

MISSION D'EVALUATION INDEPENDANTE ET TRIPARTITE

DU PROGRAMME MONDIAL BIT/STEP
PHASE I : (1998-2001)

« Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté »

RESUME FINAL

Juin 2002

Alain Coheur
Jozef Dewint
Luc Dubois

SOMMAIRE

1) CADRE GENERAL

1.1. Objectifs et déroulement de la mission

1.2. Présentation du programme

1.2.1. Origine de STEP

1.2.2. L'OIT, « le travail décent et les quatre objectifs stratégiques »

1.2.3. Recentrage de STEP

1.2.4. Stratégie globale et méthodologie du programme

1.2.5. Réalisations concrètes

1.2.5.1. les outils

1.2.5.2. les opérations de terrain et leur localisation

1.2.5.3. les sous programmes transversaux, les partenariats, la concertation

2) PRINCIPAUX ACQUIS

2.1. Pertinence de STEP

2.1.1. Instrument original de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (le binôme exclusion – extension)

2.1.2. Instrument pertinent dans le cadre de la stratégie actuelle de l'OIT

2.2. Stratégies d'intervention et efficacité de la méthodologie

2.2.1. Développement des connaissances : innovation, expérimentation, évaluation et diffusion

2.2.2. Caractère novateur de la démarche

2.3. L'importance des réalisations et consolidations (la pérennité)

2.4. Imperfections du processus

2.4.1. Suivi, évaluation, analyse d'impact et communication

2.4.2. Contrôle de l'expansion du programme (insuffisance des ressources humaines)

3) GRANDES RECOMMANDATIONS

3.1. Inscrire les opérations dans une nouvelle phase

3.1.1. Pérenniser la stratégie générale

3.1.2. Faire évoluer l'organisation

- nouvelles compétences
- adéquation objectifs/moyens
- optimisation de la communication
- extension de la concertation et des partenariats

3.2. Institutionnaliser le programme

3.3. Assurer le suivi des impacts sur le terrain

3.4. Diffuser les acquis (politiques nationales et agences internationales)

4) PERSPECTIVES

4.1. Formulation d'un cadre général pour la phase II

4.2. Objectif unique

4.3. Complémentarité des problématiques

4.4. Populations cibles

4.5. Grandes thématiques autour de la lutte contre la pauvreté à travers l'inclusion sociale et l'extension de protection sociale

- Inclusion
- Extension de la protection sociale et de la couverture des risques
- Nouveaux champs d'interventions – rôle des organisations employeurs/travailleurs

1) CADRE GENERAL

1.1. Objectifs et déroulement de la mission

L'objet de la mission était d'évaluer les réalisations et la performance du programme mondial STEP¹ de 1998 à 2001 (phase I) et de formuler des propositions concrètes concernant son futur à court et à moyen termes.

La mission a pu mener ses investigations en octobre et novembre 2001 à Bruxelles (réunions à la DGCI), Genève (siège du BIT, cellule centrale du programme STEP), au Sénégal et au Burkina Faso (extension de la protection sociale par des systèmes collectifs locaux de micro-assurance), en Gambie (activités de lutte contre l'exclusion sociale des plus pauvres au niveau local), à New York (extension de la protection sociale et de la qualité des soins dans le domaine de la santé reproductive des femmes dans six pays d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Amérique latine) et en Argentine (lutte contre l'exclusion de la protection sociale en santé).

La mission tient à remercier l'ensemble des personnes rencontrées, tant dans les capitales visitées que sur le terrain, pour leur disponibilité, la qualité de leur accueil et de leur contribution.

1.2. Présentation du programme

1.2.1. Origine de STEP

Lancé début 1998, l'objectif initial du programme était de contribuer au développement de l'économie sociale en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il se situait dans le prolongement du Sommet pour le développement Social de Copenhague en 1995 et de la Conférence internationale sur l'économie sociale d'Ostende en 1997. La stratégie initiale du Programme STEP se focalisa par conséquent sur l'Economie Sociale.

Lors de la mise en œuvre du programme, il s'est avéré que l'économie sociale représentait un champ d'investigation très large, car composé d'un ensemble très varié d'organisations dont les domaines d'activités sont par nature fort complexes. De plus, le programme tel que conçu se centrait davantage sur la promotion de l'économie sociale que directement sur la résolution des problèmes liés à l'exclusion et à l'insuffisance des systèmes de protection sociale.

1.2.2. L'OIT : « le travail décent et les quatre objectifs stratégiques »

Lors de la 87^{ème} session de la Conférence internationale du Travail, en 1999, l'OIT a approuvé comme nouveau cadre d'action pour le début du XXI^{ème} siècle: la promotion du **travail décent** en l'intégrant dans quatre objectifs stratégiques :

- Promouvoir et mettre en œuvre les normes, les principes et les droits fondamentaux au travail ;
- Accroître les possibilités d'emplois et de revenus convenables ;
- Accroître la couverture et l'efficacité de la protection sociale pour tous ;
- Renforcer le dialogue social et le tripartisme.

¹ STEP, Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté, Document de Programme mondial (1998-2002).

1.2.3. Recentrage de STEP

Compte tenu de ce contexte nouveau, le programme a été recentré en 2000 par le Comité de pilotage Belgique-BIT, en passant du champ de l'économie sociale (au sens large) vers ceux plus focalisés de la lutte contre l'exclusion sociale et de l'extension de la protection sociale. Cette réorientation apparaît actuellement comme fondamentale, elle a permis de mieux définir et préciser la logique d'intervention et par conséquent de mieux cerner les activités développées.

Aujourd'hui, STEP est un programme mondial du Secteur de la Protection Sociale du BIT, **spécialisé sur la question de l'inclusion sociale et de l'extension de la protection sociale aux populations pauvres exclues, en particulier dans l'économie informelle et dans le secteur rural.**

1.2.4. Stratégie globale et méthodologie du programme

Au plan stratégique, le programme STEP est donc actuellement l'un des instruments opérationnels « clé » du BIT pour la mise en œuvre du travail décent et plus particulièrement de l'objectif stratégique 3 : « extension de la protection sociale ».

Il est centré sur **la conception et la diffusion de stratégies et de mécanismes novateurs dans deux domaines² étroitement liés et complémentaires :**

- l'extension de la protection sociale, en particulier en matière de santé, aux populations exclues, en tant qu'instrument privilégié d'inclusion sociale ;
- l'approche intégrée d'inclusion sociale et de travail décent au niveau local.

Au plan méthodologique, STEP est conçu comme un **instrument novateur de développement des connaissances**, avec deux fonctions complémentaires, réalisées en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés :

- la création de connaissances nouvelles, qui repose sur différents types d'activités : identification, évaluation, capitalisation d'expériences en cours, recherche actions, expérimentation ;
- la diffusion élargie de ces connaissances à travers des outils méthodologiques et didactiques, des actions de formations, des projets sur le terrain, des activités d'appui conseil, de plaidoyer et de mise en réseaux.

² Document de référence, Stratégie et Cadre Logique, Int/97/M10/BEL Juillet 2000 STEP/BIT.

1.2.5. Réalisations concrètes

1.2.5.1. les outils³

Le programme a développé **un ensemble cohérent et complet d'outils didactiques et méthodologiques de qualité**, qui couvre la plupart des aspects de la création et du fonctionnement des systèmes de micro-assurance : sensibilisation, faisabilité, mise en place, gestion et suivi-évaluation. Ces outils, qui font référence, sont aujourd'hui **largement diffusés** en anglais, français, espagnol, portugais, russe et arabe, auprès d'un vaste ensemble d'opérateurs sous différentes formes : publications, formation, ateliers, échanges électroniques, projets...

Ces outils sont mis à disposition de chaque opérateur intervenant dans le cadre du programme, qui peut les utiliser comme "une base de contenus" lui permettant de réaliser, avec un effort notablement réduit, des outils adaptés à son contexte spécifique d'intervention. Cette logique de pool de ressources commun sur le plan des outils permet également de renforcer la cohérence de la démarche méthodologique au sein du programme et d'enrichir plus facilement les contenus de façon continue.

Les formations, réalisées en dehors des projets sur le terrain, s'effectuent en particulier en collaboration avec le Centre international de formation de l'OIT de Turin, qui dispose depuis juillet 2001 d'une équipe STEP/Turin, qui assure la liaison à plein temps avec STEP. Un élément important est la décentralisation des formations vers les régions, celle-ci renforce considérablement l'accessibilité à l'information pour un grand nombre d'acteurs et intègre la formation avec l'action de terrain.

1.2.5.2. les opérations de terrain et leur localisation

Dans le domaine de l'extension de la protection sociale, nous avons mis en évidence trois types d'interventions concrètes apportées par STEP en zones rurales et urbaines :

- mise en place de structures (microassurances, mutuelles de santé) pour les personnes disposant de revenus faibles ou irréguliers,
- renforcement de structures existantes mais faiblement développées par manque de connaissances ou d'outils adaptés,
- soutien et appui à la réforme des systèmes nationaux de protection sociale.

Dans le domaine de l'exclusion sociale STEP agit à travers le renforcement des capacités des individus à générer de nouveaux revenus ou à augmenter ceux-ci. L'amélioration des capacités contributives peut conduire dans un deuxième temps à la mise en place de mécanismes de protection sociale dans le domaine de la santé.

³ Les produits "phare" de STEP, formulés récemment sont notamment :

- le package sur l'exclusion sociale,
- l'ensemble méthodologique sur la microassurance,
- les outils sur la contractualisation entre microassurances et l'offre de soins (en partenariat avec l'OMS),
- le réseau de "concertation sur les microassurances",
- l'outil de diagnostic de l'exclusion sociale et de formulation de stratégies d'inclusion.

STEP intervient actuellement dans quatre régions : **Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Asie et Europe.**

L'Afrique est la première région cible de STEP⁴ : 10 projets y sont en cours d'exécution concernant 16 pays : Tanzanie, Maurice, Sénégal, Burkina Faso, Bénin, Guinée, Mozambique, Angola, Cap Vert, Sao Tome et Principe, Gambie, Sierra Leone, Ethiopie, Mauritanie, Mali, Algérie.

En Amérique latine, 10 projets sont en cours concernant 10 pays : Haïti, Cuba, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Bolivie, Pérou, Argentine, Chili. La nature et la méthodologie des actions dans les Caraïbes (essentiellement Haïti) s'apparentent d'avantage à celles mises en œuvre en Afrique qu'à celles du continent sud-américain.

En Asie, 6 projets pour 5 pays concernés : Bangladesh, Vietnam, Népal, Inde et Philippines.

Enfin deux projets se déroulent **en Europe** : au Kosovo et au Kirghistan⁵.

1.2.5.3. Les sous programmes transversaux, les partenariats, la concertation

L'approche partenariale novatrice de STEP a ouvert de nouvelles pistes de collaborations et ce dans plusieurs secteurs d'activités :

En participant à la conception et l'exécution d'un programme inter-régional intitulé "Améliorer la qualité des soins de santé sexuelle et reproductive", financé par la fondation UNF, STEP travaille conjointement avec le FNUAP, l'UNICEF et l'OMS et développe à ce jour des actions pilotes dans six pays : le Pérou, le Népal, le Kirghizstan, la Mauritanie, la Tanzanie et l'Inde.

STEP est responsable de l'exécution de plusieurs composantes du programme BIT/Italie « Universitas », qui combine des activités internationales et nationales en matière de développement et de promotion du travail décent par l'innovation et la formation. STEP a notamment réalisé dans ce cadre une importante étude de capitalisation internationale sur les systèmes décentralisés de protection sociale.

En créant la **Concertation**, réseau régional d'information et d'appui aux initiatives de type mutualiste situé à Dakar et couvrant 11 pays de l'Afrique francophone, STEP joue un rôle moteur pour favoriser une collaboration active de tous les acteurs concernés, notamment entre promoteurs privés et agences internationales de coopération.

En s'intégrant au « Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP » du PNUD, STEP travaille dans plusieurs pays, en collaboration étroite avec les ONG nationales et les gouvernements à des projets de réinsertion des jeunes, à des programmes de micro crédit pour femmes, à la promotion d'emploi productifs et de lutte contre l'exclusion sociale.

En regard de ces activités STEP ne doit pas être considéré comme un simple programme multi-bilatéral constitué par une unité centrale située à Genève et gérant des projets de terrain mais **comme un instrument novateur de coopération technique multi-donateurs travaillant sur un agenda international s'appuyant sur une méthodologie originale** combinant des actions synergiques à différents niveaux : sur le terrain avec les organisations

⁴ A la date de l'évaluation et non compris les projets inter-régionaux et les projets globaux.

⁵ Au printemps 2002, le processus d'expansion de STEP a conduit à développer des opérations dans de nouveaux pays notamment Togo, Maroc, Niger, RDC, Sri Lanka, Indonésie, Portugal, Kazakhstan.

de base, mais également aux niveaux intermédiaires, nationaux et supranationaux. L'ensemble est coordonné et articulé par l'unité centrale de Genève.

2) PRINCIPAUX ACQUIS

2.1. Pertinence de STEP

2.1.1. Instrument original de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Le programme dans son volet extension de la protection sociale est marqué par les activités liées à l'accès à la santé. L'extension de la protection sociale dans le domaine de la santé aux personnes exclues ne peut venir du seul accroissement de la couverture sociale obligatoire en place lorsque celle-ci existe. Elle passe également par la constitution de mécanismes nouveaux décentralisés de type microassurance ou par le développement d'organisations de type mutualiste ou encore par la mise en œuvre de solutions adaptées au contexte des pays à revenu intermédiaire. Le programme s'est bien attaché à mettre en œuvre ces différents aspects et a joué un rôle pionnier dans le développement du concept de micro-assurance.

Le programme dans son volet de lutte contre l'exclusion sociale n'a pas comme ambition de s'attaquer à tous les aspects de l'exclusion. Il est basé sur deux approches complémentaires de la lutte contre l'exclusion :

- appui au développement de l'économie locale impliquant directement les populations cibles avec une approche participative de groupes tels que les groupements féminins, les micro entreprises,
- soutien et appui aux gouvernements, afin de concevoir et mettre en œuvre des politiques nationales d'inclusion sociale.

Le programme n'a de sens que s'il établit un lien entre l'exclusion et l'extension. Le premier devant constituer la porte d'accès à la protection sociale en favorisant l'acquisition des connaissances et la mise en place des conditions nécessaires à la génération de revenus sans lesquels il ne peut y avoir de mécanismes durables de protection à base volontaire.

Le renforcement simultané des capacités à l'échelon local et national permet une meilleure mobilisation et participation des individus à la résolution des problèmes qui les affectent. Ainsi résoudre certaines formes d'exclusion sociale peut constituer une condition d'accès à la protection sociale et inversement l'absence de protection peut être un facteur d'une exclusion plus large. Il existe par conséquent bien une **forte interrelation et synergie entre extension et exclusion.**

2.1.2. Instrument pertinent dans le cadre de la stratégie actuelle de l'OIT

STEP est devenu un **élément essentiel dans la stratégie de l'OIT.** Il a notamment permis de faire prévaloir que la protection volontaire est un système dynamique, viable, prometteur sur le long terme et qui ne menace pas les mécanismes de protection obligatoire. L'extension de la protection sociale doit être un effort conjoint des mécanismes traditionnels de sécurité sociale, de systèmes décentralisés correspondant aux besoins spécifiques des populations exclues et par une articulation dynamique entre les deux permettant de mettre en œuvre des mécanismes de solidarité nationale.

2.2. Stratégies d'intervention et efficacité de la méthodologie

2.2.1. Développement des connaissances : innovation, expérimentation, évaluation et diffusion

Les outils méthodologiques, les ouvrages didactiques et les manuels de formation constituent **un apport considérable** et un acquis pour toutes les ONGs et les organisations internationales qui s'intéressent aux problèmes de l'extension de la protection sociale ou qui désirent intégrer dans leur programme d'action des projets de type micro assurance / mutuelle de santé.

En constituant l'une des seules sources d'informations sur ce sujet et en renforçant la diffusion de ces documents à l'échelle mondiale, nous pouvons supposer que les projets qui seront développés par d'autres garderont la même approche et le même contenu ce qui ne pourra que renforcer la crédibilité, la dynamique et la pertinence du programme.

2.2.2. Caractère novateur de la démarche

A la lumière des informations recueillies, les responsables ont pu à travers un produit novateur et une méthodologie appropriée, anticiper des changements majeurs dans l'approche des phénomènes d'exclusion et au niveau de l'extension de la protection sociale. Le travail effectué sur la structuration de la demande en santé à travers des organisations qui renforcent la démocratie participative et qui peuvent agir comme force de négociations comble un vide laissé par les nombreux programmes des agences des Nations Unies, de la Banque Mondiale et de l'OMS. Jusqu'à présent ces agences, mais également de nombreuses ONGs ne disposaient presque d'aucune expérience dans ce domaine.

La cohérence de l'ensemble du programme est obtenue grâce à une collaboration étroite entre le noyau central de Genève et les activités décentralisées ainsi qu'à une méthodologie, une approche et des outils communs. L'existence d'un noyau central permet d'assurer une meilleure cohérence et efficacité d'ensemble.

L'apport de la Belgique a été particulièrement novateur, en choisissant un thème (rôle de la protection sociale comme facteur d'inclusion sociale) particulièrement pertinent et peu connu, qui a depuis été reconnu sur l'agenda international, notamment à travers le lancement par l'OIT en 2002 d'une campagne mondiale d'extension de la protection sociale.

Mais aussi, à travers le financement d'une équipe centrale de développement des connaissances, en n'hésitant pas à remettre en cause les schémas traditionnels des projets de coopération technique. Ce qui a permis rapidement:

- d'intégrer le programme au sein du BIT et faire reconnaître le thème comme l'un des quatre objectifs stratégiques de l'OIT,
- de donner un sens entre coopération technique, recherche, connaissance et transfert de savoir,
- d'entraîner d'autres donateurs et ainsi d'assurer une couverture mondiale.

2.3. L'importance des réalisations et consolidations (la pérennité)

Les réalisations du programme depuis son démarrage sont répertoriées dans la base de données « état des projets STEP-MICE »⁶. STEP a effectué avec un grand succès un effort considérable de mobilisation de financements complémentaires à l'allocation de la Belgique, auprès d'une quinzaine de donateurs. Le montant cumulé des budgets approuvés au cours de la période 1998/2001 des opérations contrôlées directement par le programme (hors montant des contreparties nationales) s'élève à **25,9 M\$**. Le budget cumulé des projets actuellement en cours de négociation avancée ou très avancée s'élève à **33,4 M\$**.

Sur le montant global de 25,9 M\$ de budget cumulé des projets approuvés, **33,9%** concernent des activités spécialisées sur le thème de la lutte contre l'exclusion sociale, **25,2%** concernent des activités spécialisées sur le thème de l'extension de la protection sociale et **40,9%** concernent des projets portant sur les deux thèmes.

Grâce à cette mobilisation de ressources complémentaires, STEP a donc pu engager un grand nombre d'actions sur le terrain, tout en respectant le cadre stratégique et méthodologique prévu au départ. Les outils méthodologiques élaborés constituent jusqu'à présent la plus importante contribution sur le thème de la microassurance santé et des mutuelles de santé, et on peut penser que **STEP détient un « leadership » mondial dans ce domaine**. Les activités se sont engagées sur plusieurs continents tout en respectant la logique du programme et sont conditionnées par les différents outils construits. De manière générale, le programme montre **une grande souplesse d'adaptation** en fonction des contraintes régionales et des agendas poursuivis par les acteurs présents sur le terrain, ce qui conditionne les collaborations.

Pour l'exécution du programme, le comité de pilotage joue un rôle essentiel. Cependant son fonctionnement actuel pourrait être amélioré. En effet **une réunion annuelle semble insuffisante au regard des besoins de suivi et d'orientation stratégique**. Des réunions informelles d'accompagnement devraient se faire à intervalle régulier entre les gestionnaires de STEP et la coopération belge. **Le Comité de pilotage gagnerait en efficacité si certains thèmes étaient approfondis**.

L'organigramme de STEP s'organise en trois niveaux :

- fonctions centrales de STEP : coordination, suivi/évaluation et développement des connaissances ;
- sous-programmes thématiques ayant une dimension globale ou transversale ;
- sous-programme régionaux assurant la coordination des opérations et des projets sur le terrain.

Le programme agit par décentralisation à partir du moment où les besoins et les possibilités sont identifiés. **Il peut toutefois s'écouler un temps relativement long entre l'identification des besoins et les premières actions concrètes**. Pour faire face à ce problème, la mission préconise la mise en place de fonds de roulement / fonds de carence qui permettraient d'assurer la transition avant l'arrivée d'un bailleur pour les activités de terrain.

Globalement cette organisation, si elle paraît pouvoir être améliorée sur certains points, place le programme et le Comité de pilotage présidé par la coopération belge en position de « tête de réseau » d'un nombre très important d'acteurs et de partenaires organisés autour des objectifs définis.

⁶ Monitoring, Information, Communication et Evaluation.

La mission a conclu, au terme de son intervention, que le programme STEP était à la fois **pertinent dans sa démarche et performant dans ses réalisations**. Les actions réalisées au niveau local, ciblées sur les populations exclues les plus pauvres sont considérables et génèrent des collaborations multiples aux plans local, national et international. Le **potentiel** de valorisation des processus lancés par STEP est **considérable**.

Le caractère récent de ces réalisations - engagées pour les plus anciennes en 1998 - ne permet toutefois pas encore de pouvoir juger de leur pérennité. Les organisations mises en place avec l'appui de STEP paraissent en effet encore « fragiles » (**fragilité liée à la « jeunesse »**).

La **recherche de la pérennité des actions** engagées sur le terrain apparaît donc manifestement comme une des questions centrales que le programme doit maintenant aborder frontalement. Pour ce faire, les processus d'intervention ne sont pas à remettre en cause quant à leur nature, **mais ils doivent faire l'objet d'améliorations afin de pallier aux imperfections constatées**.

Afin de tendre vers cet objectif de pérennité des activités des groupes-cibles et surtout pour valoriser le potentiel créé par l'investissement initial de la Belgique à travers la phase I de STEP, la mission recommande **d'inscrire STEP dans une durée plus longue que ce qui était prévu initialement**.

2.4. Imperfections du processus

La mission a constaté deux types d'insuffisances concernant d'une part le suivi de l'impact et la communication sur les résultats concrets des actions de terrain, d'autre part concernant le contrôle de l'expansion du programme.

2.4.1 .Suivi, évaluation, analyse d'impact et communication

La mission a observé **plusieurs résultats positifs manifestes** aussi bien en terme de mise en place effective de systèmes solidaires de micro-assurance qu'en terme de formation et d'augmentation de capacités des populations cibles à partir des manuels et formations. Toutefois, la **notion de point d'équilibre entre les recettes et les dépenses réelles** notamment des organisations de micro - assurance paraît actuellement **insuffisamment** abordée. La plupart des structures visitées n'ont pas atteint leur taille « optimale » permettant de faire face à l'ensemble des charges de fonctionnement et à une couverture élargie des risques, ou n'ont pas suffisamment pris en compte les coûts cachés. **La notion de réserve de prévoyance** (en cas de coup durs....) paraît également insuffisamment développée.

Un effort doit donc être rapidement fait pour mieux prendre en compte et **mieux suivre la progression concrète des actions de terrain et leur impact effectif sur les populations cibles, leur pérennité**. Le renforcement du suivi rapproché des opérations par la conception d'une **fiche de suivi et d'un système d'information** est donc à concevoir et à tester rapidement.

Corrélativement, le programme n'a **pas su communiquer suffisamment** sur la progression et l'impact concret des opérations de terrain. Le principal donateur, la Belgique, a fait remarquer à plusieurs reprises cette insuffisance dans le cadre du comité de pilotage. Réciproquement, sur le terrain, mieux faire connaître le partenariat BIT - Belgique à l'origine du programme STEP global pourrait constituer une priorité.

2.4.2. Contrôle de l'expansion du programme (insuffisance des ressources humaines)

Au regard de la diffusion constatée par la mission des outils méthodologiques sur le terrain et du nombre des actions lancées après mobilisation des financements requis, on peut estimer que les performances de STEP sont bonnes. **Un équilibre doit manifestement être recherché entre volume des activités sur le terrain et capacités de suivi du programme.**

Toutefois la mission a constaté que les **moyens actuels seront insuffisants** à terme pour assurer le plein succès du programme tant au niveau de l'équipe centrale de Genève que des équipes sur le terrain, compte tenu de **l'expansion et du besoin de pérennisation des activités** entreprises. Il serait paradoxal pour le BIT d'affirmer l'importance de STEP et lui accorder un budget interne régulier insuffisant notamment compte tenu du fait que la cohérence d'ensemble se réalise grâce au noyau central à Genève.

Sur les possibilités de développement du programme, nous pouvons donc émettre deux hypothèses sur l'avenir en fonction des moyens financiers actuellement limités :

- soit le programme arrête momentanément son expansion et gère ses acquis ;
- soit le programme continue son expansion et gère sa croissance avec de nouveaux moyens financiers.

La première hypothèse serait peu réaliste dans la mesure où elle va générer de nombreuses frustrations auprès de bénéficiaires actuels et potentiels et pourrait décrédibiliser les promoteurs.

La seconde hypothèse doit être soutenue mais pose le risque d'étouffement des ressources humaines tant elles sont actuellement limitées, ce qui à terme pourrait aussi décrédibiliser le programme.

Dans tous les cas, compte tenu du caractère novateur du programme, il convient dans le futur, **que STEP réalise un équilibre entre trois niveaux :**

- i) capacité d'expertise, de coordination, de suivi et de synthèse et de mobilisation financière à Genève,
- ii) capacité de concertation, d'exécution et de diffusion au sein des coordinations régionales,
- iii) capacité de réalisation et de suivi de la pérennité des actions locales.

3) GRANDES RECOMMANDATIONS

La mission d'évaluation, tenant compte du réel besoin de maturation des actions lancées depuis 1998 et de leur besoin de développement et de diffusion recommande de **prolonger l'actuel projet STEP-Belgique en 2003 et de lancer sans tarder la formulation d'une nouvelle phase de quatre ans (phase II : 2004/2007), qui est indispensable pour assurer le suivi, la capitalisation, la valorisation et la diffusion à grande échelle des résultats de la phase I.**

3.1. Inscrire les opérations dans une nouvelle phase

3.1.1. Pérenniser la stratégie générale

La stratégie générale du programme, fondée sur le développement des connaissances, l'innovation, l'expérimentation, l'évaluation et la diffusion ne doit pas à être modifiée, car elle est la seule qui puisse mener à terme à une véritable multiplication de l'impact à grande échelle.

Toutefois, afin de mieux répondre aux besoins d'une part d'un meilleur contrôle de l'expansion globale du programme, d'autre part d'un suivi plus rigoureux des impacts des actions sur le terrain, il convient de :

- renforcer l'équipe de Genève en la réorganisant et en la dotant de capacités thématiques (de haut niveau) et opérationnelles nouvelles,
- « institutionnaliser » les coordinations régionales,
- réaffirmer l'importance capitale de l'objectif de recherche de pérennité des actions des groupes cibles sur le terrain.

Cette recommandation conduit à imaginer dans le futur, **STEP comme un programme intégré « multicomposantes »** (notamment : inclusion, extension de la couverture des risques, innovation en matière de solidarités sociales) et « **multidonateurs** », organisé et **professionnalisé à chacun des niveaux d'organisation.**

3.1.2. Faire évoluer l'organisation

a. Nouvelles compétences

Afin d'exercer les missions requises par un tel programme, **l'unité centrale doit être en mesure d'assumer les fonctions suivantes :**

- coordination générale, suivi / évaluation / communication, développement des connaissances, recherches et études, développement du concept de la concertation au niveau global ;
- appui thématique : inclusion sociale, extension de la couverture des risques (micro-assurance santé, SIDA- santé reproductive et maternité, etc.), innovation en matière de solidarités sociales (profil : spécialistes de haut niveau)

Sont requises également pour les sous-programmes dans les régions des coordinations régionales (Afrique, Asie et Amérique latine), servant d'interfaces institutionnalisées entre l'unité centrale et les projets dans les pays (coordination et appui à l'exécution de projets, profils : gestionnaires de programmes). Les experts thématiques de l'unité centrale doivent constamment appuyer ces unités régionales pour l'exécution adéquate des actions de terrain, permettant d'optimiser leur impact.

Les projets nationaux, dont l'objectif central est la **recherche de la pérennité des actions des groupes cibles** pourraient également participer activement dans les pays à la « campagne » de l'OIT pour l'extension de la protection sociale⁷. **STEP doit être un outil majeur de cette campagne mondiale.**

La mise en œuvre de ces nouvelles compétences et de cette organisation devra se faire en gardant la souplesse d'intervention constatée au cours de la première phase, tout en **élevant la technicité des interventions** : projets techniquement sous contrôle des experts thématiques, apports et exécution coordonnés par les cellules régionales, suivi des impacts et de la pérennité des actions sur le terrain, développement des connaissances et diffusion - communication - concertation via la coordination centrale.

b. Adéquation objectifs/moyens

Les projets de terrains devront être « proportionnés » aux capacités :

- i) de coordination régionale,
- ii) d'appui thématique central,
- iii) de suivi/évaluation central.

Il est constaté la **nécessité d'un outil de suivi évaluation performant** capable d'évaluer les résultats sur le terrain, étudier les impacts, **communiquer les résultats** pour en faire des instruments de pilotage du programme.

Afin d'assurer les cohérences, la **mobilisation financière** devra être organisée en intégrant financement des activités de terrain et financement d'une partie des fonctions centrales (experts thématiques notamment), dont la présence est stratégique pour la qualité des réalisations de la prochaine phase.

c. Optimisation de la communication

La mission d'évaluation a pu constater que si la **communication a été relativement forte sur le concept STEP** (notamment à travers les documents de références et méthodologies), **elle a été insuffisante sur les impacts locaux des nombreuses actions entreprises sur le terrain**. Les processus de suivi et d'évaluation sont donc à renforcer, ainsi que les capacités d'études, recherches sur les impacts et communication des résultats. Les experts thématiques pourraient à cet égard être positionnés en « têtes de réseau » et faciliter la communication et le débat sur les résultats concrets.

d. Extension de la concertation et des partenariats

~~L'expérience de mise en réseau de la « concertation » en Afrique est jugée très intéressante~~ par la mission, faiblement consommatrice de moyens et devrait donc être généralisée dans les autres régions ainsi qu'à l'échelle globale.

⁷ Résolution et conclusions concernant la sécurité sociale, Conférence internationale du travail, 89^{ème} session 2001.

- e. Renforcement du dialogue avec les mandants et les agences des Nations Unies.

Les échanges entre STEP, sur les résultats concrets obtenus, et les **représentants des travailleurs et des employeurs**, pourraient également être utilement développés, notamment afin de mieux connaître les besoins en matière d'initiatives innovantes de protection sociale.

De la même façon, l'importance des partenariats et des **réseaux de spécialistes et d'acteurs des différentes agences des Nations Unies**, bien établie au cours de la première phase de STEP, pourrait se développer encore.

3.2. Institutionnaliser le programme

La mission d'évaluation a constaté la volonté du BIT **d'institutionnaliser progressivement STEP** dans le cadre :

- du mandat renouvelé du BIT dans le domaine de la protection sociale (un des quatre objectifs stratégiques de l'Organisation) ;
- de la priorité donnée à l'extension de la protection sociale aux personnes exclues (20% seulement sont actuellement dans le monde couvertes de manière décente), notamment dans le cadre de la campagne mondiale d'extension lancée en 2002 par l'OIT ;
- de la reconnaissance de STEP comme l'un des instruments opérationnels « clé » pour la mise en œuvre de cette campagne mondiale.

STEP devient donc progressivement une unité fonctionnelle du BIT au sein de SOCPOL dans le cadre du secteur de la protection sociale (mobilisation du budget régulier, création progressive de postes : 2 actuellement en cours). La mission recommande fortement que ce processus d'institutionnalisation progressive au sein du BIT soit poursuivi. Toutefois, cette institutionnalisation sera graduelle et devra continuer d'être accompagnée par un soutien renouvelé de la Belgique et d'autres donateurs au cours de la période 2004-2007.

Il s'agira donc de constituer un **programme de 4 ans où seront combinés les moyens du budget régulier du BIT avec des apports extérieurs de donateurs souhaitant être associés au programme**. Ayant été à l'origine du processus, il est recommandé que la Belgique continue de jouer son rôle de leader dans ce domaine.

3.3. Assurer le suivi des impacts sur le terrain

Cette question est soulignée par la mission d'évaluation, avec un triple but :

- **faire remonter des informations** directement du terrain vers la cellule centrale,
- **développer un cadre méthodologique d'appréciation de la viabilité et de la pérennité** des actions de terrain,
- **faire d'avantage connaître** les actions menées par STEP et leur résultats concrets :
 - (i) auprès des donateurs et du comité de pilotage central du programme,
 - ii) auprès des institutions et programmes de développement,
 - iii) auprès du public.

Les moyens pour cela pourraient consister en : reporting, tableau de bord de suivi des opérations sur le terrain auprès des groupes cibles, programmes d'études sur l'impact des opérations, critères de viabilité fondés sur des enquêtes et des indicateurs, communication ciblée.

3.4. Diffuser les acquis (politiques nationales et agences internationales)

La diffusion de STEP pourrait avoir pour objectifs de :

- o Contribuer à intégrer la protection sociale dans les programmes de lutte contre l'exclusion sociale de l'Union européenne, de réduction de la pauvreté (PRSP) de la Banque Mondiale et des Nations Unies et de promotion du travail décent de l'OIT;
- o Promouvoir des politiques nationales favorables au développement de l'inclusion et de la protection sociale ;
- o Diffusion des connaissances, des documents et de méthodologies.

4) PERSPECTIVES

La mise en œuvre des recommandations de la mission d'évaluation nécessite le lancement d'un processus de définition d'une nouvelle phase II de STEP (2004-2007) .

4.1. Formulation d'un cadre général pour la phase II

La préparation d'un document général de programme pour la phase II de STEP constitue maintenant une priorité afin d'intégrer les différentes composantes et par la suite concevoir les documents particuliers par « domaines d'actions » et donateurs associés. Il conviendra de veiller à la cohérence de l'ensemble afin notamment d'être en mesure d'optimiser l'efficacité du programme tant au plan global qu'au plan des actions sur le terrain et de leur pérennité.

Un Comité de Pilotage global du programme pourrait être institué comme instrument de « Gouvernance » du programme multidonateurs.

4.2. Objectif unique

L'objectif de STEP pour la prochaine phase pourrait être de contribuer à la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté par des mécanismes d'extension de la protection sociale.

Le programme STEP deviendrait ainsi l'un des instruments opérationnels clé de « la campagne mondiale d'extension de la protection sociale » et de réduction de l'exclusion sociale et de la pauvreté.

Calendrier général : le programme pourrait se dérouler sur la même période que la campagne sur l'extension décidée par le BIT (5 ans à partir de 2003). A l'intérieur de ce calendrier pourrait se développer la possibilité de moduler les actions en particulier selon le rythme des « biennium » (budget régulier du BIT) et des créations de postes progressives permettant d'endogénéiser le programme.

4.3. Complémentarité des problématiques

Le lien entre processus d'inclusion sociale et d'extension de la couverture des risques constitue un facteur de cohérence forte de la prochaine phase. Celle-ci pourra permettre de dépasser le cadre strictement « santé » de la protection sociale notamment par des activités nouvelles telles que par exemple le test de mécanismes nouveaux de solidarité entre employeurs et travailleurs du secteur informel dans cadre de filières mondialisées.

4.4. Populations cibles

Les cibles sont principalement les catégories de population suivantes :

- populations exclues les plus pauvres relevant du secteur informel,
- populations relevant du secteur informel susceptibles de développer des mécanismes d'extension de la protection sociale,
- populations du secteur formel à faible revenu et non couvertes par des mécanismes de protection sociale.

Ces populations sont atteintes par le programme de manière:

- directe par des actions concrètes sur le terrain,
- indirecte par :
 - la promotion de politiques nationales d'inclusion et de protection sociale
 - la diffusion de connaissances et de techniques de lutte pour l'inclusion et la protection sociale

4.5. Grandes thématiques autour de la lutte contre la pauvreté à travers l'inclusion sociale et l'extension de protection sociale

Les grandes thématiques que la prochaine phase de STEP pourrait donc prendre en compte sont les suivantes :

- a. **Inclusion**
- b. **Extension de la protection sociale et de la couverture des risques**
 - i. Maladie, décès, SIDA,
 - ii. Articulation entre systèmes décentralisés et système centraux ;
 - iii. Santé reproductive, protection maternelle et infantile,
 - iv. Sécurité et hygiène au travail, accidents du travail, invalidité,
 - v.
- c. Nouveaux champs d'interventions – rôle des organisations employeurs/travailleurs notamment par des mécanismes innovants associant travailleurs du secteur informel et employeurs de filières « mondialisées ».