



LA PANDÉMIE DE COVID-19 ET LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT ET DE L'AIDE HUMANITAIRE - COMMENT FAIRE MIEUX ?

Synthèse des premiers enseignements et éléments factuels relatifs
à la riposte à la COVID-19 et aux efforts de relance

Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID-19
Juin 2021



Résumé

La Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID-19 a synthétisé les premiers enseignements tirés des initiatives bilatérales et multilatérales de riposte à la COVID-19 et de reprise, en se basant sur des données factuelles préliminaires. Cette synthèse aidera les acteurs concernés à tirer parti de l'expérience acquise et à prendre des mesures pour améliorer l'effort déployé et les réponses apportées à de futures crises. Le public visé se compose des responsables de l'action publique et autres décideurs au sein des organisations/ministères chargés de l'aide humanitaire et du développement, et des pays partenaires, en particulier les groupes de travail et les organes de coordination.

Ces enseignements portent plus particulièrement sur les facteurs de réussite mis en évidence et sur les difficultés liées aux procédures et dispositifs institutionnels déployés pour faire face à la pandémie, notamment les stratégies de gestion de crise et de reprogrammation, les méthodes de communication (interne et externe), les ressources humaines, l'intégration systématique de l'égalité entre les genres et de l'autonomisation des femmes, ou encore les pratiques en matière d'innovation et de gestion des risques.

Le rapport met en évidence des dispositions dont la communauté internationale peut être fière, notamment l'adoption rapide de mesures visant à ajuster ou à réaffecter l'aide et l'apport de fonds supplémentaires en réponse à cette crise sans précédent. Plusieurs sujets de préoccupation se sont par ailleurs fait jour, dont des pressions intenable sur le personnel, une attention limitée accordée au renforcement des systèmes et une réactivité insuffisante pour ce qui est de l'actualisation des approches en fonction des nouvelles informations disponibles.

Le rapport s'appuie sur les données disponibles à l'issue de la première année de la pandémie (mars 2020 à février 2021) et porte sur quelque 200 évaluations ainsi que sur d'autres exercices de synthèse des enseignements à tirer, tels que des examens des mesures de suivi des résultats, des bilans de l'action menée et des exercices de réflexion internes considérés par les partenaires comme crédibles et pertinents. Les futures synthèses mettront l'accent sur les résultats et sur l'efficacité, au fur et à mesure que le socle de données factuelles s'enrichira.

Avertissement

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans le présent document ne reflètent pas nécessairement les points de vue officiels des pays membres de l'OCDE ou des participants à la Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID 19. Les enseignements présentés dans le présent rapport n'ont pas de visée directive, et il est conseillé aux utilisateurs de les examiner avec discernement, en parallèle aux analyses globales et systématiques réalisées aux niveaux national et sectoriel et dans des domaines particuliers. Les auteurs ne garantissent pas l'exactitude des données et se déchargent de toute responsabilité quant aux éventuelles conséquences de leur utilisation.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Photos de la page de couverture, de gauche à droite : Le président de l'Afrique du Sud, Cyril Ramaphosa, présidant une réunion virtuelle (GovernmentZA, mai 2020) ; Des membres du personnel préparant la 53^e réunion annuelle du Conseil des gouverneurs de la BAsD, 16 septembre 2020 (BAsD, 2020) ; Télétravailler pendant la pandémie de COVID-19 au Mozambique, avril 2020 (Banque mondiale/Henitsoa Rafalia).

Résumé des conclusions

Les conclusions présentées ci-après se fondent sur les éléments et enseignements nouveaux examinés dans le présent rapport de synthèse. Ces messages clés correspondent aux domaines dans lesquels les données disponibles convergent. Ils sont répartis dans trois catégories : en vert, ce qui semble bien fonctionner ; en jaune, les domaines dans lesquels on observe des signaux d'alerte ou qui suscitent quelque inquiétude ; et en rouge, les domaines dans lesquels les objectifs ne sont pas en voie d'être atteints et qui pourraient nécessiter la prise de mesures correctives.

Ces conclusions préliminaires sont communiquées dans un souci de faciliter l'apprentissage en temps réel, le but étant d'encourager la réflexion. D'autres éléments factuels et analyses sont nécessaires sur tous ces sujets.

 <p>Ce qui fonctionne bien :</p>	<ul style="list-style-type: none">• L'action menée en s'appuyant sur des partenariats fiables et le recours à des mécanismes de coordination existants pour déployer des ressources à l'échelle souhaitée.• La rapidité des premières réponses apportées, tant les premières aides en lien direct avec la COVID-19 que les mesures prises pour adapter la programmation et conférer une certaine souplesse aux méthodes de travail et aux exigences imposées aux partenaires.• L'adhésion aux innovations et une appétence relativement plus forte au risque, permettant de mettre à profit des idées pour accompagner les efforts de riposte.
 <p>Ce qui est préoccupant :</p>	<ul style="list-style-type: none">• Des défis opérationnels et de mise en œuvre, y compris des effets de déplacement liés à la COVID-19 qui interfèrent sur d'autres priorités, et moins de possibilités pour les organismes d'exécution, les parties prenantes dans l'administration et les bénéficiaires de participer pleinement aux activités et y être associés.• Des lacunes au niveau de la collecte, de la cohérence et de la fiabilité des données financières et relatives aux résultats ainsi que, dans certains cas, une participation réduite au suivi, à la notification et à l'évaluation.• Des défis en matière de communication (interne et externe) efficace et cohérente.
 <p>Ce qui pourrait nécessiter des mesures correctives :</p>	<ul style="list-style-type: none">• Pressions intenable sur le personnel.• Attention insuffisante accordée au renforcement des systèmes, y compris des systèmes de santé, et de préparation à un déploiement à grande échelle de la vaccination.• Réactivité insuffisante des organisations, qui tardent à revoir leurs décisions ou à actualiser leurs stratégies en fonction de l'évolution de la crise, des nouvelles informations disponibles et de la prise de conscience de l'ampleur et de la durée de la pandémie.

Le présent rapport offre un premier aperçu de l'efficacité avec laquelle les acteurs humanitaires et du développement ont initialement fait face à la pandémie de COVID-19 en 2020. Il met en évidence l'adoption rapide de mesures visant à ajuster ou à réaffecter l'aide et l'apport de fonds supplémentaires en réponse à cette crise sans précédent, des dispositions dont la communauté internationale peut être fière.

Plusieurs sujets d'inquiétude se sont par ailleurs fait jour. Il conviendra d'y accorder l'attention nécessaire et éventuellement de prendre des mesures afin de garantir l'efficacité des initiatives en cours face à la COVID-19 et d'améliorer la riposte aux futures pandémies. Ces sujets de préoccupation sont notamment les pressions intenable que subit le personnel, l'attention limitée accordée au renforcement des systèmes et la réactivité insuffisante s'agissant de l'actualisation des approches en fonction des nouvelles informations disponibles.

Les conséquences à long terme de ces enseignements sur la réponse globale (humanitaire et développement) et les résultats de ces initiatives pour les populations du monde entier commencent seulement à se dessiner et devront être analysés plus avant dans le cadre de futures évaluations et synthèses.

Introduction

La pandémie de COVID-19 a eu des effets dévastateurs partout dans le monde, et son bilan se chiffre à plus de 3 millions de victimes. Même dans les pays où les répercussions sanitaires directes restent limitées jusqu'à présent, les effets secondaires de la pandémie sur le bien-être des populations sont colossaux. De même, les enfants, qui ont été relativement épargnés par la maladie en tant que telle, subissent de plein fouet ces effets secondaires, tels que l'augmentation de l'insécurité alimentaire, de la malnutrition et de la pauvreté, le risque accru de violence et de mauvais traitements, ainsi que la fermeture des écoles. Le nombre de personnes touchées par une insécurité alimentaire aiguë a augmenté d'au moins 20 millions et plus de 150 millions de personnes devraient basculer dans l'extrême pauvreté en raison de la pandémie (PAM, 2021 ; Banque mondiale, 2020). Des pertes considérables de revenus du travail, de l'ordre de plus de 10 % (équivalant à 5,5 % du produit intérieur brut [PIB] mondial), sont par ailleurs à déplorer (OIT, 2020). Les incidences de la pandémie sur le bien-être des populations de par le monde sont innombrables et l'on commence seulement à saisir pleinement leur ampleur (Instantané 1).

Depuis plus d'un an, les populations, les gouvernements, les organismes des Nations Unies, les institutions multilatérales, les organisations de la société civile (OSC) et d'autres partenaires œuvrent ensemble pour surmonter les difficultés sans précédent causées par cette très longue crise sanitaire et ses nombreuses répercussions sur les populations et les économies. La riposte à la pandémie constitue un défi inédit – tant en échelle qu'en intensité – pour les initiatives de développement durable, dont la coopération internationale pour le développement, l'aide humanitaire ainsi que la coopération Sud-Sud et d'autres formes de coopération internationale. Le présent rapport, élaboré par la Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID 19 (voir Annexe), a pour objectif de soutenir les acteurs concernés dans leur apprentissage et leur prise de décisions, en vue d'améliorer à la fois les initiatives en cours et les réponses aux crises à venir.

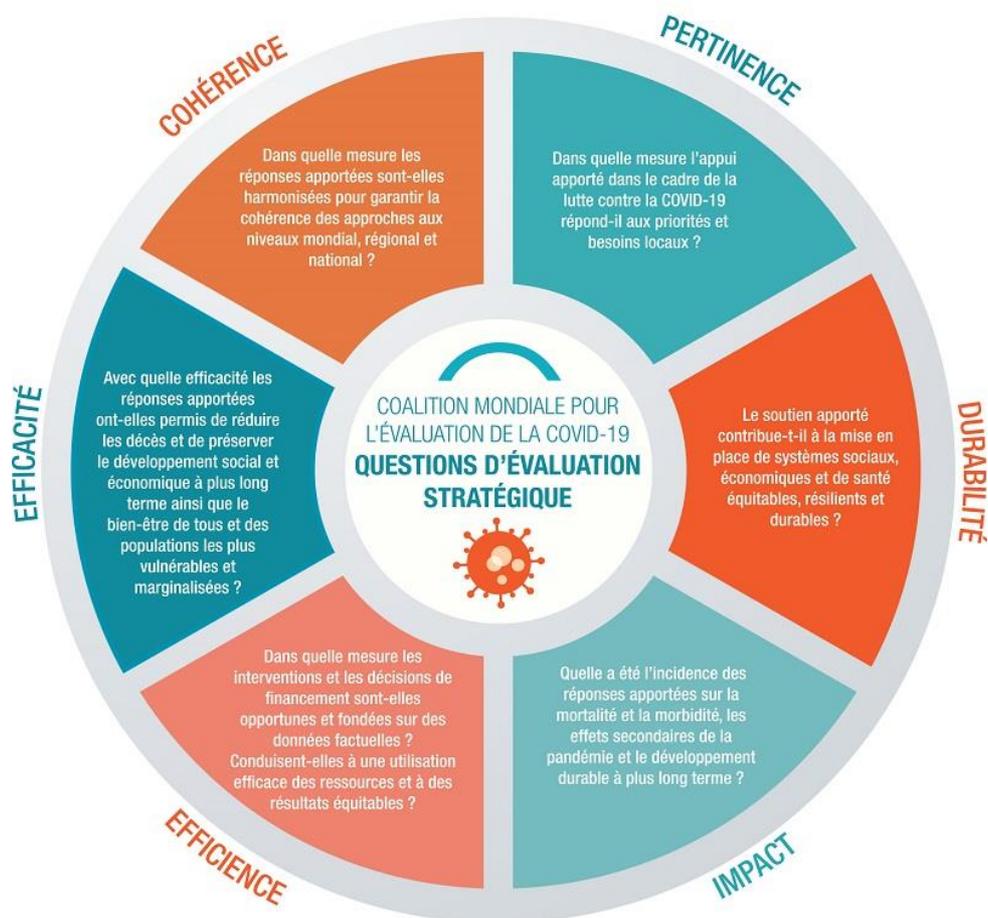
La Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID-19 est un projet indépendant et collaboratif mené par des unités d'évaluation, avec le soutien de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE (le Secrétariat) et du Secrétariat du réseau *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (réseau ALNAP). Les participants collaborent pour produire, diffuser, analyser et communiquer des informations sur l'efficacité des initiatives non médicales de riposte à la pandémie et les résultats obtenus.

Un cadre d'évaluation commun (Figure 1) structure le travail de la Coalition. Il s'articule autour de six questions d'évaluation stratégique auxquelles les participants apportent des éléments de réponse. Ces questions visent à éclairer la production d'évaluations de grande qualité qui traitent de l'exécution et des résultats des différentes réponses apportées à la pandémie ainsi que de la logique et des hypothèses qui sous-tendent ces réponses. Elles visent également à faciliter l'élaboration d'un socle de données cohérent, solide et exhaustif se prêtant à des synthèses – comme c'est le cas dans le présent rapport –, notamment dans le cadre d'évaluations sectorielles et thématiques.

Instantané 1 : l'impact du COVID-19 sur les employées de maison en Géorgie

ONU-Femmes a mené une étude sur la protection fournie aux employées de maison ainsi que sur le vécu et l'attitude des employeurs pendant la pandémie. L'étude conclut que la pandémie a des répercussions profondes sur les conditions de travail et les mesures de protection mises en place par le gouvernement : les heures de travail ont augmenté sans hausse de rémunération, par exemple, et des travailleuses non déclarées ont perdu leur emploi et n'ont pas accès à des allocations de chômage ou à des aides. Les relations personnelles entre les employées de maison et leurs employeurs se sont également dégradées. De nombreuses travailleuses ont signalé subir des violences psychologiques et de la négligence. Dans d'autres cas, elles ont eu des difficultés à réclamer un salaire juste et à défendre leurs droits en raison du caractère trop amical de la relation avec leur employeur. La pandémie a fait augmenter le nombre d'heures de travail non rémunérées des employées de maison (p. ex. soins aux personnes). (Source : ONU-Femmes, 2020)

Figure 1. Les questions stratégiques examinées par la Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID-19



Objectif et public cible de cette première synthèse

Le présent document synthétise les nouveaux éléments factuels et les enseignements tirés de la riposte à la pandémie de COVID-19 et des efforts de relance déployés aux niveaux bilatéral et multilatéral. L'objectif est d'alimenter une réflexion critique et de recenser les possibilités d'améliorer tant les efforts en cours que la préparation aux crises à venir. Les éléments factuels et les informations synthétisés dans ce document peuvent permettre d'ajuster les réponses au sein des différentes institutions ainsi que de faciliter l'apprentissage et la prise de mesures collectives. Le présent rapport, qui devrait être le premier d'une série de synthèses sur la COVID-19 (voir Annexe), sert également de support d'apprentissage à l'appui des analyses en cours.

Il s'adresse aux responsables de programmes, aux législateurs et aux décideurs d'organisations humanitaires et de développement ainsi qu'aux gouvernements, en particulier à leurs groupes de travail sur la COVID-19 et à d'autres groupes similaires, qui s'emploient à lutter contre la pandémie dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire.

Objet du rapport

Cette première synthèse s'appuie sur les données disponibles à l'issue de la première année de la pandémie. Elle comprend des évaluations ainsi que les résultats d'autres exercices de synthèse des enseignements à tirer menés par les institutions membres de la Coalition, tels que des exercices de suivi des résultats, des bilans de l'action menée et des exercices de réflexion internes. Les premières analyses et évaluations ont principalement porté sur les problèmes rencontrés dans les processus et systèmes institutionnels et dans l'exécution. La plupart d'entre elles ne tirent pas de conclusions sur les résultats, et les enseignements décrits ici reflètent cette approche. Cela étant, le rapport met en lumière de premiers éléments concernant la pertinence, l'efficacité et, lorsque c'est

possible, l'efficacité. Les rapports de synthèse suivants examineront l'efficacité et les résultats de ces initiatives, et ils permettront de tirer des enseignements supplémentaires au regard des six questions stratégiques présentées dans la Figure 1.

Les enseignements et les conclusions présentés ici se fondent sur les éléments factuels disponibles, qui ne couvrent pas la totalité des réponses et des initiatives à l'appui de la reprise. Il convient dès lors de noter que le présent rapport ne constitue pas une évaluation exhaustive des réponses apportées à la pandémie à ce jour.

Approche adoptée pour la synthèse et limites

Les équipes d'évaluation ont recensé cinq enseignements à partir de l'étude d'évaluations internes effectuées par deux agences bilatérales (ainsi que dans le cadre d'échanges avec d'autres partenaires bilatéraux). Le Secrétariat de l'OCDE a recoupé ces enseignements avec les résultats des recherches menées pour le chapitre 4 du « *Rapport sur la coopération pour le développement 2020 : apprendre des crises, renforcer la résilience* », qui s'appuie sur une étude des nouveaux travaux de recherche et des entretiens menés avec plus de vingt décideurs de haut niveau de ministères et/ou d'agences de membres du CAD. Ces contributions ont abouti à une première liste d'enseignements que le Secrétariat de l'OCDE a utilisée pour réaliser un examen structuré des matériaux fournis par les participants à la Coalition. Sur la base de cette liste, le Secrétariat a invité les participants à la Coalition à lui fournir des contributions en avril et mai 2021. Les études jugées crédibles et pertinentes par les partenaires de la Coalition ont été reprises. Environ un tiers des matériaux fournis se fondaient sur des évaluations internes confidentielles. Les évaluations indépendantes plus solides reprises dans le rapport ont toutes été réalisées dans des conditions difficiles, notamment en raison du manque de capacités ou d'un accès limité aux données et aux parties prenantes clés.

Le présent document se fonde sur les matériaux suivants :

- des évaluations internes menées par quatre agences bilatérales (non publiées) ;
- une évaluation en temps réel réalisée par Enabel (Belgique) ;
- les premières conclusions d'une évaluation des procédures suivies dans le cadre des réponses mises en place par trois fournisseurs en Bolivie (non publiées) ;
- une évaluation des dépenses et des marchés publics d'UK Aid par la Commission indépendante sur l'impact de l'aide (ICAI, Royaume-Uni) ;
- un résumé de l'évaluation réalisée en temps réel par le Département d'évaluation indépendante de la Banque asiatique de développement ;
- un résumé non publié de l'évaluation accélérée de la réponse initiale de l'Union européenne (UE) à la crise due à la COVID-19 dans les pays et régions partenaires (rapport final attendu pour septembre 2021) ;
- une analyse de plus de 150 évaluations réalisée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ;
- onze évaluations menées par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et les conclusions liminaires de la première phase d'une analyse synthétique de l'influence et des résultats de l'OIT ;
- un bilan interne de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ;
- une synthèse de quatre évaluations réalisée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour la région Amérique latine et Caraïbes, une analyse en temps réel effectuée par l'UNICEF pour la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, ainsi qu'une évaluation réalisée au Malawi ;
- le rapport d'avril 2021 du *Multi-Partner Trust Fund Office* intitulé *Early Lessons and Evaluability of the UN COVID-19 Response and Recovery* ;
- le rapport du Groupe indépendant sur la préparation et la riposte à la pandémie (GIPR), intitulé *COVID-19: Make it the Last Pandemic* ;
- un rapport sur les enseignements tirés par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le présent rapport s'appuie également sur une analyse préliminaire du financement de la lutte contre la COVID-19 effectuée par le Département de l'évaluation de l'Agence norvégienne de coopération pour le



développement, sur une étude de l'opinion publique allemande réalisée par l'Institut allemand pour l'évaluation du développement (DEval), sur une analyse de l'incidence de la protection sociale en Colombie, sur une étude de l'OCDE sur l'innovation, sur une évaluation de l'impact de la COVID-19 sur la vie des femmes en Géorgie effectuée par ONU-Femmes, et sur un panorama de la gestion des connaissances réalisé par l'Agence des États-Unis pour le développement international.

Les unités d'évaluation qui ont fourni les matériaux ont par la suite formulé des observations, avant de valider le projet de synthèse, confirmant que les nouveaux éléments factuels qu'elles recueillaient corroboraient les enseignements présentés dans le présent rapport et qu'elles pouvaient soutenir ses conclusions. Ce processus de validation renforce la confiance dans la validité des enseignements présentés dans le présent document.

Étant donné que la crise n'est pas terminée – et qu'elle s'accélère dans certains pays au moment de l'écriture du présent rapport –, les enseignements pourraient évoluer au fil du temps. La prochaine étape sera, pour les participants à la Coalition, de vérifier si les mesures et les ajustements adoptés étaient les « bons ». Cette évaluation se concentre sur des sujets communs définis à partir des éléments factuels disponibles. Il est possible de tirer des enseignements supplémentaires pour chaque institution ou en posant différentes questions. Tous les enseignements et toutes les informations issus des matériaux utilisés pour la synthèse ne sont pas repris dans le présent rapport, et il est donc possible que les conclusions ne reflètent pas pleinement l'expérience de chacune des institutions ayant fourni des contributions.

Remerciements

Le premier ensemble d'enseignements a été compilé par Amanda DeSadeleer (Canada) et Patrick Empey (Irlande). Ludhiya Johnson et Megan Kennedy-Chouane (OCDE) ont rédigé le rapport, avec une contribution importante d'Amanda DeSadeleer.

Les participants à la Coalition qui ont mis à profit leur expertise et leurs connaissances pour l'élaboration du présent rapport sont notamment les suivants : Winston Allen, David Domes, Jörg Faust, Kevin Andrews, Joanne Asquith, Konstantinos Berdos, Eric Bloom, Giulia Camilotti, Michael Francis Craft, Patrick Empey, Amélie Eulenburg, Mona Fetouh, Annalena Flury, Tom Hennessy, Christoph Jakob, Richard Jones, Isabelle Mercier, Susanna Morrison Metois, Olga Lucia Romero Londono, Camilo José Pecha Garzon, Riccardo Polastro, Veronique N. Salze-Lozac'h, Fabien Sordet, Carlos Tarazona, Romana Tedeschi, Guy Thijs, Miki Tsukamoto, Fredrik Uggla, Mathew Varghese, Patricia Vidal Hurtado, Cecilia De Decker, Anette Wilhelmsen, Adrian Rivera et Maya Vijayaraghavan. Alison Pollard, Anita King, Mariana Gamarra, Rahul Malhotra, Benjamin Kumpf, Mags Gaynor, Elisabetta Giofrè et Eleanor Carey se sont occupés de la révision du rapport pour l'OCDE. Stephanie Coic et TFK ont réalisé la conception graphique. Autumn Lynch et Ola Kasneci ont apporté un appui administratif. Traduction effectuée par la section française de la Division de la Traduction de l'OCDE.

Le Secrétariat tient également à remercier les nombreuses équipes d'évaluation dont le travail est présenté ici, ainsi que les personnes dont les efforts extraordinaires ont permis de mettre en place la première riposte à la pandémie de COVID-19 examinée dans le présent rapport.

Photo : HCR/Eduardo Weisberg, des chefs réfugiés cuisinant pour des personnes vulnérables à l'occasion de la Journée mondiale des réfugiés (Argentine, 13 juin 2020)



Conclusions : premiers enseignements tirés des initiatives de riposte à la COVID-19 et à l'appui de la reprise

Un examen préliminaire a permis de recenser cinq domaines d'intervention pour lesquels les données disponibles étaient suffisantes pour tirer des enseignements généraux : **les partenariats et les opérations, la gestion, la communication, les ressources humaines, et les possibilités d'innovation**. Le rapport s'articule autour de ces domaines d'intervention.

Structure du présent rapport : chacune des cinq rubriques présente brièvement le contexte, puis des enseignements généralisables basés sur les conclusions des évaluations, en mettant en évidence les forces ou les faiblesses qui ont une incidence sur l'efficacité ou les résultats. Des exemples sont donnés pour illustrer les différents enseignements. Bien que tous les enseignements doivent faire l'objet d'analyses plus poussées, certains domaines clés pour la réalisation de recherches plus approfondies sont mis en évidence à la fin. Les « instantanés » présentent des exemples et explorent plus en détail les données sous-jacentes.

Tous les enseignements proviennent des matériaux susmentionnés et sont étayés par des informations issues de multiples sources. Lorsque les documents en question ont été publiés, les références sont mentionnées. Si les informations ont été obtenues dans le cadre de bilans d'apprentissage internes ou puisées dans des travaux non publiés, les références ne sont pas précisées. Cette méthode de travail nous a permis de trouver un juste équilibre entre la nécessité d'assurer la crédibilité du rapport et celle d'en garantir l'intégrité éthique.

PARTENARIATS ET OPÉRATIONS

Contexte : *Dans une situation d'urgence, la rapidité de la riposte est importante. L'apport d'aides publiques pour répondre aux besoins humanitaires et de développement repose sur un réseau de partenaires de financement et de mise en œuvre qui mettent à contribution leurs expériences et leur expertise du niveau local au niveau international. Les évaluations réalisées par le passé sur des crises sanitaires et des situations d'urgence résultant de catastrophes naturelles ont démontré l'importance de trouver la bonne combinaison d'experts, de bailleurs et d'agents d'exécution afin de pouvoir porter rapidement secours aux populations et apporter un soutien sur le long terme. Il est essentiel d'envisager de nouveaux partenariats et de faire preuve de créativité en la matière pour relever les défis complexes que pose la réalisation des Objectifs de développement durable. À mesure que les opérations étaient menées à plus grande échelle, les partenariats déjà en place et les nouveaux partenariats ont rencontré des difficultés sans précédent dans le contexte de la pandémie de COVID-19.*



ENSEIGNEMENT 1 : *le versement rapide, exempt de bureaucratie, de nouveaux fonds et une certaine souplesse dans la reprogrammation sont des éléments qui ont facilité le financement visant à faire face à des besoins émergents dans les premières phases de la crise.*

- De nombreux gouvernements ont directement libéré des fonds, le plus souvent au travers de canaux déjà en place et d'institutions multilatérales. Par exemple, la Suisse a rapidement octroyé un prêt de 222 millions USD au CICR dans le cadre d'une aide générale face à la pandémie. La Colombie a rapidement accru son soutien aux familles au moyen d'un programme de transfert d'argent venu compléter son programme national de protection sociale déjà en place (Instantané 2). Il ressort de rapports du *Multi-Partner Trust Fund Office* que des projets ont été approuvés et mis en œuvre rapidement lors des premières phases, les plus aiguës, de la crise. Bien que de nombreux rapports soulignent la vitesse avec laquelle la riposte initiale s'est mise en place, des analyses plus approfondies devront être effectuées pour déterminer si ces réponses (pour la plupart adoptées entre fin mars et mai 2020) ont été « suffisamment rapides » ou aussi rapides que la situation le permettait.
- Les institutions multilatérales ont réagi promptement et ont mobilisé des ressources souvent sans précédent à l'échelle requise (BAsD, 2021 ; MPTF, 2021 ; Norad, 2020). Les gouvernements ainsi que les agences humanitaires et de développement ont réorienté et ajusté des projets existants. Ils ont par ailleurs établi des instruments de financement rapides et flexibles et apporté une assistance technique

aux pouvoirs publics pour qu'ils puissent répondre aux besoins sanitaires urgents, notamment en ce qui concerne les équipements et les fournitures (ICAI, 2020).

- L'appui budgétaire s'est avéré un moyen rapide et efficace de libérer des fonds pour l'action des pouvoirs publics. Par exemple, aux Philippines, les fonds de l'opération « *COVID-19 Pandemic Response Option* » de la BASD ont été complètement décaissés dans les deux mois suivant son approbation. Cette rapidité a permis à la BASD d'engager 16,1 milliards USD (97 %) sur les 16,6 milliards USD approuvés en 2020. Elle a ainsi pu apporter une aide d'urgence à des secteurs majeurs, notamment la protection sociale et la santé (BASD, 2021).
- Au Mozambique, le Groupe de travail de la communauté internationale sur la COVID-19 est un exemple de coordination rapide mise en place sous la direction résolue des autorités nationales, avec pour objectif de définir les priorités et de reprogrammer des fonds (OCDE, 2020). Ce groupe de travail, dirigé par le Premier ministre, a coordonné les initiatives de parties prenantes clés à Maputo et de tous les bailleurs principaux du système de santé du Mozambique en vue de réaffecter les fonds, ce qui a permis de libérer 13 millions USD de fonds internationaux pour le ministère de la Santé le jour du lancement du plan initial de lutte contre la COVID-19 dans le pays.
- Les quelques études qui se sont penchées sur l'intégration de la question de l'égalité des genres dans les ripostes initiales arrivent à la conclusion que, dans l'ensemble, des efforts satisfaisants ont été déployés pour tenir compte, dans les premières initiatives de financement et de reprogrammation, des répercussions disproportionnées de la pandémie sur les femmes et les filles, et que des mesures concertées ont été prises face aux risques d'exploitation et d'atteintes sexuelles (UNICEF, 2021b ; BASD, 2021 ; Enabel, 2020). Il semble que ce ne soit le cas que des organisations qui disposaient déjà de stratégies, d'approches et de systèmes solides.
- Une grande partie des fonds libérés initialement a été consacrée à l'aide humanitaire – qui, dans la plupart des systèmes des donateurs, est plus simple à déployer rapidement et recourt, pour l'apport en urgence d'un soutien vital, à des mécanismes de réaction rapide tels que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Bien que des chiffres officiels complets sur les fonds libérés ne soient pas encore disponibles, il semble que la majorité des fonds aient été consacrés d'emblée aux intrants et aux besoins immédiats en matériel médical (équipements de protection, respirateurs, etc.) et qu'une attention moindre ait été accordée à l'appui au renforcement des capacités des systèmes ou aux besoins et réponses à plus long terme. Une évaluation interorganisations de l'aide humanitaire et d'autres évaluations permettront d'étudier plus avant l'utilisation de l'aide humanitaire.
- Il semble que, dans l'ensemble, la volonté de financer le renforcement des capacités des systèmes et les besoins à long terme ait été plus faible. Comme le souligne un rapport, qui s'appuie sur des études de cas menées dans neuf pays, « le renforcement des systèmes, notamment des systèmes de santé, demeure le volet le plus complexe de la réponse » (rapport non publié). Plus précisément, plusieurs rapports signalent qu'une attention insuffisante a été accordée aux systèmes indispensables pour la préparation des campagnes de vaccination contre la COVID-19.

Instantané 2 : analyse d'impact relative à l'élargissement de la protection sociale en Colombie

Au début de la crise, la Colombie a rapidement renforcé son soutien aux familles vulnérables au travers de son programme de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), un programme inconditionnel de transfert d'argent adopté en complément du programme national de protection sociale existant. Un million de ménages vivant dans la pauvreté pendant la pandémie ont pu bénéficier de ce nouveau programme. En s'appuyant sur des partenariats déjà en place avec l'organisme de recherche, *Innovations for Poverty Action*, la Colombie a évalué ce programme pour déterminer son incidence sur la santé financière, l'accès aux denrées alimentaires, la sécurité alimentaire et les positions politiques de ses bénéficiaires ainsi que d'autres résultats, ce qui lui a permis de réunir de précieux éléments factuels à l'appui des travaux en cours sur la protection sociale.

Cette évaluation arrive aux conclusions suivantes :

- Les bénéficiaires étaient 15,5 % moins susceptibles de vendre leurs avoirs pendant le confinement national.
- Plus de 90 % des ménages bénéficiaires ont utilisé cet argent pour acheter de la nourriture et l'accès aux denrées alimentaires s'est amélioré de 6,1 %, ce qui n'a toutefois pas permis d'accroître la sécurité alimentaire.
- Les bénéficiaires étaient plus enclins à investir dans l'éducation de leurs enfants, en particulier dans les zones urbaines.
- Bien que les bénéficiaires étaient plus en faveur (de 7,4 %) de la stratégie de protection sociale adoptée face à la pandémie que les personnes n'ayant pas bénéficié du programme, ce dernier n'a pas eu d'incidence sur la confiance accordée au gouvernement ou sur l'adhésion au confinement (une mesure largement soutenue).

Source : Londoño-Vélez et Querubin (2020).

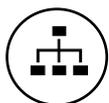


ENSEIGNEMENT 2 : la collaboration avec des partenaires expérimentés et dignes de confiance et le recours à des mécanismes de coordination existants ont permis une mobilisation rapide des ressources et une approche plus étayée et cohérente.

- Il s'avère que la collaboration étroite et les partenariats avec des partenaires institutionnels centraux et décentralisés ont été utiles pour accélérer la prise de décision en interne, renforcer les chaînes d'approvisionnement, lutter contre les problèmes du « dernier kilomètre » et mettre en œuvre rapidement les mesures de riposte pendant la pandémie. Par exemple, en République démocratique du Congo et au Niger, l'approche de « double ancrage » de l'Agence belge de développement, Enabel, et ses relations solides avec des partenaires nationaux, régionaux et locaux ont permis de prendre immédiatement des mesures pour faciliter l'accès aux ressources et au matériel médical (Enabel, 2020). Plusieurs rapports soulignent également que la crise a consolidé les partenariats existants – avec les gouvernements, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), les organismes de mise en œuvre, etc. – étant donné que la collaboration mise en place pour trouver des solutions aux problèmes pressants a renforcé la confiance (UNICEF 2021a ; UNICEF 2021b ; OIT 2021e).
- Les partenariats ont également joué un rôle essentiel en permettant de suivre l'évolution des besoins des collectivités locales pour guider les réponses et renforcer la résilience socioéconomique (Enabel, 2020).
- Les OSC ont elles aussi réagi promptement à la crise. Quand des partenariats solides avec des donateurs étaient en place, des fonds ont pu être réaffectés efficacement et rapidement dans le cadre de subventions en cours pour faire face à l'urgence, soutenir la relance post-pandémie et veiller à ce que les populations vulnérables et les femmes puissent bénéficier d'un soutien (OCDE, 2020 ; rapports non publiés).
- Aux niveaux régional et national, les mécanismes de coordination des partenariats déjà en place se sont avérés précieux pour les gouvernements nationaux et les partenaires internationaux, en ce sens qu'ils leur ont permis d'évaluer rapidement la situation, d'élaborer des plans exhaustifs et d'éviter les doubles emplois (Enabel, 2020 ; UNICEF 2021a ; UNICEF 2021b ; OCDE, 2020). La mise à profit de relations de longue date et l'harmonisation des priorités entre les partenaires ont été essentielles à la mise en place d'une réponse ciblée et rapide à la pandémie.
- Les mécanismes existants de coordination des partenariats ont contribué à la coordination de l'information et à la prise de mesures conjointes. Par exemple, *One Health*, une collaboration intersectorielle entre la FAO, l'OMS et l'Organisation mondiale de la santé animale, vise à étoffer la gestion des situations d'urgence et à renforcer la prévention des maladies zoonotiques telles que la COVID-19 et la lutte contre ces maladies. En avril 2020, le *Cadre des Nations Unies pour la réponse socioéconomique immédiate à la COVID-19* a défini la structure générale de planification et de programmation de la réponse du système des Nations Unies pour le développement au niveau national au travers de plans de réponse et de relance socioéconomiques (SERP). Ces plans constituent une base précieuse pour le partage d'informations et la coordination dans de nombreux pays.

GESTION ET GOUVERNANCE DE LA RIPOSTE

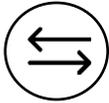
Contexte : Les organisations ont dû adapter leurs méthodes de travail et leurs structures de gouvernance à cette crise sans précédent. Même si beaucoup d'entre elles disposaient déjà de plans de préparation et de procédures opérationnelles permanentes en cas d'urgence, ces dernières n'ont pas suffi à répondre à une crise de nature mondiale et simultanée, qui a touché les domaines d'activités aussi bien que les opérations internes. La pandémie a provoqué d'importants retards de mise en œuvre, ce qui, dans ce contexte difficile, a accru la probabilité de ne pas atteindre les cibles de résultats fixés. De nombreux projets ont dû être élargis afin d'atteindre de nouveaux groupes de bénéficiaires et de soutenir les personnes que la COVID-19 a rendues vulnérables.



ENSEIGNEMENT 3 : La création et l'activation rapides d'un groupe d'intervention de crise centralisé, doté de responsabilités et de contributions suffisantes dans tous les secteurs et départements, se sont révélées précieuses pour une prise de décision efficace et efficiente. De tels mécanismes ont été particulièrement efficaces lorsqu'ils se sont accompagnés d'une délégation rapide d'autorité aux unités disposant de l'expertise et des connaissances contextuelles nécessaires.

- Dans différentes institutions, des groupes d'intervention de crise ou des entités similaires, comprenant des cadres supérieurs de toute l'organisation, ont favorisé une réflexion commune et une communication cohérente. Les examens bilatéraux soulignent que les cellules de crise dotées d'un mandat clair et d'une représentation de toutes les unités opérationnelles concernées ont pu apporter une réponse coordonnée et rapide aux besoins et aux priorités émergents. Les évaluations de l'ONU montrent que les bureaux nationaux qui disposaient déjà de mécanismes de gestion de crise en place (soit ceux qui géraient déjà des urgences humanitaires ou des épidémies) étaient plus à même de fournir une réponse rapide et efficace que les acteurs qui mettaient en place des mécanismes de riposte à la COVID-19 ;
- Plusieurs organisations ont rapporté que la pandémie avait eu pour effet positif inattendu un accroissement du partage de connaissance et de l'inclusivité dans la prise de décision, ce que le nouvel environnement de travail virtuel a favorisé. L'introduction d'un modèle de gestion modulaire et l'utilisation généralisée des outils numériques a aidé les organisations à devenir plus « horizontales » (moins hiérarchisées) et plus inclusives ;
- Dans de nombreux pays, une gestion mixte, reposant sur l'étroite collaboration entre des cellules de crise centralisées et des équipes dynamiques sur le terrain, a soutenu la mise en œuvre rapide d'ajustements. La coopération avec les unités décentralisées a permis au suivi des situations locales d'éclairer les décisions centrales. Le degré élevé d'autonomie et la prise de décision décentralisée des programmes ont stimulé l'appropriation et l'engagement ;
- Ces centres facilitent également l'intégration de nouvelles informations à mesure que la pandémie évolue. De nombreux rapports soulignent à la fois l'importance cruciale que revêt la gestion des interactions entre informations et actions, et la nécessité de réexaminer les actions quand de nouvelles informations font surface. Cet enseignement fait écho aux résultats de l'évaluation par l'IPPR des mesures qui ont fonctionné à l'échelle nationale : des organes de coordination efficaces de haut niveau étaient essentiels pour permettre aux pays de s'adapter aux nouvelles informations.

Photo : Le président d'Afrique du Sud, Cyril Ramaphosa, qui préside l'Union africaine, tient une réunion virtuelle avec les chefs d'États et de gouvernements des pays voisins de l'Afrique du Sud, et débat avec eux de la riposte à la pandémie de coronavirus (COVID-19). (Photo de GovernmentZA, mai 2020. Sous licence CC BY-ND 2.0)



ENSEIGNEMENT 4 : *Les institutions qui ont été capables d'adopter sans tarder des méthodes de travail plus souples, ou qui étaient déjà dotées de systèmes leur permettant d'adapter leurs stratégies, ont pu répondre aux nouveaux besoins et prendre en compte les nouvelles priorités découlant de la pandémie sans pour autant perdre de vue leurs mandats fondamentaux.*

- Des examens ont montré que les projets en mesure d'adapter leurs activités pour répondre directement au nouveau contexte, en mettant de côté leurs objectifs initiaux, ont néanmoins fait bon usage de leurs ressources et se sont montrés hautement productifs, en dépit des perturbations ;
- Une gestion agile et la flexibilité de la conception des projets et de la mise en œuvre des programmes ont pu être constatées pendant la crise. Des modifications mineures, telles que l'accélération de l'octroi de prêts, le raccourcissement des processus de passation de marchés, l'utilisation accrue des outils numériques et la flexibilité accordée aux partenaires d'exécution en matière de partage des coûts, d'effectifs et d'élaboration de rapports, ont été essentielles pour faciliter la mise en œuvre des programmes sur le terrain. Par exemple, le Partenariat du PNUD pour un Bangladesh tolérant et inclusif, initiative pluriannuelle visant à appréhender et à prévenir l'extrémisme violent, a trouvé une nouvelle visée à ses outils de médias sociaux pour endiguer la désinformation liée à la COVID-19 au Bangladesh (PNUD, 2021). Sa structure flexible a été le facteur clé du changement d'orientation du projet ;
- Si l'adaptation des mesures existantes a aidé à assurer la poursuite de l'activité, il a été établi que des interventions ciblées étaient requises pour atteindre les populations vulnérables les plus durement frappées par la pandémie ;
- Ces adaptations ont, à l'évidence, besoin d'être contrôlées ; plusieurs examens ont indiqué que les stratégies en cours de développement n'étaient pas mises à jour quand de plus amples informations étaient connues sur les conséquences de la pandémie et sur les solutions qui fonctionnent — ou pas — en vue d'en atténuer les effets ;
- Il est trop tôt pour déterminer si certaines de ces nouvelles pratiques ayant permis d'augmenter la flexibilité et la réactivité perdureront et deviendront une « nouvelle normalité ». Certaines organisations rapportent que les expériences positives de l'année passée — durant laquelle de telles modalités de travail se sont révélées plus efficaces et efficaces — ont accru la probabilité que ces bonnes pratiques soient, à terme, intégrées aux systèmes de coopération humanitaire et de développement.



ENSEIGNEMENT 5 : *La continuité des activités et la planification en situation de crise fonctionnent mieux lorsqu'elles s'inscrivent dans le cours normal des opérations et sont intégrées aux systèmes de gestion, ce qui permet de maintenir les services essentiels tout en mobilisant des services nouveaux et ciblés pour répondre à la crise.*

- Étant donné la nature sans précédent de la crise de COVID-19, la plupart des études ont noté une vitesse d'adaptation remarquable, qui a permis d'assurer la poursuite et (souvent) l'intensification du travail pendant la propagation de l'épidémie. Les institutions ont obtenu de meilleurs résultats si elles étaient déjà dotées de cadres et de systèmes flexibles et réactifs et ont renforcé leurs capacités selon les besoins. Pourtant, beaucoup ont constaté que les plans de continuité des opérations et de gestion des risques en place étaient insuffisants (en particulier à moyen terme). La plupart n'avaient pas prévu une crise de

cette ampleur. Les résultats étaient positifs quand ces structures étaient complétées par des actions de poursuite de l'activité régulières et intégrées et par un partage des responsabilités entre toutes les unités opérationnelles. Ils s'amélioraient à mesure de l'intégration de ces outils à une planification, une budgétisation et des évaluations régulières. Il était essentiel pour les organisations de se concentrer rapidement sur la gestion des risques et de mettre en place des structures de gestion de crise dotées de rôles et de responsabilité clairs ;

- Différentes phases de la pandémie requièrent des approches de gestion, des instruments et une attention variables. Les organisations qui ont rapporté qu'elles avaient effectivement adopté une démarche itérative et modifié leurs activités en réponse aux nouvelles informations et aux effets émergents de la pandémie, ont noté qu'elles étaient capables de le faire grâce à l'adoption d'une stratégie « sans regret » et grâce à une communication des responsables les incitant à préférer la « vitesse à la perfection » au cours de la crise, ce qui a favorisé l'innovation (voir enseignement 9) ;
- De nombreuses études ont soulevé la nécessité, pour les pouvoirs publics et les entreprises, de faire en sorte que le développement de la résilience fasse partie intégrante de la manière dont ils mènent leurs activités. Comme l'ont noté les rédacteurs du Rapport d'évaluation annuel 2020 de l'OIT : « Il ne sera jamais possible, pour les gouvernements ou les entreprises, de se montrer résilients face à chaque catastrophe possible... Mais la COVID-19 a démontré que de trop nombreux pays et entreprises n'ont qu'une compréhension limitée des mesures nécessaires afin de tenir face à une catastrophe » (OIT, 2020e) ;
- Un suivi en temps réel est utile pour prendre de décisions au moment opportun. Plusieurs organisations ont indiqué que les enseignements tirés des études d'impact sur leurs activités ont eu des retombées positives très larges sur le lancement et la mise en place de processus concernant le travail à distance, la mobilisation de ressources et de personnel, etc. Les évaluations à distance en temps réel fondées sur une démarche participative, les enquêtes par téléphone et en ligne, l'analyse de données secondaires et le soutien local ciblé ont été reconnues comme des méthodologies pratiques en matière d'adaptation de la programmation et des opérations de terrain relatives à la COVID-19 (OIT, 2021 ; UNICEF, 2020 ; OCDE, 2020 ; Enabel, 2021) ;
- Mettre à disposition des espaces consacrés à la réflexion interne et à l'enregistrement des apprentissages des parties prenantes engagées dans la stratégie de réponse renforce la riposte actuelle et peut aider à soutenir la préparation future. De nombreux pays ont mené des examens internes des enseignements tirés de la pandémie afin d'en dégager les principaux éléments, de réfléchir aux mesures à prendre face à la pandémie et de les définir. Par exemple, Enabel a mis en place des « communautés de pratiques » afin de faciliter la communication active entre les experts au siège de Bruxelles et le personnel sur le terrain, qui recueille des données sur les initiatives et les expériences issues du terrain, de publier des informations pertinentes issues des organisations de référence, et de partager les bonnes pratiques et les preuves scientifiques (Enabel, 2020:17). Cette initiative a contribué à motiver le personnel à co-créeer et améliorer de nouvelles solutions ainsi qu'à affermir les synergies entre le siège et le terrain.



Photo : La Semaine verte de l'OIT 2021, qui s'est entièrement tenue en ligne, était ouverte à tous et a offert une vue d'ensemble du travail de suivi et de modélisation pour une reprise économique post COVID-19 plus verte (OIT, 2021).

GESTION DE LA COMMUNICATION ET DE L'INFORMATION

Contexte : Puisque la crise due à la COVID-19 est une crise sans précédent, comprendre les effets de la pandémie, qui évoluent, ainsi que les mesures de riposte, était complexe. Beaucoup d'acteurs ont rapporté ne pas disposer des informations nécessaires à la coordination avec les autres. Diverses institutions ont peiné à recueillir et à analyser les données sur cette situation changeante, ainsi que sur les réponses et les mesures à prendre en priorité. L'importance d'une communication (interne et externe) intelligible et transparente sur la pandémie et les efforts de riposte est devenue évidente au cours de l'année. Les individus et les institutions ont dû gérer les vagues de nouvelles informations sur la pandémie de COVID-19 — y compris les informations erronées, et même la désinformation.



ENSEIGNEMENT 6 : Des messages publics cohérents et bien ciblés ont permis de suivre la pandémie et ses effets, de lutter contre l'expansion des informations erronées, de mener un travail de sensibilisation et de favoriser des efforts de riposte transparents et crédibles.

- Une stratégie de communication intelligible et transparente sur la riposte de la coopération humanitaire et de développement a suscité une prise de conscience et un engagement publics. Elle a contribué à instaurer la confiance au sein du public dans les pays donateurs, mais aussi dans les pays partenaires (Instantané 3) ;
- Beaucoup de partenaires ont rapporté que les efforts de communication visant à assurer l'égalité d'accès à l'information à tous les niveaux (en matière, par exemple, de violence fondée sur le genre ou de mesures de sécurité) se sont révélés utiles. Les rapports ont également démontré l'utilité d'un vaste éventail de canaux de communication (sites Web, médias sociaux, infographies, webinaires, etc.) pour assurer une couverture large et la cohérence des messages transmis à tous. Cependant, il est possible que la surcharge d'informations et la multiplicité des messages, parfois même contradictoires, notamment au début de la pandémie, aient porté atteinte à la portée des efforts de communication ;
- Diverses stratégies visant à lutter contre l'expansion des informations erronées ont été testées. Une leçon clé en est ressortie : il est nécessaire de tenir compte de la diversité des contextes dans les différents pays, où la pandémie a entraîné différentes répercussions et a été perçue de diverses manières. La confiance du public envers les pouvoirs publics a été identifiée comme un facteur qui exerçait une influence particulièrement importante sur les opinions et les comportements liés à la pandémie (DEval, 2020 ; UNICEF, 2021c).
- Plusieurs rapports ont indiqué que les messages au public étaient plus efficaces quand ils insistaient sur le fait que les efforts de riposte étaient guidés par des preuves scientifiques et par les enseignements tirés du passé.

Instantané 3 : L'opinion publique allemande soutient l'aide internationale pour faire face aux effets du COVID-19

DEval, qui a recueilli les données fondées sur les opinions de la population allemande jusqu'à la mi-2020, a conclu que :

- Le public est favorable à une plus grande solidarité internationale pour faire face à la pandémie de coronavirus, tout particulièrement aux mesures d'approvisionnement alimentaire et au soutien aux systèmes de santé ;
- Les mesures en faveur d'un allègement de la dette, d'un soutien économique plus large et d'une assistance aux réfugiés ont recueilli des avis moins favorables ;
- Les indicateurs relatifs aux « préoccupations individuelles en matière de santé » présentent une légère corrélation positive avec le soutien à la coopération en matière de développement — c'est-à-dire que plus l'on se préoccupe de sa santé ou de celle de sa famille et de ses amis, plus l'on soutient l'augmentation des dépenses en faveur du développement et de l'aide humanitaire ;
- La confiance dans le gouvernement allemand est corrélée positivement avec le soutien à une solidarité internationale accrue, ce qui peut engendrer des risques si cette confiance diminue. Cette conclusion est cohérente avec les études précédentes, qui ont montré que la confiance d'un individu dans son gouvernement affecte le soutien à la coopération en matière de développement.

Source : DEval, 2020.



ENSEIGNEMENT 7 : Un partage cohérent de l'information en interne quant aux décisions et aux questions opérationnelles entre les différents départements a été considéré comme une mesure utile pour éviter la confusion et maintenir une réponse cohérente.

- De nombreux contributeurs ont souligné que la mise en place, en temps utile, de canaux de communication avec l'ensemble des parties prenantes, y compris toutes les missions régionales, à des fins de communication sur la crise et de mise à jour des mesures de riposte était importante en vue de lever le sentiment d'incertitude. Les membres du CAD ont déclaré avoir recours, entre autres, à des sites intranet, à des bulletins d'information hebdomadaires et à des réunions régulières pour partager des analyses et des recherches à jour et diffuser des informations en temps utile à toutes les échelles (Enabel, 2020 ; OCDE, 2020 ; études non publiées). L'étude de l'OIT a noté une coopération interne et communication renforcées dans plusieurs programmes (à venir) ;
- Les défis posés par les grands volumes d'informations évoluant rapidement — qualifiées d'« infodémie » — associés à une capacité d'absorption limitée ont également été identifiés. Plusieurs examens ont signalé que la capacité des personnes à obéir aux nouvelles instructions et aux directives fréquemment mises à jour était surestimée. Si la communication du siège vers le terrain sur l'adaptation des modalités opérationnelles et les questions d'organisation était globalement efficace, elle manquait parfois de clarté (par exemple, sur les procédures de passation de marchés publics) ou était insuffisante pour orienter la prise de décision dans les bureaux nationaux (Enabel, 2020) ;
- Plusieurs études ont décrit la façon dont une transparence insuffisante et une communication plus hiérarchique pendant la crise ont donné lieu à des mesures de riposte moins cohérentes dans l'ensemble de l'organisation ;
- Les organisations ont indiqué que, dans un contexte de grande incertitude et au vu de la faible quantité d'informations sur le nouveau virus, il était utile de s'appuyer sur les enseignements tirés des interventions et des efforts de réponse aux crises précédentes pour gérer la pandémie et dispenser une aide plus efficace. Les unités d'évaluation ont souvent joué un rôle clé dans la mise à profit des enseignements du passé. Un exemple précoce consiste en la publication, en février 2020, de 13 enseignements tirés de l'évaluation du Département d'évaluation indépendante de la BAD. Ceux-ci visaient à répondre à la nouvelle crise de coronavirus (BAD, 2020). Parmi bien d'autres exemples, on peut citer l'ALNAP qui a rédigé un rapport comportant les enseignements tirés de la riposte à l'épidémie d'Ebola, la série de *Réflexions* du Bureau d'évaluation indépendante de la PNUD, fondée sur les évaluations du travail de l'organisation en réponse aux crises pour fournir des enseignements clés, pris en compte dans la conception de programmes relatifs à la COVID-19, et l'évaluation indépendante du développement de la Banque africaine de développement, qui a rassemblé les enseignements tirés du soutien budgétaire et créé une plateforme de connaissances destinée au partage d'idées pertinentes pour la réponse à la COVID-19. En outre, l'expérience analytique de l'OIT sur le travail décent pendant la crise financière mondiale de 2007 s'est révélée utile pour soutenir les partenaires au début de la gestion des répercussions de la pandémie.



Photo : 16 septembre 2020. Membres du personnel se préparant à la 53e séance annuelle du Conseil des gouverneurs de BAD, qui s'est tenue virtuellement (BAD, 2020).

la

RESSOURCES HUMAINES ET DEVOIR DE VIGILANCE

Contexte : Contrairement aux crises antérieures, plus concentrées géographiquement, les organisations responsables de la réponse à la crise de COVID-19 ont elles-mêmes été touchées. La nature mondiale de la pandémie impliquait que peu de régions étaient épargnées (celles qui l'étaient pouvaient fournir des capacités supplémentaires). De nombreux membres du personnel étaient « à la maison à essayer de travailler » dans le domaine des soins et d'autres domaines en lien avec la crise. La pandémie et les confinements ont affecté les personnes de différentes manières, ce qui a entraîné des répercussions en matière d'équité.



ENSEIGNEMENT 8 : Concevoir des politiques organisationnelles et des méthodes de travail qui font de la santé mentale et du bien-être des employés une priorité est essentiel pour soutenir l'effort de riposte dans la durée.

- Beaucoup d'institutions ont rapidement élaboré des politiques et adapté leurs méthodes de travail afin d'assurer la poursuite des activités, de favoriser le bien-être et de fournir un soutien aux travailleurs en lien avec la COVID-19 (par exemple, un accès au dépistage et aux soins médicaux, la mise en place de protocoles sanitaires et de santé au travail et des mécanismes de partage d'informations) ;
- Plusieurs examens ont montré que la poursuite de l'activité n'était possible que par le biais d'un engagement et d'une résilience élevés du personnel, mais que des efforts de cette ampleur n'étaient pas soutenables et que la santé mentale n'était pas suffisamment traitée. Dans de nombreux cas, les travaux en lien avec la COVID-19, nouveaux et rapidement élaborés, sont venus s'ajouter à la charge de travail préexistante de bien des travailleurs pendant les confinements, ce qui a exacerbé les facteurs de stress. Les attentes en vertu desquelles les membres du personnel devaient travailler « comme d'habitude », les exigences de disponibilité permanente et de longues heures passées en appels liés au travail, ainsi que la tâche supplémentaire que constitue l'équilibre des responsabilités liées à la prise en charge des personnes (à mesure que le travail de garde et de soins augmentait, alors que les modalités normales de prise en charge étaient perturbées) ont créé des défis qui ont affecté les mesures de riposte, ce qui a encore accru la pression pesant sur le personnel. Le rapatriement des travailleurs et des familles a eu des effets sur les membres du personnel et les partenaires restés dans leur pays d'origine ;
- Certaines stratégies dont on a rapporté qu'elles fonctionnaient sont les suivantes : l'accélération de la nomination du personnel, le recrutement local et le renforcement des capacités pour diminuer la charge de travail ; l'offre de soutien psychosocial et/ou de conseil, les emplois du temps professionnels flexibles, les congés supplémentaires, les jours non travaillés, les horaires réduits, le retour progressif au travail, ou encore la promotion d'un esprit de communauté entre les départements (par le biais, par exemple, du partage de la charge de travail) ;
- Les agences qui avaient mis en place des plans de capacité de pointe ont fourni des rapports mitigés sur le fonctionnement effectif de ceux-ci. Le recrutement local a été jugé plus efficace que la mobilisation ou le transfert de travailleurs internationaux pour ce qui est d'augmenter rapidement le nombre de personnes en mesure de se mettre au travail.

RISQUES ET POSSIBILITÉS D'INNOVATION

Contexte : Une crise peut insuffler l'élan nécessaire pour repenser le statu quo, y compris la manière dont les fournisseurs et les partenaires au titre de la coopération au développement travaillent et collaborent. La poursuite de l'innovation implique de travailler au-delà des secteurs et des hiérarchies, d'adapter une programmation dont l'efficacité est pourtant avérée de longue date à de nouvelles circonstances, et d'investir dans des solutions éprouvées afin d'accélérer le changement. L'ampleur colossale de la crise a contraint les organisations à s'adapter rapidement, notamment par le biais de l'adoption rapide de plateformes numériques. S'il ne faut pas sous-estimer les difficultés rencontrées par les organisations, la crise a également suscité une résolution créative des problèmes.



ENSEIGNEMENT 9 : La crise a rendu les organisations plus ouvertes à l'innovation, notamment à une prise de risque calculée, qu'elles n'auraient pas tolérée dans des circonstances normales, ce qui a permis une action en temps utile.

- L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des outils numériques a connu un essor. Toutes les agences ont rapporté que la pandémie avait accéléré les réformes visant à promouvoir une utilisation élargie des TIC et des outils numériques, en interne et par le biais des pouvoirs publics et des organisations de la société civile partenaires. La pandémie a créé la dynamique nécessaire au déploiement de mécanismes de collecte de données à distance et à grande échelle afin d'améliorer l'évaluation des besoins et le suivi de leur travail. Les rapports ont également mis en avant une utilisation accélérée des outils numériques par les pouvoirs publics pour assurer la continuité des opérations et la fourniture de services. Dans le même temps, il est admis dans les rapports que toutes les aides ne peuvent être efficacement dispensées à distance, que certaines institutions et populations ne sont pas en mesure d'utiliser les technologies numériques, et que, par conséquent, certaines personnes vulnérables peuvent être exclues (OIT, 2021) ;
- Les innovations des populations locales ont revêtu une importance capitale pendant la pandémie. Certaines ont permis de mettre en place des solutions et des approches entièrement nouvelles pour faire face aux répercussions de la pandémie. Comme exemple, on peut citer le suivi et la localisation numériques des cas de COVID-19 dans le système de transport public kenyan. D'autres innovations, comme la coopération entre les collectifs de fabricants et le gouvernement indien en vue de produire des équipements de protection individuelle, ont permis de renforcer la sécurité et la protection et d'apporter une solution au problème des goulets d'étranglement (OCDE, 2021) ;
- Autre exemple d'innovation en lien avec la pandémie : des volontaires sont, en Jordanie, allés chercher les ordonnances de personnes vulnérables confinées à domicile. Si une telle réponse innovante aurait pu être compliquée à organiser dans un autre contexte, l'urgence du besoin et les directives rassurantes des dirigeants ont permis aux travailleurs et aux autorités concernés d'agir et de prendre des décisions rapidement (UNICEF, 2021c) ;
- Dans le même temps, le contexte d'urgence a limité la portée des véritables innovations : il laissait rarement le temps d'essayer de nouvelles idées. Au cours de l'urgence de la pandémie, l'adaptation d'innovations éprouvées — pendant la crise Ebola, par exemple — à de nouveaux contextes s'est avérée plus utile que l'expérimentation d'idées et de solutions tout à fait nouvelles (Enabel, 2020) ;
- Plusieurs rapports ont souligné que la pandémie avait aggravé l'environnement de risque. Comprendre les risques et l'évolution du contexte requérait une attention et un travail d'analyse plus importants (BAD, 2021). La plupart des institutions confrontées à la crise pandémique ont estimé qu'elles avaient disposé de peu de temps pour évaluer les risques et faire preuve de la diligence nécessaire raisonnable en vue de s'engager, de manière responsable, avec de nouveaux partenaires, tout en veillant à ce que l'aide dispensée n'exacerbe pas la crise ou d'autres inégalités. Toutefois, dans certains cas, un assouplissement des exigences opérationnelles et une tolérance au risque accrue ont permis de déployer des fonds à destination de nouveaux partenaires (locaux), notamment des gouvernements locaux capables d'accroître la portée et l'efficacité de la riposte.

Questions et domaines émergents nécessitant des recherches plus approfondies

Plusieurs questions émergent, qui méritent d'être approfondies et pourraient avoir des effets sur l'apprentissage, la gestion et les évaluations à venir.

- Cohérence et coordination des efforts apparaissent comme des enjeux majeurs, qui appellent à des recherches plus approfondies. Les premiers rapports soulèvent des questions sur les avantages comparatifs des acteurs individuels. De nombreux examens soulignent également les difficultés à se faire une idée claire de ce que font les autres, en vue de hiérarchiser et de coordonner les contributions ;
- Le suivi des dépenses relatives à la COVID-19 varie au sein des gouvernements et des institutions, mais aussi entre ceux-ci. Plusieurs études font état de difficultés dans l'établissement des rapports financiers, notamment un manque de clarté au sujet des rôles et des responsabilités, ainsi que les recours disparates à la mention « COVID ». La quasi-totalité des rapports souligne les contraintes liées à la collecte de données pour le suivi du financement, des activités et des résultats. Les effets d'un suivi réduit, d'un moindre nombre de visites sur site et d'un recours accru à des rapports numérisés pour l'exécution des programmes, le suivi, les audits, la supervision et l'évaluation, ne sont pas encore pleinement appréhendés. La documentation des décisions et des raisonnements qui les sous-tendent, y compris les objectifs et les éléments probants sur lesquels s'appuient les décisions, peut être insuffisante ;
- Les évaluations commencent seulement à mesurer la contribution des gouvernements nationaux et des agences bilatérales et multilatérales à l'atténuation des effets du COVID-19 sur la santé, la sécurité alimentaire, le bien-être et les moyens de subsistance des populations. Mais, d'après les constats synthétisés dans le présent document, y compris ceux d'Enabel, de l'UE, de l'évaluation nationale de la Bolivie, des évaluations de la BAD, de l'UNICEF et de l'OIT, ainsi que des examens des fournisseurs bilatéraux, la coopération humanitaire et la coopération au développement ont eu des effets majeurs : elles ont aidé les gouvernements et les populations à répondre à la crise. À l'évidence, il est également nécessaire de gérer de réels défis et compromis entre la réalisation des objectifs des programmes et des priorités stratégiques définis avant la pandémie, leur adaptation à la pandémie et leur ajustement dans le temps, alors que de nouveaux besoins et priorités émergent (voir l'exemple de l'Instantané 4). Les prochaines synthèses de la Coalition exploreront ces questions.

Instantané 4 : Les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur les effets et la durabilité des interventions de l'OIT

L'évaluation indépendante de haut niveau du Bureau d'Évaluation de l'OIT dans le cadre de l'Agenda pour le travail décent de l'OIT dans les pays andins de l'État plurinational de Bolivie, de Colombie, d'Équateur, du Pérou et de République bolivarienne du Venezuela, qui a pris place en 2020, a étudié les conséquences de la pandémie de COVID-19 et a recueilli des informations sur la manière dont la pandémie affectait le programme. D'après ses conclusions, la pandémie n'affectait pas seulement les systèmes de santé et de protection sociale, mais aussi les prévisions économiques, les cours internationaux des matières premières et les marchés du travail, comme l'a montré l'augmentation du chômage et des pratiques informelles. Elle a réduit la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements et provoque actuellement une dégradation accrue du dialogue social. De manière générale, la pandémie a contraint les gouvernements à mettre sur la table des négociations des questions hautement prioritaires.

Par conséquent, à moyen terme, certaines normes fondamentales du travail de l'OIT ont fini par être considérées comme moins urgentes. L'expérience et les connaissances de l'OIT sur les tendances actuelles de l'emploi dans le contexte de la pandémie sont essentielles pour orienter l'avenir des politiques dans ce domaine et promouvoir les principes du travail décent. L'OIT pourrait jouer un rôle important pour atténuer les effets des suppressions d'emplois. Elle pourrait se réunir avec ses mandants, revoir sa programmation et ajuster sa gamme d'interventions pour répondre aux besoins du moment et à ceux des mandants. Cela lui conférerait une meilleure position et réorienterait ses relations avec les donateurs nationaux et internationaux et les partenaires sociaux.



Références

- Banque mondiale (2020), « [La pandémie de COVID-19 risque d'entraîner 150 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté d'ici 2021](#) », communiqué de presse, Banque mondiale, Washington.
- BASeD – Département de l'évaluation indépendante (2021), *Real-Time Evaluation of ADB's Support for COVID-19*, sur la base d'une synthèse et d'un aperçu non publiés.
- BASeD - Département de l'évaluation indépendante (2020), [Responding to the Novel Coronavirus Crisis: 13 Lessons from Evaluation](#), BASeD, Philippines.
- BIT (2021), COVID-19 one year on: What have we learned about ILO's influence & results in rebuilding the world of work: A synthesis review of evaluative evidence, Bureau d'Évaluation du BIT, Genève (à paraître).
- BIT (2020a), [Observatoire de l'OIT : le COVID-19 et le monde du travail](#), 6ème édition (Note de synthèse), BIT, Genève.
- BIT (2020b), *Addressing Education and Skills Gaps for Vulnerable Youths in Haiti*, BIT, Genève.
- BIT (2020c), *Employment for youth in Egypt (EYE): Working together in Qalyoubia and Menoufia*, BIT, Genève.
- BIT (2020d), [Extending access to social protection and portability of benefits to migrant workers and their families in selected RECs in Africa \(EC through ICMPD\)](#), BIT, Genève.
- BIT (2020e), [High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in the Andean Countries of The Plurinational State of Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and the Bolivarian Republic of Venezuela 2016-2019](#), BIT, Genève.
- BIT (2020g), [High-level independent evaluation of ILO's research and knowledge management strategies and approaches, 2010–2019](#), BIT, Genève.
- BIT (2020h), [High-level independent evaluation of ILO's strategy and action for promoting sustainable enterprises, 2014–19](#), BIT, Genève.
- BIT (2020i), *Migrants Rights and Decent Work (MIRIDEW) project combined with labour migration related component under the Skills for Employment Programme (SEP)*, BIT, Genève.
- BIT (2020j), *Strengthening the Resilience of Syrian Women and Girls and Host Communities in Turkey*, BIT, Genève.
- BIT (2020k), *Support efforts to combat child labor and improve working conditions in agriculture in Dominican Republic*, BIT, Genève.
- BIT (2020l), *2018-2020 ILO/Korea Partnership Programme funded projects in ASEAN, Thailand, Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Vietnam*, BIT, Genève.
- Enabel (2020), [Évaluation de la riposte d'Enabel à la pandémie de COVID-19](#), Enabel, Belgique.
- DEval (2020), « *Public Opinion on International Solidarity in the Coronavirus Pandemic* », *DEval Policy Brief 4/2020*, Institut allemand d'évaluation pour la coopération au développement (DEval), Bonn.
- FSIN and Réseau mondial contre les crises alimentaires (2021) [Global Report on Food Crises 2021](#), Rome.
- ICAI (2020), [UK aid spending during COVID-19: management of procurement through suppliers](#), (consulté le 2 juin 2021).
- IFRC (2020), *Real Time Learning (RTL) COVID-19 global operation: How are National Society needs being addressed through the prioritization and allocation of funding to allow it to better rebound from the effects of COVID-19?*, IFRC, Genève.
- IPPR (2021), [COVID-19: Make it the Last Pandemic](#), IPPR, Genève.
- MPTF (2021), [Early Lessons and Evaluability of the UN COVID-19 Response and Recovery](#).
- NORAD (2020), [Responding to the Covid-19 Pandemic - Early Norwegian Development Aid Support](#), Norvège.
- Londoño-Vélez, J. et P. Querubin (2020), [The Impact of Emergency Cash Assistance in a Pandemic: Experimental Evidence from Colombia](#), Innovations for Poverty Action.
- OCDE (2021), « COVID-19 innovation in low and middle-income countries: Lessons for development co-operation », *Documents d'orientation de l'OCDE sur le développement*, n° 39, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/19e81026-en>.
- OCDE (2020), « Une coopération pour le développement expérimentée et réactive » in *Coopération pour le développement 2020 : apprendre des crises, renforcer la résilience*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b8d7cf8c-fr>.
- ONU-Femmes (2020), [Assessment of COVID-19's Impact on Women Employed as Domestic Workers in Georgia](#), ONU-Femmes, New York.
- PNUD (2020) [Série « Réflexions »](#).
- PNUD (2021), *Synthesis of evaluations* (à paraître).
- UNICEF (2021a), [Real-Time Assessment \(RTA\) of UNICEF's response to COVID-19 in Latin America and the Caribbean \(LAC\) Synthesis Report](#), UNICEF, New York.
- UNICEF (2021b), [Real Time Evaluation of UNICEF's Response to the COVID-19 Outbreak Crisis in Malawi](#), UNICEF, New York.
- UNICEF (2021c), [MENA Real Time Assessment: COVID 19 Response](#), UNICEF, New York.

Annexe. À propos de la Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID 19

La Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID 19 (« la Coalition ») est un réseau des unités d'évaluation indépendantes des États, des agences des Nations Unies, des ONG internationales et des institutions multilatérales. Elle fournit des données probantes fiables afin d'aider les acteurs de la coopération internationale dans leurs mesures de riposte à la pandémie de COVID-19, et contribue ainsi à faire en sorte que des enseignements soient tirés et que la communauté mondiale du développement tienne ses engagements. La Coalition, qui compte 52 participants (en juin 2021), est menée par un groupe central composé des unités d'évaluation de la BAD, du Canada, de l'Allemagne, de l'Irlande, de la Suisse, du PNUD, de l'UNICEF, des États Unis et de l'OMS (observateur). La Direction de la Coopération pour le développement de l'OCDE (secrétariat d'EvalNet) et le secrétariat de l'ALNAP fournissent à la Coalition un soutien en matière de recherche, de communication et de facilitation.

La Coalition adopte une approche modulaire par étapes visant à favoriser les évaluations et les synthèses individuelles et collectives et à guider les efforts de riposte et de reprise post-pandémique en temps réel. La Coalition soutient plusieurs sortes de travaux d'évaluation, tant individuels que collectifs. La première phase de son travail s'est concentrée sur la mise à profit des résultats des évaluations passées afin de guider les mesures de riposte et de reprise post-pandémique ; la Coalition a publié cinq *Leçons tirées de l'évaluation*. Au début de 2021, ses travaux ont amorcé une nouvelle étape, axée sur l'évaluation de la réponse et des efforts de reprise actuels, ainsi que sur le soutien à l'apprentissage en temps réel.

Les participants à la Coalition prévoient plus de 150 évaluations orientées vers la COVID-19. Les travaux à venir, en 2021 et au-delà, permettront d'évaluer la réponse globale, de consolider l'apprentissage et de guider les prochaines mesures de riposte à la pandémie. Il s'agira notamment de synthèses supplémentaires permettant de tirer des enseignements sur des sujets clés.

Coalition **M**ONDIALE d'évaluation de la réponse à la **C**COVID-19

Ce document a été rédigé par les évaluateurs de la Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID-19. Les commentaires, bienvenus, doivent être adressés au secrétariat du Réseau du CAD sur l'évaluation du développement (EvalNet) : COVID-19evaluation@oecd.org, Direction de la Coopération pour le développement, OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Ce document doit être cité comme suit : Johnson, L. et M. Kennedy-Chouane (2021), Coalition mondiale d'évaluation de la réponse à la COVID 19, « La pandémie de COVID-19 et les acteurs de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire – Comment faire mieux ? Synthèse des premiers enseignements et éléments factuels relatifs à la riposte à la COVID-19 et aux efforts de relance », OCDE, Paris, <https://www.covid19-evaluation-coalition.org/documents/COVID-19-global-evaluation-coalition-early-synthesis.pdf>.