

RÉFLEXIONS

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉVALUATIONS : SOUTIEN DU PNUD À LA GOUVERNANCE DANS LES PAYS EN CRISE

INTRODUCTION

La pandémie de COVID-19 est la crise sanitaire mondiale la plus importante de notre ère. Elle entraîne des conséquences sociales, économiques et politiques dévastatrices à travers le monde, et des pertes de vies humaines tragiques. En tant qu'acteur central du système de développement des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) joue un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réponse des Nations Unies à cette crise.

Pour soutenir la réponse du PNUD au COVID-19, le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) a entrepris un examen des enseignements tirés de précédentes évaluations du travail du PNUD dans des contextes de crise. L'objectif de cette démarche est de fournir des conseils fondés sur des données probantes aux bureaux pays du PNUD qui traitent les demandes d'aide en matière de préparation, réponse, et relèvement après la crise du COVID-19, avec une attention particulière envers les groupes les plus vulnérables.

Axé sur le soutien au secteur de la santé, le présent document fait partie d'une série de supports de connaissances du BIE s'articulant autour des principaux domaines de soutien du PNUD aux pays en crise.

MÉTHODOLOGIE

La méthode utilisée est une évaluation rapide des données probantes. Elle vise à offrir une vue d'ensemble équilibrée des données issues de l'évaluation qui ont été communiquées au [Centre de gestion en ligne des évaluations](#) du PNUD au cours des dix dernières années. Ce document s'appuie largement sur les évaluations par pays ou par thème du BEI, en raison de l'indépendance et du haut degré de crédibilité qui les caractérisent. Des évaluations décentralisées de haute qualité mandatées par les bureaux de pays ont également été prises en compte. Chaque examen a principalement consisté à repérer les constatations, conclusions et recommandations récurrentes fournissant des enseignements pertinents pour le PNUD. L'évaluation de ces données probantes a pour but d'offrir des éléments pratiques en temps utile pour aider les décideurs du PNUD à gérer efficacement les crises. Elle ne constitue pas une revue complète de la littérature générale et scientifique au sujet des services de soutien en contexte de crise.

CONTEXTE

Il est essentiel de disposer d'institutions gouvernementales efficaces pour se préparer aux crises, y répondre et s'en relever. En collaboration avec les partenaires gouvernementaux aux niveaux national et infranational, le PNUD fournit un large éventail de services de soutien à la gouvernance, y compris en matière de soutien aux cycles électoraux, de renforcement parlementaire, de promotion de l'État de droit et de réforme du système judiciaire.

La pandémie de COVID-19 n'est pas seulement une crise de santé publique, mais aussi une crise humanitaire et de développement porteuse d'enjeux plus larges en matière de gouvernance. Ce document met en lumière les principaux enseignements tirés d'évaluations du soutien à la gouvernance fourni par le PNUD dans les contextes de crise. Ces enseignements se fondent sur l'expérience de pays ayant subi des catastrophes naturelles et/ou d'origine humaine dévastatrices et proposent une analyse de la façon dont le PNUD a aidé les gouvernements de ces pays à continuer de défendre et de renforcer leurs objectifs de gouvernance durant et après les crises nationales qu'ils ont traversées.

APERÇU DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

1

Le rôle du PNUD en matière d'influence sur les politiques demeure pertinent et essentiel durant et après les crises.

2

Une réponse de crise bien conçue peut constituer un point d'entrée pour des partenariats solides.

3

La corruption ainsi que le manque de transparence et de redevabilité peuvent représenter des menaces pour la société en période d'instabilité.

4

L'action du PNUD auprès des acteurs non étatiques doit être fondée sur une solide stratégie de coopération pour en garantir l'ampleur et la durabilité.

5

Une utilisation efficace des technologies et de l'innovation peut accélérer les mesures prises par les gouvernements en matière d'amélioration de la transparence et de la redevabilité.

6

La promotion de l'égalité des sexes doit être au cœur des actions du PNUD.

7

Dans les États et les contextes fragiles, une analyse anticipée des risques peut aider le PNUD à se préparer à l'éventualité de futures crises.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

1

Le rôle du PNUD en matière d'influence sur les politiques demeure pertinent et essentiel durant et après les crises dans le cadre de la réponse de l'organisation à

L'action du PNUD dans le domaine de la gouvernance (par exemple pour garantir des processus politiques inclusifs, l'État de droit et la justice) reste pertinente en temps de crise, comme l'illustrent le soutien fourni par l'organisation afin d'assurer le bon déroulement des **élections** dans des contextes de guerre civile ou de conflit (Somalie et Afghanistan)¹ ainsi que ses actions de **lutte contre la corruption** pour assurer la transparence et la redevabilité du secteur public (Kirghizistan, Timor-Leste, Philippines et Rwanda)². D'autres exemples en sont la promotion de la **justice et des droits humains**, y compris le plaidoyer en faveur de la protection des groupes vulnérables au sein de la société, la mise en place de lois anti-discriminatoires (telles que la réforme des lois stigmatisantes et discriminantes envers les personnes porteuses du VIH/sida dans les institutions publiques et privées, en Tanzanie et au Mozambique)³, ainsi que l'élimination des violences à l'égard des femmes (Afghanistan)⁴.

2

Une réponse de crise bien conçue peut constituer un point d'entrée pour des partenariats solides.

Un plan de gestion de crise bien conçu, pourvu d'une approche pluridimensionnelle et participative axée sur le relèvement et le renforcement de l'État, constitue un point d'entrée à l'établissement de partenariats solides. En capitalisant sur son projet « SURGE » de renforcement des capacités opérationnelles de ses équipes par le déploiement d'experts, le PNUD a mis en place au Yémen un programme de résilience sur deux ans qui a finalement abouti à l'établissement d'un partenariat solide avec la Banque mondiale, autour du Yemen Emergency Crisis Response Project (projet d'intervention d'urgence face à la crise au Yémen)⁵. Parmi les principaux facteurs expliquant la réussite de ce partenariat figuraient le plan de résilience du PNUD, qui reflétait une **interprétation pluridimensionnelle de la résilience** (rétablissement des moyens de subsistance, de la cohésion sociale et de la sécurité, entre autres), ainsi que l'implication des **communautés et d'institutions clés** en faveur de la stabilisation et du relèvement du pays. C'est sur la base de cette implication que le PNUD a pu **orienter son rôle** et mobiliser la communauté internationale autour d'interventions **humanitaires et d'activités de développement** cohérentes. Pour restaurer les capacités du gouvernement local après le passage du cyclone Haiyan, le PNUD Philippines⁶ et l'Union européenne ont signé un accord de contribution qui a fourni un enseignement semblable, à savoir que la réduction et la gestion des risques de catastrophe ne constituent pas un enjeu sectoriel spécifique mais bien une problématique transversale nécessitant d'intégrer tous les aspects liés au relèvement et à la planification du développement.

3

La corruption ainsi que le manque de transparence et de redevabilité peuvent représenter des menaces pour la société en période d'instabilité.

Les interventions de programmes du PNUD font apparaître le besoin de différents types de soutien aux gouvernements pour résoudre les enjeux **de transparence, de redevabilité et de corruption**, lesquels peuvent toucher aussi bien les institutions privées que publiques en temps de crise. Outre l'aide à la mise en place d'une stratégie nationale anti-corruption, il est également nécessaire de soutenir le renforcement de la transparence et de la redevabilité, notamment par le biais de **mesures de prévention** (telles que des évaluations des risques), de **l'application des lois et des décisions de justice** (telles que la législation sur la protection des lanceurs d'alerte), de la **participation publique**, de la promotion d'**institutions de défense de l'intégrité nationale** et de la coopération avec la **communauté internationale** (Kirghizistan, Tanzanie, Timor-Leste et Tunisie)⁷.

À travers ses initiatives de réforme juridique du secteur des **médias** au Rwanda, le PNUD a aidé ce secteur à se positionner comme un acteur indépendant au service de la démocratie et a renforcé son rôle de contrôle au sein de la société. Dans ce pays, l'action du PNUD concernant la gouvernance a néanmoins été principalement axée sur le soutien aux institutions publiques centrales, permettant d'accroître la coopération avec les **autorités infranationales** et d'autres partenaires⁸.

4

L'action du PNUD auprès de la société civile et d'autres acteurs non étatiques nécessite une solide « stratégie de coopération » afin d'atteindre un impact d'ampleur et durable.

Les organisations de la société civile ainsi que les groupes religieux sont souvent mobilisés en tant que **partenaires de mises en œuvre** durant et après les crises du fait de leur **capacité à toucher plus profondément les communautés** du fait de leur statut d'**acteurs influents et dignes de confiance**. Ces acteurs soutiennent les mesures de l'État de diverses manières, notamment en veillant à l'impartialité et au déroulement pacifique des processus électoraux, en sensibilisant les populations à la protection des groupes vulnérables, en contrôlant l'utilisation des financements publics et en soutenant les autorités locales dans la prestation des services publics. Toutefois, l'absence de **stratégie de coopération claire** auprès des acteurs non étatiques peut s'avérer problématique. À titre d'exemple, la **durabilité** du soutien fourni est compromise par les **contraintes financières** de ces organisations communautaires ou par le manque de plans systématiques en vue du renforcement de leurs **capacités** ; la plupart des actions ont une **portée limitée** car les activités de ces organisations ne sont généralement pas coordonnées ou sont **gérées indépendamment**

les unes des autres, **sans lien avec des programmes plus larges** ; enfin, des **problèmes de conception** (tels que des désaccords quant à la **sélection** d'organisations spécifiques) apparaissent en raison du **manque d'adhésion de la part des autorités locales/nationales et des donateurs** ou de **l'absence d'accords clairs avec ceux-ci** quant aux objectifs et au déroulement de l'engagement du PNUD à leurs côtés (Philippines, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Tunisie)⁹.

5

Une utilisation efficace des technologies et de l'innovation peut accélérer les mesures prises par les gouvernements en matière d'amélioration de la transparence et de la redevabilité.

Le soutien du PNUD à l'introduction et à l'amélioration des **systèmes de e-gouvernance** au Bangladesh et au Kirghizistan¹⁰ a permis une augmentation **de la transparence et de la redevabilité dans la prestation des services publics**. Au Népal, l'utilisation de technologies de services d'information géographique a contribué à renforcer les capacités du gouvernement en matière de **planification, de logistique et de sécurité des élections**¹¹.

Les clés du succès dans l'utilisation de l'innovation incluent également la **mise en relation de la population croissante de jeunes d'une société avec le secteur privé**, l'adoption d'une **approche fondée sur la « résolution des problèmes au sein de la société »** (plutôt que sur l'approvisionnement en « nouvelles technologies »), ainsi que la capacité du PNUD à créer des **passerelles entre les enjeux locaux et l'expertise mondiale**. Grâce à l'implication active de jeunes férus de technologies et de la communauté d'affaires internationale dans la conception de projet, le PNUD Afghanistan, par exemple, a pu sensibiliser la population au travers d'événements tels qu'un hackathon (« Hack4Integrity », **des solutions technologiques contre la corruption**)¹². En s'appuyant sur l'infrastructure d'innovation de l'organisation, le PNUD Rwanda a organisé une compétition destinée à améliorer la **prestation de services publics** (« Mobile App Connection for Service Delivery ») ainsi qu'un atelier de **planification publique** (atelier « Rwanda foresightXchange »). L'initiative YouthConnekt, qui tire parti de différentes innovations dans le domaine des technologies de l'information et de la communication pour favoriser **l'emploi des jeunes, leur engagement civique et leur participation au dialogue politique national et local**, est désormais déployée à une échelle régionale¹³.

6

La promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes doit être au cœur des interventions du PNUD dans les contextes de crise.

Au Rwanda¹⁴, les femmes ont joué un rôle majeur dans la reconstruction de la société après le génocide, dont le lourd bilan humain était majoritairement composé d'hommes. Avec 64 % de femmes au Parlement, le Rwanda s'impose comme l'un des pays les plus avancés au monde sur le plan des progrès en faveur de la réduction des écarts entre les sexes, grâce à une action concertée à l'échelle de l'ensemble du gouvernement qui a impliqué le **renforcement des ligues féminines** au sein des partis politiques, **l'augmentation de la participation des jeunes à la vie politique**, ainsi qu'une **coopération solide avec des acteurs médiatiques sensibles aux questions de genre** capables de demander des comptes au gouvernement.

En Somalie¹⁵, **la participation accrue des femmes au niveau local** a entraîné une augmentation significative du nombre de projets de soutien aux écoles et aux établissements de santé, au détriment des projets de construction et de réhabilitation de routes plébiscités par les hommes. En Iraq¹⁶, la construction de **centres communautaires offrant un espace sûr** pour la promotion de la cohésion sociale a permis d'accueillir des activités communautaires (allant de la formation professionnelle à la constitution d'une équipe féminine de football) et d'offrir un appui psychosocial aux victimes de violences sexuelles et violences basées sur le genre.

S'agissant d'un soutien au développement sur le long terme, l'action du PNUD dans le domaine du genre couvre de nombreux domaines de gouvernance. Cette action a nécessité une série d'efforts concertés adoptant une approche transversale : l'amélioration des processus politiques féminins par le biais d'un soutien électoral, l'abrogation des lois discriminatoires par le biais d'une primaire de femmes, ainsi que la reconnaissance des violences sexuelles comme

constituant un crime et l'amélioration de l'accès des femmes à la justice pour la résolution de différends (avec les partenaires de l'État de droit et de la justice). D'autres actions similaires incluent l'élaboration de politiques nationales ou locales favorisant la prise en compte des questions liées au genre dans la planification et la budgétisation avec les autorités gouvernementales centrales ou locales, ainsi que la sensibilisation au travers de la mobilisation de leaders religieux, d'organisations de la société civile et de jeunes. Deux grands enjeux sont la **garantie de la volonté politique** (Somalie)¹⁷ et la **conception de projets basés sur la recherche et les données** afin que les actions menées (par exemple la médiation locale) n'aient pas de répercussions négatives sur les femmes (Afghanistan)¹⁸.



Dans les États et les contextes fragiles, une analyse anticipée des risques peut aider le PNUD à se préparer à l'éventualité de futures crises.

Dans certains pays, le PNUD était insuffisamment préparé à la survenue de crises supplémentaires, par manque d'une **évaluation appropriée des risques de conflit** pour guider les stratégies de programmes pays (par exemple lors de la dégradation du contexte sécuritaire au Yémen¹⁹ et en Afghanistan)²⁰.

La tendance à l'élaboration de plans sur mesure et excessivement ambitieux peut également nuire à la performance de l'organisation. Par conséquent, une approche priorisée des interventions sera nécessaire dans les domaines d'action clairement établis du PNUD, tels que la lutte contre la corruption (Somalie, Timor-Leste, Tunisie, Evaluation du support du PNUD dans les pays en conflits)²¹.

RÉFÉRENCES

- ¹ [Évaluations indépendantes de programmes de pays \(EIPP\) de la Somalie \(2019\)](#) et de l’Afghanistan (2020 – à paraître)
- ² [Évaluation des résultats des activités de développement \(ERAD\) du Kirghizistan \(2017\)](#) et [EIPP du Timor-Leste \(2018\)](#), [des Philippines \(2017\)](#) et [du Rwanda \(2017\)](#)
- ³ [ERAD de la Tanzanie \(2015\)](#) et [EIPP du Mozambique \(2019\)](#)
- ⁴ EIPP de l’Afghanistan (2020 – à paraître)
- ⁵ [EIPP du Yémen \(2018\)](#)
- ⁶ [Évaluation finale *Recovery and Resilience in Selected Typhoon Yolanda Affected Communities in the Visayas*, Philippines \(projet RECOVERY\) \(2017\)](#)
- ⁷ [EIPP du Timor-Leste \(2018\)](#), [ERAD du Kirghizistan \(2017\)](#), [ERAD de la Tanzanie \(2015\)](#) et [EIPP de la Tunisie \(2018\)](#)
- ⁸ [EIPP du Rwanda \(2017\)](#)
- ⁹ [EIPP de la Tunisie \(2018\)](#), [ERAD de la Tanzanie \(2015\)](#) et [EIPP du Rwanda \(2017\)](#), [des Philippines \(2017\)](#) ainsi que [de la Sierra Leone \(2018\)](#)
- ¹⁰ [EIPP du Bangladesh \(2019\)](#) et [ERAD du Kirghizistan \(2017\)](#)
- ¹¹ [PNUD Népal « Phase II du projet de soutien électoral - Rapport d’évaluation finale » \(2018\)](#)
- ¹² EIPP de l’Afghanistan (2020 – à paraître)
- ¹³ [EIPP du Rwanda \(2017\)](#)
- ¹⁴ [EIPP du Rwanda \(2017\)](#)
- ¹⁵ [EIPP de la Somalie \(2019\)](#)
- ¹⁶ [EIPP de l’Iraq \(2019\)](#)
- ¹⁷ [EIPP de la Somalie \(2019\)](#)
- ¹⁸ EIPP de l’Afghanistan (2020 – à paraître)
- ¹⁹ [EIPP du Yémen \(2018\)](#)
- ²⁰ EIPP de l’Afghanistan (2020 – à paraître)
- ²¹ [EIPP du Timor-Leste \(2018\)](#), [de la Tunisie \(2018\)](#) et [de la Somalie \(2019\)](#) et [Évaluation du soutien du PNUD aux pays touchés par un conflit \(2013\)](#)

À PROPOS DU BUREAU INDÉPENDANT D’ÉVALUATION

En produisant des données probantes objectives, le Bureau indépendant d’évaluation (BIE) aide le PNUD à accroître sa redevabilité et permet de tirer de meilleurs enseignements des expériences passées. Le BIE améliore également l’efficacité du PNUD dans le domaine du développement au moyen de ses évaluations par programmes et par thèmes. Enfin, il contribue à la transparence de l’organisation.

À PROPOS DE LA SÉRIE « RÉFLEXIONS »

La série « Réflexions » du BIE s’intéresse à de précédentes évaluations et recense les enseignements tirés des activités du PNUD dans le cadre de ses différents programmes. Elle rassemble les connaissances issues de l’évaluation pour fournir des éléments pertinents afin d’améliorer la prise de décision et les résultats en matière de développement. La présente édition met en lumière les enseignements tirés des évaluations des interventions du PNUD dans des contextes de crise.