

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Les évaluations des résultats des activités de développement (ERAD) sont des évaluations indépendantes de la contribution du PNUD aux résultats du développement dans les pays où il intervient. Elles portent en général sur deux cycles du Programme de pays. En raison de l'attentat terroriste qui a visé les locaux du PNUD en décembre 2007 et de ses conséquences, l'ERAD d'Algérie s'est concentrée sur la période allant de 2009 à 2013, soit les trois dernières années du cycle 2007-2011 et les deux premières années du cycle du programme en cours 2012-2014. Ses objectifs sont : (i) d'identifier les progrès réalisés pour atteindre les résultats escomptés sur les cycles de programmation concernés ; (ii) d'analyser comment le PNUD en Algérie s'est positionné, notamment dans un contexte de post-attentat, pour apporter une valeur ajoutée aux efforts menés par le pays en matière de développement ; (iii) de présenter des conclusions et des recommandations qui viendront alimenter les nouveaux cadres de programmation du PNUD et le prochain programme de pays prévu pour démarrer en 2015.

L'évaluation a utilisé plusieurs méthodes et approches, notamment une analyse documentaire de grande ampleur, des entretiens, individuels ou groupés, à Alger et des visites de terrain de projets mis en œuvre dans plusieurs wilayas (régions) telles *Djelfa* (sud d'Alger), *Skikda* (est d'Alger), *Sidi Bel Abbès et Tipaza* (ouest d'Alger). La région du Grand Sud n'ayant pas été accessible à l'équipe d'évaluation, en raison des délais administratifs liés à l'obtention des autorisations nécessaires pour se déplacer sur le territoire algérien¹, des entretiens ont pu néanmoins être organisés dans la capitale, avec des personnes-ressources issues de cette région.

Environ 180 personnes ont été rencontrées dans le cadre de la mission préparatoire en juin 2013 et de l'évaluation proprement dite qui s'est déroulée, elle, entre le 19 octobre et le 7 novembre 2013, et s'est poursuivie dans les jours qui ont suivi grâce aux experts nationaux qui, étant sur place, ont recueilli les données manquantes ou celles nécessitant une vérification supplémentaire. Cette mission s'est conclue par une restitution des observations et des analyses préliminaires, au cours d'une réunion organisée le 6 novembre 2013 dans les locaux du Bureau de pays du PNUD. Le rapport produit a fait l'objet d'un processus d'assurance-qualité et de validation.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Globalement, les interventions du PNUD ont été hautement pertinentes sur le plan des objectifs à atteindre, mais un peu moins sur le plan des approches adoptées. En effet, les interventions du PNUD ont été systématiquement alignées sur les priorités nationales et/ou les engagements internationaux que le pays a ratifiés, mais même si elles se sont inscrites dans la continuité de nouveaux projets faisant suite soit à des assistances préparatoires soit à d'autres projets qui venaient de s'achever, il n'en demeure pas moins qu'elles apparaissent très dispersées au niveau des domaines d'intervention choisis et qu'il ne semble pas y avoir eu d'approche stratégique ni globalement, ni au sein d'une même thématique.

En termes d'efficacité, des résultats probants sont à mettre à l'actif du PNUD dans le pays, mais dans l'ensemble, l'efficacité des interventions a été moyenne, car elles n'ont pas suscité

1 Une loi datant de 1964 prévoit une escorte des délégations étrangères sur tout le territoire algérien. Le Bureau de pays n'a pas été en mesure de demander ces escortes en temps voulu et n'a pas, de plus, estimé que les conditions de sécurité relatives au déplacement des agents des Nations unies étaient remplies au moment de la mission d'évaluation.

de transformations ni à grande échelle ni de manière durable au-delà de l'atteinte des produits escomptés dans le cadre des projets initiés. En effet, les succès à mettre au crédit du PNUD, toutes thématiques confondues, sont : 1) le renforcement des capacités individuelles et institutionnelles en matière conceptuelle et opérationnelle, grâce à des apports d'expertise (méthodes et outils, bonnes pratiques), des formations (voyages d'études et séminaires/ateliers), des acquisitions de matériel et d'équipements ; 2) l'appui fourni au Gouvernement algérien, à ses institutions centrales et locales, pour la mise en œuvre de politiques nationales/stratégies sectorielles et des engagements internationaux signés par le pays ; 3) la prise de conscience de l'importance de la concertation et du partenariat, aussi bien au niveau central que local, par des institutions qui n'avaient ni l'habitude de travailler ensemble ni de collaborer avec le secteur privé et la société civile ; 4) la prise de conscience de l'importance de l'information, de l'éducation et de la communication, mais pour un grand nombre de projets, les objectifs escomptés n'ont pas toujours été atteints en totalité en raison des modifications apportées aux activités et/ou de l'abandon de certaines d'entre-elles. Dans d'autres cas de figure, essentiellement des projets de terrain, la qualité des produits a été affectée par la volonté de satisfaire les besoins d'un nombre plus grand de bénéficiaires sans que soient ajustées en parallèle les ressources humaines et financières nécessaires, et les mécanismes de pilotage/suivi mis en place n'ont pas perduré au-delà de la durée de vie du projet. Le renforcement des capacités s'est fait essentiellement au niveau individuel voire parfois institutionnel, mais il n'y a aucun élément tangible permettant d'affirmer qu'il a engendré à ce jour des changements significatifs dans le fonctionnement des institutions du pays. En matière de sensibilisation/communication, les stratégies ou plans ont tous été en général élaborés, mais très peu mis en œuvre, bien que tous les interlocuteurs rencontrés s'accordent à reconnaître son importance. De même, en ce qui concerne le partenariat intersectoriel considéré comme particulièrement efficace, mais qui n'a pas encore été suffisamment institutionnalisé, l'engagement avec la société

civile et le secteur privé restant encore timide et peu généralisé.

La performance du PNUD et la pérennité des résultats atteints ont été affectées négativement par un faisceau de facteurs qui peuvent être classés en facteurs endogènes et en facteurs propres à l'environnement. Les facteurs endogènes au PNUD comprennent les conséquences de l'attentat de décembre 2007 contre les locaux des Nations unies, une tendance à un éparpillement des ressources des projets de manière à intervenir sur un maximum de territoires et à leur surdimensionnement par rapport aux moyens humains et financiers disponibles, et de faibles capacités internes sur les principes de la gestion axée sur les résultats et les questions du genre, des lourdeurs administratives et des retards engendrés dans la mise en œuvre, l'absence de stratégie de sortie nécessaire à la pérennisation des résultats atteints et l'insuffisance en matière de communication permettant d'assurer une visibilité appropriée. Les facteurs propres à l'environnement ont trait à la taille du pays et à la localisation de certains projets dans des régions difficiles d'accès, à la diversité des contextes locaux, mais également à la rotation fréquente des cadres publics impliqués dans les projets, l'implication parfois insuffisante de certaines parties prenantes ainsi que le caractère éphémère des mécanismes de pilotage ou de suivi mis en place, les lourdeurs administratives et les retards notamment ceux relatifs au versement de la quote-part algérienne des contributions financières.

L'efficacité des interventions du PNUD est qualifiée en général de faiblement satisfaisante voire insatisfaisante. Abstraction faite de l'interruption d'au moins deux années imposée par l'attentat, les projets ont connu des dépassements de délais très longs (de une à six années). Les budgets ont généralement été respectés, mais la qualité des produits dans certains cas a pâti de l'accroissement du volume des activités en cours d'exécution, sans ajustement correspondant du budget. Bien que la modalité d'exécution des projets ait été nationale, beaucoup de tâches ont incombé au Bureau de pays qui, en sous-effectif,

n'est pas toujours parvenu à répondre ni rapidement ni adéquatement.

Sur le plan du positionnement stratégique, le PNUD a fait preuve d'une bonne réactivité et d'une capacité d'adaptation adéquate face à des priorités/besoins émergents. Le PNUD a été en général réceptif aux requêtes qu'il a reçues et a fait preuve d'une bonne réactivité pour y répondre. Sa capacité d'adaptation a été à la fois possible et bonne dans le cas des projets à caractère stratégique, mais un peu moins grande dans le cas des projets sur le terrain.

Le PNUD a su exploiter son capital image ainsi que sa crédibilité pour engranger des partenariats, mais sur le plan du leadership, principalement en termes d'approches et d'expertise, les résultats sont contrastés selon la nature de son intervention et selon les bénéficiaires. Cependant, et en ce qui concerne les valeurs universelles qu'il promeut, le PNUD n'a pas su être suffisamment innovant et introduire des changements durables, et ses efforts n'ont eu que peu de visibilité et d'effets. En effet, des partenariats ont pu être engrangés entre les institutions étatiques, avec des organismes de la société civile, des agences de coopération bilatérales et le secteur privé. Le leadership du PNUD en termes d'approches et d'expertise n'a été reconnu que pour les projets mis en œuvre dans les territoires éloignés où il est le plus souvent le seul intervenant international, ou dans le cas de projets novateurs pour lesquels l'expertise apportée se situe au cœur de son domaine de compétence. Dans tous les autres cas, le PNUD est considéré comme une source d'appui technique ou un simple prestataire de services. Des efforts tangibles ont été réalisés pour promouvoir la coopération Sud-Sud, mais les opportunités de coopération n'ont souvent pas été suivies d'effets probants et n'ont pas été systématisées. De même, de réels efforts ont été réalisés en matière de promotion du développement humain et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), un voire plusieurs objectifs étant systématiquement recherchés dans l'ensemble des interventions proposées. Les approches adoptées

n'ont pas su intégrer ni les questions transversales telles le genre, la gouvernance, les droits humains ou l'environnement qui sont restées cloisonnées dans leur domaine respectif, ni l'approche inclusive préconisée par le PNUD.

La contribution du PNUD en matière d'autonomisation des femmes et d'égalité des sexes a été moyenne. L'intégration de la dimension genre s'est confondue avec l'approche d'intégration des femmes dans le développement qui a montré ses limites, car axée sur les femmes et non sur les questions d'égalité.

Conclusion générale : Il est indéniable que les conséquences de l'attentat ont été tragiques pour le pays, pour le PNUD, mais également pour le système des Nations unies dans son ensemble, non seulement sur le plan programmatique et opérationnel, mais aussi sur le plan humain et psychologique. Redémarrer les activités était une priorité et a constitué un exploit en soi pour le Bureau de pays, de même que se doter d'un cadre de coopération stratégique agréé par les deux parties était fondamental pour un fonctionnement plus efficace de la coopération pour le développement. Néanmoins, il ressort qu'au cours de la période évaluée, le PNUD a contribué à faire « bouger les choses » en Algérie, mais il ne semble pas avoir vraiment réussi à faire « bouger les lignes » ni à introduire des changements durables et des innovations audacieuses dans les modes et pratiques de fonctionnement des partenaires nationaux. Par conséquent, il est temps de « tourner la page » pour le Bureau de pays après cette phase post-2007, de capitaliser les enseignements tirés, et de profiter de la conjoncture engendrée par les signes positifs de changement apparus récemment (décisions de la retraite du Bureau, Cadre de coopération stratégique, CdCS, signé, nouvelle équipe de gestion, efforts récents en matière de communication, achèvement des projets passés ou retardés, nouveaux projets en formulation, etc.) pour que le PNUD améliore davantage son positionnement, fasse preuve de plus de leadership, de neutralité et d'indépendance et mette en œuvre les recommandations qui suivent.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU STRATÉGIQUE

Recommandation 1 : Focaliser les interventions du PNUD sur un nombre limité de thèmes – au sein d’une vision stratégique adaptée aux spécificités du pays – qui seront identifiés de manière participative, sur la base de critères, incluant notamment les avantages comparatifs du PNUD et la valeur ajoutée apportée à l’Algérie.

Compte tenu des moyens limités du Bureau de pays (aussi bien sur le plan humain que financier) et compte tenu de la diversité et de l’étendue des besoins de l’Algérie, le PNUD doit abandonner l’idée d’intervenir dans tout et partout, notamment dans les domaines en dehors de ses compétences, et doit plutôt opter pour une approche qui privilégie le qualitatif sur le quantitatif ("faire moins, mais mieux"), et intervenir dans des thématiques qui mettent en avant son leadership et qui sont à fort potentiel d’innovation. De plus, il doit faire participer les différentes parties prenantes dans cet exercice notamment dans l’élaboration des contextes nationaux qui souffrent actuellement de faiblesses liées à l’absence d’analyse critique et de données mises à jour. Parmi les thèmes à privilégier, à titre d’exemples, on pourrait citer les questions liées aux jeunes et à leur emploi, à la lutte contre la corruption, à la promotion de la société civile, aux droits de l’homme, au renforcement de l’intégration des questions du genre de manière plus transversale, au développement local. Il serait également utile de poursuivre l’expérience positive des voyages d’étude qui ont fait bénéficier l’Algérie des expériences et de l’expertise d’autres pays.

Recommandation 2 : Prendre les mesures nécessaires afin de permettre au Bureau de pays de devenir une force de propositions innovantes (en renforçant et/ou en réorganisant les compétences existantes ou encore en mobilisant d’autres, notamment dans le domaine du conseil politique), d’introduire des changements durables dans les modes et pratiques de fonctionnement des partenaires nationaux,

en privilégiant les interventions à thématiques transversales ou celles qui promeuvent l’intersectorialité. Il devrait également maintenir un équilibre entre les activités stratégiques et les interventions sur le terrain qui doivent rester à caractère pilote.

En effet, le PNUD doit maintenir un juste équilibre entre des interventions classiques d’appui au Gouvernement pour la mise en œuvre de ses programmes et des interventions plus novatrices portant, par exemple, sur des problématiques liées à la fois à la gouvernance, à l’environnement et au genre ou encore appuyer des initiatives qui luttent contre le cloisonnement des institutions publiques et encouragent l’intersectorialité, en faisant collaborer des partenaires qui n’ont pas l’habitude de travailler ensemble.

Au sein de ses domaines de compétences, le Bureau de pays du PNUD devrait privilégier les interventions au niveau stratégique, peu budgétivores et, au niveau opérationnel, utiliser ses ressources limitées de manière catalytique, en testant des initiatives pilotes. En effet, le PNUD n’étant pas un bailleur de fonds, il n’est pas en mesure de mettre en œuvre des projets physiques, de grande envergure. Il est, en revanche, mieux placé pour appuyer des initiatives à caractère stratégique, au niveau des politiques, et tester les approches et les concepts sur le terrain.

Recommandation 3 : Mettre à profit la neutralité et l’indépendance du PNUD pour diversifier ses partenaires jusque-là peu impliqués (notamment, les universités, les centres de recherche, la société civile, le secteur privé) et assurer un rôle d’interface et de coordination avec les institutions publiques et entre eux.

Le Gouvernement algérien est le partenaire traditionnel du PNUD. Il s’agit de poursuivre cette collaboration, mais également de trouver un juste équilibre afin de développer d’autres partenariats avec d’autres acteurs du développement tels les centres de recherche et les universités qui peuvent mettre à disposition des ressources humaines qualifiées et peu onéreuses (étudiants)

pour tester et approfondir les connaissances sur des nouveaux concepts et approches. Les organisations de la société civile devraient pouvoir être davantage impliquées en tant que collaboratrices du PNUD, mais aussi en tant que force de propositions innovantes et audacieuses non négligeable.

Recommandation 4 : Intégrer les approches inclusives (personnes démunies, handicapées, vulnérables) dans la planification de toutes ses interventions. En même temps, il serait nécessaire de renforcer les capacités du Bureau de pays et des partenaires en matière d'intégration de la perspective du genre et veiller à ce qu'elle le soit dans toutes les phases des projets à venir, y compris au niveau des termes de référence (TDR).

Il s'agit de promouvoir de manière systématique les valeurs universelles portées par le PNUD et qui, jusqu'ici, ne figuraient pas de manière systématique ou adéquate dans ses interventions en Algérie. Le renforcement passera par celui du personnel des programmes ainsi que par la mise en place de mécanismes sensibles au genre comme l'instauration d'un groupe de travail compétent sur le genre, la mise en place d'une véritable institutionnalisation du genre au sein du Bureau lui-même, et enfin l'appel à l'expertise externe en fonction de la demande et du besoin identifié.

Recommandation 5 : Accorder plus d'attention à la pérennisation des résultats du PNUD en prévoyant systématiquement une stratégie de sortie, de relève ou encore de transposition à plus grande échelle, en identifiant des sources alternatives de financement auprès d'autres donateurs ou en s'assurant de l'existence de lignes budgétaires au niveau du Gouvernement algérien.

Les projets doivent prévoir de manière systématique une stratégie de sortie ou de transposition à plus grande échelle, en cas d'initiatives pilotes réussies et ce, en recherchant avant la fin des activités, des sources alternatives de financement

auprès d'autres donateurs prêts à prendre la relève ou auprès du Gouvernement algérien afin que la continuité des projets soit assurée grâce à leur inscription au niveau du budget des institutions concernées.

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU OPÉRATIONNEL

Recommandation 6 : Clôturer les anciens projets au plus vite et développer/mettre en œuvre de nouvelles initiatives alignées sur la nouvelle Stratégie du Bureau amorcée par la nouvelle équipe de gestion récemment mise en place.

De nombreux projets conçus au cours du cycle de programmation (2002-2006) figurent encore dans Atlas, parce qu'ils sont toujours en cours ou qu'ils n'ont pas encore été clôturés opérationnellement, alourdissant ainsi le travail des chargés de programme et ne répondant plus complètement aux priorités. Il est temps de s'engager dans de nouvelles activités dans le cadre d'un leadership renouvelé des Nations unies, et de procéder à un examen en vue d'une meilleure adéquation des profils et des postes au sein du Bureau de pays, afin de mieux répondre aux nouvelles exigences telles que, par exemple, l'application de la gestion axée sur les résultats (GAR), l'intégration des questions de genre de manière plus transversale, et les innovations en matière de gouvernance.

Recommandation 7 : Renforcer l'appropriation nationale des interventions par une définition plus rigoureuse des besoins des parties prenantes et par la mise en œuvre d'une réelle modalité d'exécution nationale des projets (NEX).

Des efforts doivent être réalisés par la partie nationale, en collaboration avec le Bureau de pays, afin de développer davantage l'approche participative à tous les niveaux du processus décisionnel (aussi bien stratégique qu'opérationnel), et assurer une meilleure identification des contextes et des interventions. De même, l'appropriation sera meilleure avec une réelle application de la modalité de l'exécution nationale, d'ailleurs réclamée à plusieurs reprises par

les autorités nationales, basée sur la gestion axée sur les résultats, avec des procédures de contrôle a posteriori plutôt qu'a priori, ce qui diminuerait les lourdeurs administratives. Les indicateurs utilisés pour le suivi des résultats devront être sensibles au genre et être conçus avec les parties prenantes. Il est toutefois à noter que des efforts ont été initiés par le Bureau de pays avec le MAE, mais ils devront être poursuivis voire intensifiés afin de renforcer les capacités sur les modalités de l'exécution nationale de tous les acteurs nationaux tant du secteur public que de la société civile (associations, universités) et du secteur privé.

Recommandation 8 : Assurer une meilleure visibilité des résultats atteints par les interventions du PNUD en prévoyant une ligne budgétaire dédiée à la communication pour chaque projet. Il faut continuer les efforts en matière de communication adoptée par la nouvelle équipe de gestion du Bureau de pays, sur le plan des résultats, mais aussi sur le plan de la programmation future en vue de trouver des synergies avec d'autres partenaires.

Le déficit de communication du Bureau de pays constitue un point soulevé par la majorité des personnes rencontrées, qui doit être pallié afin de renforcer sa crédibilité et son capital image. En matière de communication, les stratégies ou plans ont tous été en général élaborés, mais très peu mis en œuvre, bien que tous les interlocuteurs rencontrés s'accordent à reconnaître son importance. Les projets sont pénalisés aussi par l'insuffisance en matière de communication qui ne permet pas d'assurer une visibilité appropriée. Il est nécessaire de poursuivre les efforts en matière de communication adoptée par la nouvelle équipe de gestion du Bureau de pays.

Recommandation 9 : Institutionnaliser davantage au sein du Bureau de pays et des institutions partenaires les principes de la gestion axée sur les résultats (GAR).

Que ce soit au niveau du Bureau de pays ou au niveau des équipes de projet, le suivi des résultats souffre de l'absence de maîtrise des concepts et des outils de la GAR. Il est primordial que cette recommandation², déjà soulignée en 2010 dans le cadre de la Revue à mi-parcours du programme de pays, soit appliquée efficacement, et le plus rapidement possible.

Recommandation 10 : Prendre les mesures nécessaires afin d'améliorer le fonctionnement des opérations au sein du Bureau de pays dans le but d'alléger l'impact des lourdeurs administratives et de réduire les délais de réponse sur les questions de recrutement, paiements directs, élaboration de termes de référence, etc.

Au niveau des opérations, le Bureau de pays devrait revoir / mettre en place un cadre de contrôle interne, avec un système clair de délégation d'autorité, des procédures d'opération standardisées, une systématisation du fonctionnement et la préparation mensuelle d'un tableau de bord en tant qu'outil complet de suivi et d'aide à la décision pour la direction générale, l'équipe des chargés de programme et l'ensemble du Bureau de pays. En outre, des actions d'information et de sensibilisation devront également être menées pour assurer la maîtrise des procédures opérationnelles du PNUD, aussi bien en interne qu'auprès de certains partenaires d'exécution et ce, afin de faire face aux blocages dans l'exécution des projets et aux lourdeurs administratives. Le suivi devrait être renforcé par l'utilisation systématique du tableau de bord mis en place par les Opérations.

2 MTR 2010 : Recommandation no 4 : Les principes et les outils de la gestion axée sur les résultats doivent être appliqués intégralement et systématiquement à chacun des projets et au programme dans son ensemble.