groupes vulnérables lors des analyses et des états des lieux. Les activités et les interventions doivent répondre aux besoins spécifiques de ces groupes. Le bureau de pays doit renforcer son expertise interne. S'il n'est pas possible d'engager un spécialiste dans ce domaine, le bureau de pays devrait chercher d'autres solutions. Il pourrait envisager d'engager un consultant ou une consultante avec un accord à long terme pour l'accompagner dans la réduction des lacunes sur la durée, mais à temps partiel et à des moments clés. Le bureau devrait chercher à se conformer aux critères de référence du Label égalité des sexes du PNUD.

Recommandation 5 : Le PNUD doit mettre à jour sa stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources. Il doit aussi renforcer son plaidoyer auprès du Gouvernement en vue d'augmenter la contribution nationale au programme de pays, en lui rappelant que le PAPP 2013-2017 prévoyait une contribution du Gouvernement à la hauteur de celle du PNUD, ou, le cas échéant, exposer clairement ce que le PNUD peut ou non financer. En même temps, le PNUD doit prendre des mesures afin d'améliorer son efficacité et d'orienter ses ressources vers des activités programmatiques prioritaires.

Le PNUD doit explorer, en collaboration avec le Gouvernement, de nouvelles opportunités de financements complémentaires et de partenariat, comme les nouveaux fonds pour le climat. Il pourrait faciliter des consultations sous forme de tables rondes avec les donateurs sur l'idée d'une reconstruction de l'Extrême-Nord. Une telle initiative pourrait être prise au niveau du

Cameroun ou dans le cadre d'une dynamique transfrontalière reliant les régions concernées du Nigéria, du Tchad et du Niger.

Le PNUD doit aussi travailler étroitement avec le Gouvernement pour mobiliser une contribution nationale au programme de pays, s'appuyant sur la notion que «la participation des gouvernements aux coûts renforce l'appropriation nationale et contribue à l'aboutissement des programmes de pays»⁹³. Le PNUD pourrait expérimenter une planification «glissante», pour que des activités prévues sur une année donnée soient planifiées dès le second semestre de l'année précédente de manière à disposer de suffisamment de temps pour mener des actions de plaidoyer auprès des autorités et pour prendre en compte ces activités dans les arbitrages budgétaires. En ce qui concerne ses ressources propres, le PNUD doit clairement déterminer ce qu'il peut ou non financer, limitant ses investissements aux interventions les plus pertinentes et les plus aptes à contribuer à la réalisation des effets escomptés dans le document de programme de pays.

Le PNUD doit rationaliser le plus possible les coûts de gestion des programmes, par exemple, en limitant le nombre de conseillers techniques. Il doit aussi chercher des solutions innovantes pour réduire les tâches administratives des chargés de programmes afin qu'ils puissent consacrer davantage de temps aux questions de fond.

Recommandation 6 : Le PNUD doit renforcer ses activités de suivi et d'évaluation, en mettant l'accent sur les changements induits par ces activités, ainsi que sur les progrès dans la réalisation des effets escomptés. Le PNUD doit aussi structurer son bureau en fonction de la concentration géographique de sa programma

tion, en affectant plus de personnel à l'Extrême-Nord pour renforcer la coordination et le suivi.

Le PNUD doit continuer sur sa trajectoire positive d'amélioration du suivi et de l'évaluation de son programme. Le suivi ne doit pas se limiter au contrôle de l'utilisation des budgets et de la mise en œuvre des plans de travail, mais doit continuellement évaluer la pertinence des interventions et la probabilité qu'elles entraînent des résultats tangibles. Le PNUD doit développer des indicateurs pertinents dans le cadre de ses documents de programme, mais doit aussi reconnaître les limites de ces derniers, et assurer un suivi véritable des changements induits par les produits réalisés. Les indicateurs doivent aussi être sensibles à la dimension de genre. Le PNUD ne doit pas hésiter à faire évaluer l'efficacité de ses modèles afin de les améliorer ou de changer d'approche si nécessaire.

Le PNUD doit renforcer sa présence dans la région où sont concentrées ses activités, notamment dans l'Extrême-Nord, afin d'assurer un suivi rapproché des interventions, de consolider des synergies potentielles, de favoriser la coordination et la complémentarité des interventions qu'il met en œuvre entre elles et avec celles d'autres partenaires, d'encourager l'appropriation locale, d'améliorer l'efficacité et de renforcer sa crédibilité. Le suivi sur le terrain doit être sensible aux problématiques liées à la paix et au conflit, tout en tenant toujours compte de l'incidence du conflit armé sur les programmes. Il doit aussi veiller à ce que ses programmes ne nuisent à personne. Ce suivi renforcé sera encore plus important quand les interventions du PNUD seront moins axées sur les analyses et les états de lieux, et davantage sur les actions et les réalisations concrètes.

93 Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, Rapport du conseil d'administration sur ses travaux en 2015, E/2015/35, p. 117/126.

5.3 RÉPONSE DE LA DIRECTION

Commentaire général : Le Bureau pays du Cameroun se félicite de cette Evaluation des résultats des Activités de Développement (ERAD) et exprime ses remerciements au Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du PNUD, au gouvernement du Cameroun, la société civile et les partenaires techniques et financiers pour leur facilitation au cours de cet exercice.

L'ERAD est arrivé à point nommé pour apporter des inputs importants lors de la formulation du nouveau programme de pays pour le Cameroun (2018-2020). En effet, les conclusions et recommandations pertinentes ont été prises en compte au cours de cet exercice de planification

stratégique pour le bureau pays. Il s'agit notamment du renforcement des recentrages thématiques et géographiques pour plus d'impact sur les groupes vulnérables bénéficiaires, le renforcement de la prise en compte des questions liées au genre, l'appui potentiel au processus électoral et la lutte contre la corruption. Par ailleurs, et tel qu'également recommandé, le PNUD s'attèlera au renforcement de sa visibilité et de son positionnement stratégique, de même que le renforcement de son dispositif de suivi & évaluation au cours de la mise en œuvre des interventions du prochain cycle de coopération.

Le bureau de pays prend ainsi bonne note des recommandations de l'évaluation et formule les réponses ci-dessous.

Recommandation d'évaluation 1. Le PNUD doit se concentrer davantage sur les résultats, renforcer son positionnement stratégique et cultiver son image. Pour ce faire, le PNUD doit identifier un nombre restreint de domaines où, par son mandat et son expérience, il a des avantages comparatifs, ensuite articuler des résultats à la fois ambitieux et réalistes, et conceptualiser et mettre en œuvre des interventions pointues ayant le potentiel de générer des résultats concrets rapides tout en adressant des problèmes de fond. Il doit communiquer son positionnement et la mission du PNUD.

Réponse du Bureau Pays : Le PNUD reconnaît la pertinence de cette recommandation et avait déjà pris action notamment à travers la révision du cadre de résultats du cycle de coopération actuel (2013-2017) et la formulation du CPD 2018 – 2020. Ceci a permis d'améliorer la structuration du programme, son recentrage géographique et la planification des objectifs et des résultats concrets et réalistes en tenant compte de la tendance baissière des ressources régulières.

Par ailleurs le PNUD entend mener des actions spécifiques de communication visant à améliorer la visibilité des résultats de ses interventions.

| Actions clés | Calendrier | Groupe(s) responsable(s) | Suivi | |
|--|---------------------------|----------------------------|--------------|--------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 1.1 : Renforcer le ciblage thématique, géographique et des bénéficiaires en se basant sur les leçons apprises et les priorités du gouvernement lors de la formulation du CPD 2018-2020. | Aout 2016 – Février 2017 | DRR ARR-G/ARR-DD M&E | | |
| 1.2 : Cibler des interventions concrètes à fort potentiel d'impact lors de la préparation de la stratégie de mise en œuvre du CPD 2018-2020 et la formulation des programmes conjoints de l'UNDAF 2018-2020. | Mars 2017 – Décembre 2018 | DRR ARR-G/ARR-DD M&E | | |
| 1.3 : Développer une stratégie de communication et renforcer les capacités techniques du bureau pour améliorer la visibilité et le positionnement du PNUD. | Mai 2017 – décembre 2017 | DRR ARR-G/ARR-DD M&E | | |

Recommandation d'évaluation 2. Le PNUD doit considérer un réinvestissement sur les sujets identifiés comme les grands défis du pays et sur lesquels le PNUD, de par sa neutralité, son expérience au niveau international et au Cameroun, dispose d'un avantage comparatif : le renforcement des processus démocratiques et l'état de droit.

Réponse du bureau pays : Le PNUD accepte cette recommandation et engagera des réflexions en interne, avec le Gouvernement et les partenaires clés en matière de gouvernance et d'état de droit.

| Actions clés | Calendrier | Groupe(s) responsable(s) | Suivi | |
|--|-------------------------------|--------------------------|--------------|--------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 2.1: Evaluer l'appui potentiel au processus électoral et à la lutte contre la corruption suite à la demande du gouvernement. | Février 2017 – septembre 2017 | DRR ARR-G | | |
| 2.2 : Solliciter l'appui du BPPS pour l'identification des niches en matière de gouvernance et état de droit. | Mai 2017 – Juillet 2017 | DRR ARR-G | | |
| 2.3 : Procéder à des consultations avec le Gouvernement sur la base des recommandations de la mission d'appui. | Juillet 2017 – Septembre 2017 | DRR ARR-G | | |
| 2.4 : Evaluer l'intérêt des bailleurs de fonds sur la thématique relative à la gouvernance et état de droit. | Aout 2017 – décembre 2017 | DRR ARR-G | | |

Recommandation d'évaluation 3. Le PNUD doit maintenir sa concentration géographique sur les communes les plus pauvres et les plus vulnérables du pays, tout en trouvant un équilibre approprié entre des interventions en amont et en aval. Il doit éviter de se faire cantonner dans un rôle d'agence d'exécution de projets de relèvement rapide.

Réponse du Bureau Pays : Le PNUD accepte cette recommandation et veillera à l'équilibre entre les interventions adressant les préoccupations des plus vulnérables en aval tout en préservant son rôle d'appui et de conseil du Gouvernement sur le plan stratégique au niveau central.

| Actions clés | Calendrier | Groupe(s) responsable(s) | Suivi | |
|---|------------|----------------------------------|--------------|--------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 3.1 : Maintenir le dialogue de haut niveau avec le Gouvernement notamment à travers des réunions régulières avec les Ministères chefs de file des domaines d'intervention du PNUD afin de veiller à ses contributions stratégiques au développement | continu | RR DRR EA ARR-G/ARR-DD | | |
| 3.2 : Fournir des conseils stratégiques de qualité au gouvernement dans la mise en œuvre des ODD : contextualisation, intégration dans les stratégies et politiques de développement et suivi de la mise en œuvre | continu | DRR EA ARR-G/ARR-DD | | |
| 3.3 : Produire de façon périodique le Rapport national sur le Développement Humain et le vulgariser | continu | D -G/ARR-DD | | |
| 3.4 : Accompagner le Gouvernement dans l'élaboration de ses politiques et stratégies (DSCE, Politiques sectorielles) | Continu | DRR EA ARR-G/ARR-DD M&E | | |

Recommandation d'évaluation 4 : Le PNUD doit continuer à viser la réduction des inégalités entre les sexes et l'autonomisation ainsi que la réduction d'autres formes d'inégalités et d'exclusion. La participation des groupes vulnérables et la prise en compte de leurs priorités doivent être intégrées dans tous les programmes. Un programme autonome traitant des questions transversales est déconseillé. Le bureau pays doit renforcer son expertise genre et s'employer à satisfaire aux critères de référence du « Label égalité des sexes ».

Réponse du Bureau Pays : Le PNUD reconnaît la pertinence de cette recommandation et a déjà mis un accent sur la prise en compte systématique des questions de genre et d'autres préoccupations transversales afin de réduire les inégalités homme-femme lors de la révision du cadre de résultats du cycle de coopération actuel (2013-2017) et la formulation du CPD 2018 – 2020.

| Actions clés | Calendrier | Groupe(s) responsable(s) | Suivi | |
|---|----------------------------|----------------------------|--------------|--------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 4.1 : Renforcer les capacités du bureau afin de développer et mettre en œuvre une stratégie genre au sein du bureau pays. | Mai 2017 – décembre 2018 | DRR M&E | | |
| 4.2 : Veiller à la prise en compte des questions de genre et des préoccupations des groupes dans tous les programmes et projets du nouveau CPD 2018 – 2020 et les programmes conjoints contribuant à l'UNDAF 2018-2020. | Mars 2017 – décembre 2019 | DRR ARR M&E | | |
| 4.3 : Procéder à l'exercice « Gender Seal » au sein du bureau pays. | Septembre 2017 – mars 2018 | DRR M&E Expert Genre | | |
| 4.4 : Faire le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues du « Gender seal » | Continu | DRR M&E | | |

Recommandation d'évaluation 5. Le PNUD doit mettre à jour sa stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources. Le PNUD doit aussi renforcer son plaidoyer auprès du Gouvernement en vue d'augmenter la contribution nationale au programme pays PNUD ou, le cas échéant, articuler clairement ce que le PNUD peut, et ne peut pas, financer. En même temps, le PNUD doit prendre des mesures afin d'améliorer son efficacité et canaliser ses ressources vers des activités programmatiques prioritaires.

Réponse du Bureau Pays : Le PNUD prend bonne note de cette recommandation et des actions ont déjà été prises notamment l'actualisation de la stratégie de partenariat et de mobilisation des ressources en 2017. Par ailleurs, le bureau poursuit le plaidoyer pour la mobilisation et le transfert des contributions du Gouvernement pour l'exécution des programmes de coopération.

| Actions clés | Calendrier | Groupe(s) responsable(s) | Suivi | |
|--|------------------------------|----------------------------------|--------------|--------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 5.1 : Mettre régulièrement à jour la stratégie de partenariat et de mobilisation de ressources afin de s'assurer de mobiliser les fonds nécessaires à la mise en œuvre du CPD 2018-2020. | Février 2017 – juin 2020 | DRR EA ARR-G/ARR-DD | | |
| 5.2 : Actualiser et mettre en œuvre le plan d'action pour opérationnaliser la Stratégie de PMR | Février 2017 – décembre 2020 | DRR EA ARR-G/ARR-DD M&E | | |
| 5.3: Poursuivre les échanges avec le gouvernement en matière de mobilisation des contributions financières. | Janvier 2017 – décembre 2017 | DRR ARR-G/ARR-D M&E | | |

Recommandation d'évaluation 6. Le PNUD doit renforcer son suivi et évaluation, en mettant l'accent sur les changements induits par les activités et produits et le progrès vers les effets escomptés. Le PNUD doit aussi structurer son bureau en fonction de la concentration géographique de sa programmation, affectant plus de personnel à l'Extrême-Nord pour renforcer la coordination et le suivi.

Réponse du Bureau Pays : Dans le cadre du nouveau programme de coopération 2018-2020, le PNUD s'est engagé à renforcer sa présence dans l'Extrême-Nord tout en tenant compte de la tendance baissière des ressources régulières.

| Actions clés | Calendrier | Groupe(s) responsable(s) | Suivi | |
|---|------------------------------|------------------------------------|--------------|--------|
| | | | Commentaires | Statut |
| 6.1 : Identifier les sources de financement durables pour le renforcement de l'Equipe dans l'Extrême-Nord. | Mai 2017 – décembre 2019 | DRR ARR-G/ARR-DD | | |
| 6.2 : Elaborer un dispositif intégré de suivi évaluation du CPD 2018-2020 arrimé au dispositif de suivi-évaluation de l'UNDAF 2018-2020 | Juin 2017 – mars 2018 | DRR M&E | | |
| 6.3 : Renforcer le mécanisme de suivi et évaluation des plans opérationnels du CPD 2018-2020 en mettant l'emphase sur le suivi des indicateurs d'effets et en lien avec les indicateurs du plan stratégique du PNUD | Février 2018 – décembre 2020 | M&E DRR | | |
| 6.4 : Accentuer les missions de supervision des interventions sur le terrain et prendre des mesures de suivi requises | Avril 2017 – décembre 2020 | DRR ARR-G/ARR-DD M&E PMSU | | |

ANNEXES (disponibles en ligne)

Les annexes suivantes sont disponibles sur le site Web du BIE à l'adresse : <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8283>.

| | |
|----------|--|
| Annexe 1 | Termes de référence |
| Annexe 2 | Vue d'ensemble du pays |
| Annexe 3 | Vue d'ensemble du bureau de pays |
| Annexe 4 | Liste des projets |
| Annexe 5 | Cadre de résultats et indicateurs |
| Annexe 6 | Analyse des dépenses des programmes principaux 2013-2015 |
| Annexe 7 | Analyse de l'efficacité des résultats liés à l'égalité des sexes |
| Annexe 8 | Liste des personnes consultées |
| Annexe 9 | Principaux documents consultés |



*Au service
des peuples
et des nations*

Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau indépendant d'évaluation
220 East 42nd Street, New York, NY 10017 USA
Tél. : (646) 781-4200 Fax : (646) 781-4213
Internet : www.undp.org/evaluation



/UNDP_Evaluation



/ieoundp



/evaluationoffice