

RÉFLEXIONS

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉVALUATIONS : SOUTIEN DU PNUD À LA PROTECTION SOCIALE

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 consiste en un examen rapide des données probantes afin d'offrir une synthèse équilibrée de données évaluatives issues des nombreux rapports d'évaluations publiés sur le [Centre de gestion en ligne des évaluations](#) du PNUD au cours des dix dernières années. Ce document s'appuie largement sur les évaluations de programme de pays ou thématiques du BIE, en raison du niveau d'indépendance et de degré de crédibilité qui les caractérisent. En outre, il a également tenu compte des évaluations décentralisées de haute qualité mandatées par les bureaux de pays. Chaque examen a principalement consisté à identifier les constatations, conclusions et recommandations récurrentes qui fournissent des enseignements pertinents pour le PNUD. L'analyse de ces données probantes a pour but d'offrir des informations pratiques et opportunes pour aider les décideurs du PNUD à gérer efficacement les crises. Cette analyse ne constitue pas une revue complète de la littérature générale et scientifique au sujet des services de soutien en contexte de crise.

CONTEXTE

Assurer le fonctionnement de systèmes de protection et de sécurité sociales efficaces occupe un rôle central dans la réponse à la crise du COVID-19. Les activités entreprises à cette fin peuvent favoriser les efforts nationaux de préparation visant à renforcer les politiques ainsi que les systèmes et mécanismes institutionnels de protection sociale dans l'objectif de minimiser les effets de la crise sur les groupes de population les plus pauvres. En outre, elles peuvent permettre de répondre aux besoins de revenus pendant et immédiatement après la crise.

À travers le monde, le PNUD soutient les gouvernements de pays en développement dans le cadre du renforcement des mesures de protection sociale. Pour ce faire, l'organisation aide notamment à l'élaboration de mesures liées à la protection sociale, telles que des politiques de sécurité alimentaire, des transferts de fonds, des programmes de travail contre rémunération et d'autres composantes du filet de sécurité sociale. Ce document recense certains des principaux enseignements tirés d'évaluations de précédentes activités de soutien à la protection sociale du PNUD, en accordant une attention particulière au rétablissement et à l'amélioration des systèmes pendant et après les crises.

APERÇU DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

1

Renforcer les politiques de protection sociale contribue à l'efficacité des réponses aux crises.

2

Cibler les secteurs vulnérables, en particulier ceux qui créent des emplois, contribue positivement aux efforts en matière de protection sociale.

3

Il est fondamental d'institutionnaliser les mesures et mécanismes de sécurité sociale pour garantir leur

4

L'utilisation des technologies améliore l'efficacité et le ciblage des interventions de protection sociale.

5

La prise en compte de l'égalité de genre dans tous les aspects du système de protection sociale a des retombées positives sur l'inclusion et l'efficacité.

6

Les partenariats renforcent la durabilité des mesures de protection sociale.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

1

Renforcer les politiques de protection sociale contribue à l'efficacité des réponses aux crises.

Les crises et les mesures de lutte immédiate correspondantes peuvent constituer l'occasion d'élargir et d'améliorer les politiques et systèmes de protection sociale existants après la période de relèvement. Cette démarche implique notamment de s'appuyer sur les interventions de réponse à la crise pour améliorer la qualité et la couverture des systèmes sur le long terme, renforcer la préparation aux futures crises (par exemple en intégrant la protection sociale aux stratégies de réduction des risques de catastrophe pour développer la résilience à long terme et les capacités d'adaptation), ainsi que d'intégrer les mesures de protection sociale aux programmes nationaux de lutte contre la pauvreté. À la suite de la révolution et de la crise politique associée, l'Égypte a adopté des mesures politiques et institutionnelles de renforcement des programmes nationaux de transferts de fonds destinés aux groupes vulnérables, y compris les personnes âgées et en situation de handicap ainsi que les familles pauvres. En Gambie, en Tanzanie et au Belize, les politiques nationales de protection sociale encouragent la mise en place de filets de sécurité sociale similaires¹. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure de réponse à une crise, Maurice a élaboré un plan Marshall en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale au moyen d'un programme de protection sociale intégré. Le gouvernement a également créé un registre national pour le ciblage et la gestion des aides sociales². Le plan Marshall de Maurice fait figure de politique de protection sociale novatrice en Afrique et comprend 39 propositions réalisables et chiffrées pour venir en aide aux Mauriciens vivant dans la pauvreté absolue. Les propositions comprennent une variété de mesures incluant des transferts de fonds, un soutien à l'éducation, des formations professionnelles, des aides à la recherche d'emploi ainsi que des interventions relatives au développement des petites entreprises, aux logements sociaux et à la garde d'enfants.

2**Cibler les secteurs vulnérables, en particulier ceux qui créent des emplois, contribue positivement aux efforts en matière de protection sociale.**

En raison des coûts engendrés, appliquer une politique de protection sociale globale se révèle souvent peu efficace. La plupart des pays ciblent donc les groupes vulnérables en particulier. D'un point de vue plus général, les secteurs les plus touchés par la crise doivent faire l'objet d'efforts visant non seulement leur relance, mais également la préservation des emplois qu'ils fournissent. Par le passé, des mesures économiques et de protection sociale consacrées aux secteurs vulnérables sont parvenues à assurer la sauvegarde des emplois au cours de crises. Par exemple, le tsunami de l'océan Indien a gravement nui au tourisme en Thaïlande, au Sri Lanka et en Indonésie, où les emplois et les moyens de subsistance ont subi des répercussions considérables³. Les trois pays ont donc adopté des mesures pour relancer le tourisme et diminuer les effets de la crise sur les communautés vivant de ce secteur. Ces programmes doivent leur succès à une mise en œuvre simultanée de projets de reconstruction des infrastructures et de subventions accordées au secteur du tourisme, en plus de mesures spécifiques visant à accélérer le retour des touristes au moyen d'offres avantageuses.

Les travailleurs journaliers et du secteur informel étant plus exposés aux chocs économiques et aux crises, il est nécessaire de les cibler en priorité. Dans plusieurs pays, tels que l'Inde ou le Pakistan, les programmes nationaux de création d'emplois constituent des mécanismes importants de ciblage de l'aide sociale et d'application des exigences minimales de travail⁴. Ces programmes se sont avérés être des mécanismes de distribution efficace de transferts de fonds correctement ciblés en temps de crise. L'un des enseignements tirés du soutien du PNUD à des pays en crise, en Syrie par exemple, est qu'il est nécessaire de déployer des efforts continus pour s'assurer que les systèmes de sécurité sociale sont en mesure de fournir de l'aide aux ménages pauvres à un moment opportun afin de faire face aux crises et d'éviter ainsi le recours à des mécanismes d'adaptation négatifs, tels que la vente des moyens de subsistance, ou les situations de radicalisation extrême des jeunes⁵.

3**Il est fondamental d'institutionnaliser les mesures et mécanismes de sécurité sociale pour garantir leur efficacité.**

Les transferts de fonds et les autres mécanismes de sécurité sociale sont essentiels pour subvenir aux besoins essentiels de la population en période de réponse aux crises. De nombreuses études démontrent que les transferts de fonds, qu'ils soient assortis de conditions ou non, contribuent de façon importante au renforcement de la résilience, au maintien de la cohésion sociale et à la protection des groupes les plus vulnérables, en particulier aux premiers stades d'une crise. L'injection de liquidités permet de minimiser l'adoption de stratégies d'adaptation nuisibles telles que la vente de biens essentiels, la sous-alimentation et l'endettement, qui ont un impact négatif sur les perspectives et les moyens de subsistance à long terme des individus. Bien que le PNUD n'ait apporté son soutien à des programmes de transferts de fonds que dans peu de pays, il est possible d'en tirer quelques précieux enseignements. En Haïti, le soutien du PNUD à ces transferts démontre à quel point il est fondamental d'assurer la viabilité des programmes conçus, compte tenu des capacités institutionnelles et d'autres facteurs⁶. Par exemple, les transferts de fonds assortis de conditions se sont avérés ne pas être la réponse la plus appropriée à l'ouragan Matthew, leur mise en œuvre ayant été retardée par la charge supplémentaire que constitue la vérification de la conformité des activités. Bien qu'il soit important de s'assurer de la redevabilité des mécanismes de ciblage, le cas d'Haïti illustre la nécessité de veiller à ce que ces processus - n'entraînent pas de retards ni de hausse des coûts de mise en œuvre. De cette expérience, il apparaît que, dans un contexte humanitaire, la stratégie de prévention et d'atténuation des risques adoptée ainsi que le renforcement des capacités locales participent à améliorer l'efficacité des transferts de fonds.

L'institutionnalisation des mécanismes de travail contre rémunération, et plus particulièrement leurs liens avec les politiques sociales et économiques, contribue à réduire la souffrance et les pertes humaines en période de crise. Bien qu'il ne soit pas toujours possible de le mettre en œuvre dans le cadre de réponses immédiates, le travail contre rémunération peut être intégré à des mesures de sécurité sociale au cours de la phase de reconstruction. Une partie des initiatives de travail contre rémunération entreprises par le PNUD dans des contextes de crise démontre que, lorsqu'elles sont fondées sur des mécanismes de développement locaux, ces initiatives produisent des résultats plus durables en matière d'amélioration des moyens d'existence et de préservation des infrastructures essentielles. Un exemple novateur de ce type d'interventions est la composante dédiée à la protection sociale de l'approche 3x6 du PNUD, qui a été testée dans des pays tels que le Burundi et le Yémen⁷. Par rapport aux programmes de travail contre rémunération traditionnels, l'approche 3x6 ne met pas seulement l'accent sur la génération immédiate de revenus et l'injection de liquidités dans l'économie locale, mais encourage également les bénéficiaires à mettre de côté une petite partie de leurs recettes pour investir dans des biens ou de nouvelles activités une fois le programme terminé. Cette approche s'est révélée efficace pour promouvoir la cohésion sociale et stimuler la relance des économies locales. L'un des autres principaux enseignements tirés est la nécessité de tenir compte des facteurs culturels dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de travail contre rémunération. L'évaluation du travail du PNUD en Syrie, en Haïti et au Yémen souligne la réticence des femmes à participer à ce type de programmes⁸. Il est ainsi nécessaire d'étudier d'autres solutions pour améliorer l'accès des femmes à l'emploi et aux moyens de subsistance.

Les perturbations des moyens de subsistance sont en cœur des conséquences sociales et économiques de nombreuses crises. Établir des programmes de protection sociale intégrant le soutien aux moyens de subsistance constitue l'occasion de renforcer la résilience et d'accélérer le relèvement à la suite d'une crise. Par conséquent, la coordination des mesures de protection sociale avec les programmes relatifs aux moyens de subsistance peut permettre à la fois de réduire les vulnérabilités à court terme et de faciliter le relèvement à long terme. À la suite des séismes ayant secoué l'Équateur en 2016 et l'Indonésie en 2018, tout comme dans le contexte du conflit prolongé en Syrie, les initiatives de travail contre rémunération ont été intégrées à des programmes de création de capital visant à restaurer des installations et des infrastructures sociales endommagées, telles que des écoles, des réseaux d'approvisionnement en eau et des centres de soins.

4

L'utilisation des technologies améliore l'efficacité et le ciblage des interventions de protection sociale.

Les progrès technologiques, par exemple dans le domaine de la finance numérique, facilitent les prestations de l'assistance sociale en temps de crise. En réponse au virus Ebola, le PNUD a mis en place des transferts de fonds contribuant au relèvement pour les survivants de la maladie en Sierra Leone⁹. Ces transferts ont été effectués au moyen des systèmes de monnaie électronique d'un opérateur de réseau mobile national afin de garantir l'efficacité et la sécurité de l'aide fournie, en plus de favoriser l'inclusion financière. De même, le recours à la biométrie et à la technologie blockchain en Jordanie a amélioré la qualité et le rapport coût-efficacité de l'aide sociale tout en minimisant le risque de fraudes, de chevauchement de services et d'erreurs de ciblage¹⁰.

La numérisation joue un rôle essentiel pour le suivi et le ciblage dans le cadre des programmes de protection sociale. Le registre unifié de bénéficiaires (*Unified Beneficiary Registry*) du Malawi, qui sert de registre social national, est un exemple de recours au système national d'identification en tant qu'outil d'amélioration du ciblage et de système d'information efficace pour la protection sociale¹¹. En Inde, le PNUD a soutenu la mise en œuvre du programme national Mahatma Gandhi sur la garantie de l'emploi dans les zones rurales, le plus grand programme de ce type au monde. L'établissement d'un système numérique d'information interactif a renforcé la défense des droits des travailleurs ainsi que la transparence du programme¹².

5

La prise en compte de l'égalité de genre dans tous les aspects du système de protection sociale a des retombées positives sur l'inclusion et l'efficacité.

Malgré le fait que les femmes soient touchées de manière disproportionnée par les crises, les mesures de protection et de sécurité sociales ne tiennent pas encore suffisamment compte de ce déséquilibre. Il est donc fondamental de mettre l'accent sur les besoins économiques des femmes et d'intégrer l'égalité de genre dans tous les aspects des politiques de protection sociale. La nature spécifique des risques sociaux et économiques auxquels les femmes sont confrontées nécessite l'adoption de mesures de protection et de sécurité sociales sensibles à l'égalité de genre. Bien que les questions liées aux femmes et au genre aient reçu suffisamment d'attention dans certains cas, par exemple au cours de leur intégration dans le système de protection sociale de la République dominicaine, davantage d'efforts doivent être réalisés pour renforcer le caractère inclusif des politiques de protection sociale¹³.

Dans les pays en crise où le PNUD est intervenu, les programmes de protection sociale soulignent l'importance de comprendre leur contexte de mise en œuvre, notamment concernant les normes culturelles qui limitent les perspectives de travail des femmes, les multiples rôles qu'elles endossent dans la société et les rapports de pouvoir entre les genres. Les méthodes utilisées pour la conception, la mise en place et le suivi des programmes de protection sociale jouent un rôle essentiel dans la participation économique des femmes. Par conséquent, il est fondamental d'y intégrer les questions de genre. L'une des principales conclusions des évaluations des activités conduites en contexte de crise et en temps normal est qu'il est nécessaire de déployer des efforts concertés pour éviter la perpétuation des stéréotypes de genre dans le cadre des mesures de sécurité sociale ciblant les femmes.

6 Les partenariats renforcent la durabilité des mesures de protection sociale.

D'après l'expérience du PNUD, il est souvent difficile d'appliquer des programmes de protection sociale novateurs sans recourir aux systèmes existants ainsi qu'à des partenariats solides avec des entités locales. Dans les contextes de crise en particulier, où la rapidité d'exécution et l'élargissement des programmes d'aide sociale constituent les plus grandes priorités, il est préférable de s'appuyer sur des plateformes et des outils interorganisations ou nés de la collaboration entre les Nations Unies et des gouvernements. En plus d'avoir été mis à l'épreuve en de multiples occasions, ces mécanismes ont fait l'objet d'une harmonisation entre les différents partenaires de mise en œuvre. Il en va de même pour les activités de relèvement à la suite d'une crise : les outils, les systèmes et les partenariats qui ont été développés au cours de la phase de réponse immédiate peuvent être intégrés aux cadres nationaux de protection sociale afin de renforcer la résilience à long terme. Bien que l'importance de la collaboration soit reconnue, les instances de coopération entre organismes internationaux dans les contextes nationaux demeurent isolées. Par exemple, les efforts du PNUD en vue d'améliorer la protection sociale dans des pays tels que l'Angola ou le Guatemala ont échoué en raison d'un manque de ressources communes et de partenariats¹⁴.

Les investissements provenant du secteur privé ont la capacité de contribuer au renforcement des initiatives de protection sociale. Les programmes de pays passés du PNUD démontrent que la seule action du gouvernement ne suffit pas au maintien des mesures de protection sociale à long terme et que la contribution du secteur privé est essentielle. Le secteur privé et la protection sociale sont complémentaires, mais ne sont pas exploitées de manière systématique. Par exemple, les assurances fournies par le secteur privé sont perçues comme complémentaires aux efforts du gouvernement en matière de sécurité sociale. La création d'emplois et le renforcement des infrastructures relatives aux moyens de subsistance sont deux autres domaines dans lesquels il a été observé que la participation du secteur privé recèle un important potentiel. Bien qu'ils ne relèvent pas du soutien à la protection sociale, les programmes d'amélioration des moyens de subsistance mis en œuvre par le PNUD dans des contextes de crise démontrent qu'il est possible d'impliquer le secteur privé. Au Soudan, l'implication du secteur privé dans des projets d'énergie solaire a transformé les moyens de subsistance des travailleurs du secteur agricole¹⁵.

- ¹ Pour obtenir une vue d'ensemble, veuillez consulter le rapport du PNUD intitulé [Leaving No One Behind: A Social Protection Primer for Practitioners \(2016\)](#)
- ² [Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries \(2018\)](#)
- ³ [Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami \(2006\)](#)
- ⁴ [Évaluation des résultats des activités de développement \(ERAD\) de l'Inde \(2012\)](#) et [ERAD de l'Inde \(2002\)](#)
- ⁵ Évaluation indépendante des programmes de pays (EIPP) de la Syrie (2020 - à paraître)
- ⁶ [Early lessons learnt from cash transfer interventions in post Matthew Haiti \(2017\)](#)
- ⁷ [EIPP du Yémen \(2018\)](#) et [Évaluation finale de la Stratégie nationale de réintégration socio-économique de personnes affectées par le conflit au Burundi \(2015\)](#)
- ⁸ [EIPP du Yémen \(2018\)](#) et EIPP de la Syrie (2020 – à paraître)
- ⁹ [Final Evaluation of the Social Rehabilitation and Payment to EVD Survivors Project \(2017\)](#)
- ¹⁰ [Advancing Inclusive and Sustainable Social Protection in the Response to the Syrian Crisis \(2018\)](#)
- ¹¹ [Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries \(2018\)](#)
- ¹² [ERAD de l'Inde \(2012\)](#)
- ¹³ [ERAD de la République dominicaine \(2016\)](#)
- ¹⁴ [EIPP de l'Angola \(2018\)](#) et [EIPP du Guatemala \(2019\)](#)
- ¹⁵ [Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries \(2018\)](#)

À PROPOS DU BUREAU DE L'ÉVALUATION INDÉPENDANTE

En produisant des données probantes objectives, le Bureau Indépendant d'Évaluation (BIE) aide le PNUD à accroître sa redevabilité et 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, et contribue à la transparence de l'organisation.

À PROPOS DE LA SÉRIE « RÉFLEXIONS »

La série « Réflexions » du BIE s'intéresse à des évaluations conduites antérieurement et recense les enseignements tirés des activités du PNUD dans le cadre de ses différents programmes. Elle rassemble les connaissances issues d'évaluations 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.

#strongerUNDP



/undp_evaluation



/ieoundp



undp.org/ieo