

Coopération pour le développement 2020



7 Le renforcement de la résilience en pratique

Eleanor Carey, Jonathan Marley et Harsh Desai, Direction de la coopération pour le développement, OCDE¹

La crise du COVID-19 a mis à rude épreuve les efforts récemment déployés pour bâtir des systèmes résilients dans le cadre d'une approche intégrée de l'action humanitaire, du développement et de la recherche de la paix. Si la prise en compte de la résilience dans la coopération pour le développement a manifestement progressé, notamment par l'enrichissement de la banque de connaissances et des ressources indispensables aux spécialistes, la pandémie a attiré l'attention sur des faiblesses et des lacunes persistantes. Dans un monde de plus en plus interconnecté confronté à des risques pluridimensionnels, le renforcement de la résilience revêt un caractère d'urgence et appelle de nouveaux modes de coordination, de programmation et de financement.

¹ Les auteurs remercient tout particulièrement Rachel Scott, Conseillère principale pour la stratégie et les partenariats au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de sa contribution.

Renforcer la résilience, mieux réagir aux chocs futurs

- La crise du COVID-19 montre que les acteurs de la coopération pour le développement doivent consacrer beaucoup plus de moyens à la constitution de systèmes résilients.
- Les acteurs du développement peuvent s'appuyer sur de nombreux instruments pratiques et directives stratégiques pour éclairer leurs stratégies de renforcement de la résilience.
- Un changement d'approche – créer une résilience multidimensionnelle plutôt que de réduire les risques – s'impose pour mieux réagir aux chocs à venir.
- Une action intégrée est nécessaire pour affermir la résilience dans les trois principaux piliers de l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix : la coordination, la programmation et les financements.

La crise du COVID-19 a mis la résilience à l'épreuve

La crise du COVID-19, de par son caractère impérieux, son ampleur et la rapidité de son évolution, a clairement montré que les responsables publics doivent déployer davantage d'efforts pour intégrer des approches fondées sur les risques et sur la résilience à leurs politiques et stratégies. Il importe en premier lieu de bien saisir les distinctions entre ces deux approches. Une approche fondée sur les risques s'attache à répertorier et à réduire, dans toute la mesure du possible, les menaces identifiables. Une approche fondée sur la résilience *accepte le caractère intrinsèquement incertain, imprévisible, voire aléatoire des menaces systémiques* (OCDE, 2020^[1]) – et vise à atténuer les effets de menaces qui finissent inévitablement par se concrétiser (Lindborg, 2020^[2]). En général, renforcer la résilience consiste à améliorer la capacité des systèmes à absorber les chocs (ou à y faire face), mais aussi à s'adapter et se transformer lorsque ceux-ci se produisent de manière à en limiter les effets au minimum possible (voir l'Encadré 7.1 consacré à la terminologie de la résilience).

Encadré 7.1. Terminologie de la résilience

Les approches fondées sur la résilience interviennent parallèlement aux stratégies de gestion des risques et des catastrophes pour faire face aux crises ; elles visent à mieux gérer la complexité mouvante des risques, notamment l'accroissement de l'incertitude. La diversité de la terminologie, des définitions et des interprétations qui figurent dans les ouvrages spécialisés peut constituer un obstacle majeur à leur mise en œuvre efficace. Les principales définitions en vigueur sont les suivantes.

La résilience désigne la capacité des nations, des communautés ou des ménages à absorber des chocs et à s'en remettre tout en adaptant et en modifiant de façon constructive leurs structures et leurs moyens de fonctionnement/de subsistance en présence de tensions, d'évolutions ou d'incertitudes à long terme.

Le bien-être est une composante fondamentale de la résilience. Il se rapporte à un état d'être avec les autres et avec l'environnement naturel qui répond aux besoins humains de telle sorte que les individus et les groupes sont en mesure de poursuivre fructueusement leurs objectifs et sont satisfaits de leur mode de vie (Armitage et al., 2012^[3]).

Le renforcement de la résilience, dans le cadre des programmes de coopération pour le développement, est un processus qui vise à améliorer conjointement les capacités d'absorption (ou capacités à faire face), d'adaptation et de transformation des nations, des communautés et des ménages tout en veillant à ce que ces programmes ne nuisent ni aux structures sociales, politiques ou économiques en place, ni au bien-être et aux conditions de vie des groupes et des individus directement ou indirectement concernés.

Un système résilient est un système dans lequel les composantes (ou caractéristiques) de différentes couches de la société améliorent collectivement les capacités **d'absorption, d'adaptation et de transformation**. L'intégration de ces composantes résulte de l'application de stratégies de renforcement de la résilience qui assurent une meilleure concordance entre les mesures de gestion des risques et les programmes de développement, de lutte contre la vulnérabilité et la pauvreté, et d'autres objectifs de long terme :

- **La capacité d'absorption** a trait à l'aptitude d'un système, moyennant des mesures d'intervention préétablies, à se préparer aux retombées d'événements défavorables, à les atténuer ou à les prévenir, de manière à préserver et rétablir les structures et fonctions de base essentielles (Béné et al., 2012^[4] ; Cutter et al., 2008^[5] ; UNISDR, 2009^[6]).
- **La capacité d'adaptation** renvoie à l'aptitude d'un système à ajuster, modifier ou transformer ses composantes (ou caractéristiques) et ses interventions de manière à atténuer d'éventuels dommages futurs et à exploiter au maximum les possibilités, le tout afin de continuer à fonctionner sans changer sensiblement la qualité des structures ou fonctions (Béné et al., 2012^[4] ; GIEC, 2012^[7]).
- **La capacité de transformation** est l'aptitude à créer un système fondamentalement nouveau lorsque des chocs écologiques, économiques ou sociaux rendent le système en place non viable (Walker et al., 2004^[8]).

Souvent, une crise exige l'exercice simultané de ces trois capacités. Une communauté côtière du Bangladesh, par exemple, peut faire appel à sa capacité d'absorption pour protéger ses moyens d'existence contre les inondations annuelles en appliquant les compétences traditionnelles acquises à l'occasion de crises antérieures de même nature. Comme l'élévation du niveau de la mer liée au changement climatique augmente progressivement la salinité des sources d'eau habituelles, la population peut mobiliser ses facultés d'adaptation pour modifier ses modes de culture agricole et de collecte d'eau potable. Pour renforcer leur résilience globale, les communautés peuvent transformer

leur mode de gestion des revenus en modifiant les comportements en matière d'exploitation des ressources naturelles, les fonctions de différents groupes et leur mode de collaboration, et en favorisant l'inclusion et la participation des femmes.

Source : Mitchell, A. (2013^[9]), « Risk and resilience: From good idea to good practice », <https://dx.doi.org/10.1787/5k3ttg4cxcbp-en>.

La résilience s'est progressivement imposée sur la scène internationale ces dernières années, notamment à la suite de la crise financière de 2008-09 et sous l'effet de la prise de conscience croissante des liens entre différentes catégories de risques (violence et conflits, changement climatique et catastrophes, par exemple) et des facteurs de risques spécifiques (comme l'urbanisation ou le vieillissement démographique) (OCDE, 2013^[10]). La crise actuelle a des retombées multidimensionnelles à tous les niveaux des sociétés, ce qui confirme qu'un renforcement de la résilience est nécessaire tout au long de la chaîne d'intervention, depuis les dispositions immédiates jusqu'aux mesures de relance à long terme (PNUD, 2020^[11]).

Le risque que les retombées multidimensionnelles, en partie liées à la pandémie de COVID-19, aient un effet domino délétère menace désormais la stabilité politique, la sécurité et la situation économique et sociale. C'est ce que l'on peut observer en Gambie, par exemple, qui subit actuellement le contrecoup économique et politique de la crise (OCDE, 2021^[12]), ou bien au Liban, où une puissante explosion dans le port de Beyrouth l'a aggravée (Encadré 7.2). Par ailleurs, les risques économiques découlant de la diminution des envois de fonds par les émigrés ont des retombées préjudiciables sur les populations des pays en développement (Thompson, à paraître^[13]). Ces effets montrent à quelle vitesse peuvent surgir des besoins humains urgents, et comment une crise internationale peut anéantir les progrès réalisés dans les domaines de l'action humanitaire, de la coopération pour le développement et de la recherche de la paix.

Encadré 7.2. Comment la fragilité multidimensionnelle et l'accumulation de chocs mettent à mal la résilience : le cas du Liban

Le 4 août 2020, une explosion catastrophique s'est produite dans le port de Beyrouth, faisant plus de 200 morts et 6 500 blessés. Les dégâts matériels, estimés à 15 milliards USD, ont laissé quelque 300 000 personnes sans abri. L'explosion risque d'accentuer les fragilités existantes et d'anéantir les perspectives de développement durable et de paix du Liban. Une approche fondée sur la résilience est donc indispensable pour parer aux conséquences éventuelles de ces régressions et reconstruire sur de meilleures bases au lendemain de la crise.

Depuis de nombreuses années, bien avant l'explosion ou l'apparition du virus COVID-19, le Liban était confronté à des problèmes graves et profondément ancrés. Une suite de défaillances au niveau de la gouvernance, notamment l'incapacité à mener des réformes fondamentales, a conduit à l'effondrement de services publics essentiels et à l'instauration d'un climat de défiance chez les citoyens. La dégradation de la situation sur le plan de la sécurité et la facilité à se procurer des armes sont allées de pair avec une recrudescence de la violence.

De surcroît, sous l'effet d'une récession économique profonde, quelque 55 % de la population sont passés en dessous du seuil de pauvreté, tandis que la flambée des prix à la consommation mettait les biens et services de base hors de portée des citoyens ordinaires. La tension permanente liée à la présence de 1.5 million de réfugiés et les retombées plus récentes de la pandémie de COVID-19 ne font qu'exacerber ces crises. Qui plus est, l'amenuisement des réserves en devises risque de contraindre les autorités à supprimer les subventions.

Dénués d'espoir en l'avenir, les Libanais qui en ont les moyens – en particulier les jeunes, la classe moyenne et les personnes éduquées disposant de capitaux – quittent le pays, faisant serment de ne jamais y retourner. Ceux qui ne peuvent partir risquent de sombrer dans la violence – ou, à terme, de souffrir des exactions de ceux qui l'exercent.

Au Liban, le terme « résilience » n'a pas bonne presse. La population a trop longtemps été censée faire preuve de résilience, malgré les chocs successifs. Les acteurs internationaux ont élaboré des programmes et investi dans la résilience individuelle. Or, face à des défaillances systémiques, il ne peut y avoir de résilience individuelle. L'erreur de la communauté du développement a été de ne pas investir dans des systèmes résilients – des systèmes capables d'anticiper les chocs et de limiter l'exposition à ces situations, et susceptibles de compenser les difficultés dans un autre domaine.

Sources : UE, Nations Unies et Banque mondiale (à paraître^[14]), *The 3RF: Reform, Recovery and Resilience Framework* ; International Crisis Group (2020^[15]), « Avoiding further polarisation in Lebanon », <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/b81-avoiding-further-polarisation-lebanon>.

Si les crises peuvent également créer des possibilités, au travers d'accords de cessez-le-feu ou d'un éventuel rééquilibrage des chaînes de valeur mondiales par exemple, il apparaît que les intervenants ne se saisissent pas encore pleinement des possibilités qu'offre la crise actuelle. Le nombre relativement faible d'accords de cessez-le-feu conclus, par exemple, n'a guère d'effet sur le niveau général de violence dans le monde (Gowan, 2020^[16]).

L'erreur de la communauté du développement a été de ne pas investir dans des systèmes résilients – des systèmes capables d'anticiper les

chocs et de limiter l'exposition à ces situations, et susceptibles de compenser les difficultés dans un autre domaine.

Bien que la résilience soit désormais couramment prise en compte dans les stratégies et politiques de coopération pour le développement, les mesures prises face à la pandémie présentent des défaillances, qui appellent une révision radicale des modes de coordination, de programmation et de financement. L'adoption d'une approche fondée sur la résilience pour la lutte contre la pandémie et la relance ultérieure requiert la mobilisation de l'ensemble des intervenants dans les domaines de l'action humanitaire, du développement et de la recherche de la paix. Cela suppose qu'aux côtés des acteurs habituels du développement et de l'aide humanitaire, un rôle de premier plan revient aux diplomates, qui prennent souvent en main les opérations en faveur de la paix et du développement, et aux acteurs de la sécurité extérieure, dont la présence crée un environnement propice aux processus de paix et atténue le risque de résurgence des conflits (OCDE, 2021^[12]). Il faudra aussi augmenter les investissements dans la consolidation de la paix : en 2018, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) n'ont affecté que 13 % de leurs apports bilatéraux d'APD à des activités en faveur de la paix dans des contextes fragiles (Desai, 2020^[17]).

En outre apparaissent de nouvelles possibilités de collaboration plus étroite entre différents intervenants dans le cadre de la programmation des mesures d'intervention. Par exemple, alors que les pays avancés comme les pays en développement s'emploient à prêter assistance aux populations pâtissant des retombées économiques de la crise, les acteurs humanitaires et du développement pourraient unir leurs efforts pour élargir la couverture des systèmes de protection sociale et servir les populations les plus vulnérables (Encadré 7.3).

Encadré 7.3. Les programmes de transfert en espèces de l'action humanitaire offrent un ballon d'oxygène, et ouvrent la voie au renforcement des systèmes de protection sociale

Caroline Holt, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

L'assistance sous forme de transferts en espèces et de bons d'échange est devenue l'instrument de prédilection des pouvoirs publics pour apporter une aide d'urgence et de courte durée durant la pandémie de COVID-19. Même en temps normal, ce type d'aide s'est avéré contribuer à réduire la pauvreté, favoriser l'accès aux services de santé et d'éducation, et préserver les moyens de subsistance. Son utilisation durant la pandémie a été particulièrement bénéfique. Selon la Banque mondiale, 212 pays ou territoires envisageraient d'instaurer une forme ou une autre de protection sociale, les programmes de transfert monétaire étant les plus prisés (Gentilini et al., 2020^[18]).

Grâce à leurs 14 millions de bénévoles dans 192 pays, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge œuvrent aux côtés des communautés pour identifier et soutenir les plus vulnérables. Chaque année, elles apportent une aide en argent liquide à quelque 6 millions de personnes dans plus de 80 pays, pour un montant total de 850 millions USD. Cette somme va augmenter : la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est déterminée à développer ce programme de sorte que, d'ici à 2025, 50 % de son aide humanitaire sera fournie sous forme de transferts monétaires et de bons d'échange.

En Turquie, la Fédération internationale et la Société turque du Croissant-Rouge ont établi un partenariat avec les autorités nationales et la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes pour mettre en place un Plan d'aide sociale d'urgence. Aujourd'hui dans sa quatrième année d'existence, celui-ci fournit à 1.8 million de personnes une aide mensuelle en espèces pour couvrir leurs besoins essentiels, ce qui en fait le plus important programme humanitaire de cette nature. Inspiré du système de protection sociale turc, il s'appuie sur l'infrastructure existante pour distribuer cette aide monétaire à grande échelle. En juin-juillet 2020, le Plan d'aide sociale d'urgence a démontré sa capacité à réagir à un choc en versant un supplément d'aide ponctuel aux personnes frappées par les effets économiques de la pandémie.

Les acteurs humanitaires sont les mieux placés pour venir en aide aux plus nécessiteux, lesquels représentent un segment souvent considérable de la population non couverte par les programmes de protection sociale. Comme l'aide en espèces et en bons d'échange est le mode d'intervention privilégié, le moment paraît opportun pour renforcer les liens entre action humanitaire et développement afin de mettre en place des mesures d'urgence et des systèmes de protection sociale plus résilients. Cela suppose :

- Un engagement collectif à utiliser et optimiser les systèmes de protection sociale existants, plutôt que de les remplacer ou de les dupliquer. Les acteurs humanitaires devront tenir pleinement compte des systèmes nationaux pour élaborer leurs programmes.
- Des investissements communs, financiers aussi bien que techniques, dans la mise au point de méthodes d'intervention et dans le renforcement des capacités des intervenants locaux et nationaux. Les acteurs du développement auront pour rôle essentiel d'appuyer la consolidation des systèmes moyennant des financements prévisibles à long terme.
- Une action permanente de plaidoyer, auprès de la communauté du développement, en faveur du financement et de la programmation d'une aide en espèces et en bons d'échange multisectorielle non assortie de conditions, afin de répondre efficacement à l'ensemble des besoins des plus vulnérables.

Un rapprochement entre les résultats de l'aide humanitaire et du développement favorisera une approche plus efficace, efficace et transparente pour satisfaire aux besoins immédiats et ultérieurs des ménages frappés par la crise.

Jusqu'ici, les financements alloués à la lutte contre le COVID-19 se sont généralement concentrés sur « les masques et le soutien budgétaire », peu de crédits étant affectés au large éventail de programmes menés dans le cadre de la coopération pour le développement (Norwegian Refugee Council, 2020^[19]). Cette situation tient certes à l'ampleur des besoins en matière de soutien médical et humanitaire et d'injection de liquidités au niveau macroéconomique, mais elle révèle par ailleurs que l'instauration d'une approche fondée sur la résilience qui aborde la pandémie sous l'angle social, environnemental, sécuritaire, politique et humain fait toujours défaut. Au début de novembre 2020, le Plan de réponse humanitaire global COVID-19 élargi avait reçu des financements à hauteur de 3.4 milliards USD environ, montant qui demeure nettement inférieur aux 9.5 milliards USD requis (OCHA, 2020^[20]). Pourtant, les fonds destinés à remédier aux retombées socioéconomiques de la crise – qui seraient nécessaires à la mise en place de l'approche systémique inhérente à la notion de résilience – s'élevaient à 63 millions USD seulement (MPTFO, 2020^[21]). Comme indiqué aux Chapitres 1 et 3, sur le continent africain et dans d'autres pays en développement, la crise déclenchée par la pandémie est davantage socioéconomique que sanitaire. L'application d'une méthode fondée sur la résilience ou systémique pour examiner les multiples effets négatifs du COVID-19 sur le bien-être des populations permettrait de mettre en place une intervention mesurée et systémique.

Renforcer la capacité des organismes de développement à adopter une démarche fondée sur la résilience

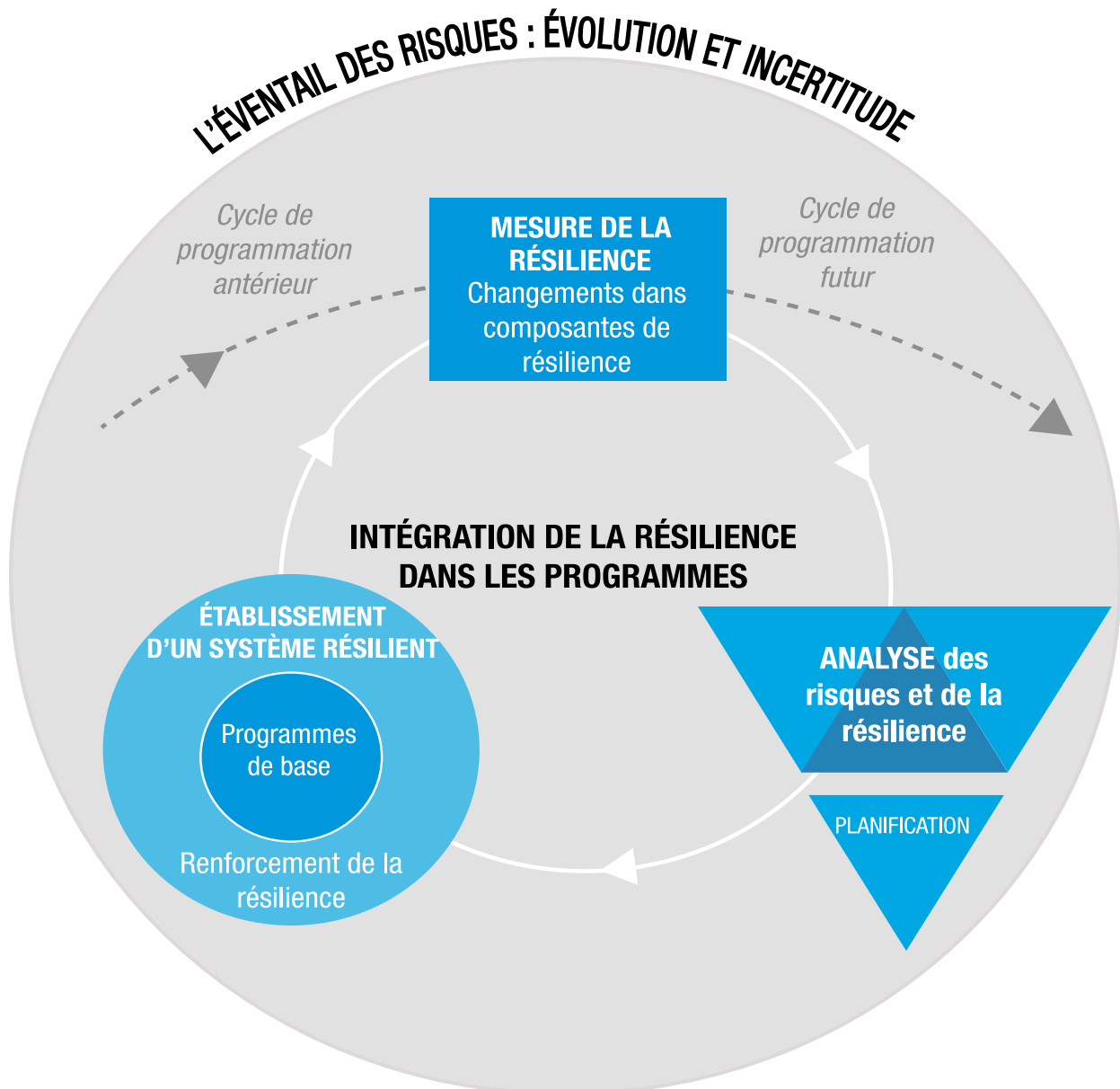
Soucieuse de définir une approche fondée sur la résilience – et de préciser ses modalités d'application – l'OCDE a établi en 2013 un Groupe d'experts sur le risque et la résilience réunissant quelque 280 spécialistes issus de membres du CAD, d'organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de banques de développement, de milieux décisionnaires, de groupes de réflexion et du secteur privé (OCDE, s.d.^[22]). Dans le cadre de ses activités, le groupe a établi des lignes directrices utiles aux travaux actuels et futurs sur la résilience, ainsi qu'une série d'instruments (OCDE, s.d.^[22]).

Le groupe d'experts a recensé trois catégories d'obstacles à la mise en œuvre d'une approche fondée sur la résilience, obstacles qui persistent aujourd'hui (Mitchell, 2013^[9]) :

- **Obstacles contextuels** – les facteurs qui, dans le contexte global des pays partenaires, déterminent et définissent le mode de fonctionnement de l'ensemble des donateurs.
- **Obstacles programmatiques** – les facteurs qui influent sur la façon dont les donateurs et leurs partenaires élaborent et mettent en œuvre les programmes de coopération pour le développement, d'aide humanitaire et de gestion des risques.
- **Obstacles institutionnels** – les facteurs structurels qui déterminent le fonctionnement des processus des donateurs au niveau des capitales et à celui des équipes-pays.

Concrètement, l'intégration de la résilience dans les programmes suppose un cycle continu d'analyses des risques et de la résilience elle-même pour guider le processus de planification, la définition de programmes de base assortis d'activités visant à la renforcer et l'utilisation d'outils pour la mesurer (Graphique 7.1). La mesure de la résilience est une activité permanente, qui doit également prendre en compte l'évolution et l'incertitude inhérentes aux multiples risques qui constituent l'environnement général dans lequel se déroulent les activités de programmation.

Graphique 7.1. Renforcer la résilience dans tous les domaines de la coopération pour le développement



L'élaboration d'une approche fondée sur la résilience n'a pas été sans soulever de controverse. Dans les milieux de l'action humanitaire, par exemple, certains organismes ont qualifié ce concept de « formule à la mode » sans grande influence sur les comportements (Hussain, 2013^[23]). D'autres ont engagé une réflexion approfondie sur le caractère éthique de la résilience : ils se sont demandé si la communauté internationale avait « raison » de privilégier l'aide à l'autonomie au détriment de la solidarité vis-à-vis des personnes frappées par des chocs (Labbé, 2014^[24]). Plus récemment, le débat a évolué pour redéfinir le concept de « résilience » : il s'agit alors de mettre en place des « systèmes résilients » plutôt que de renforcer la capacité des individus à surmonter des chocs toujours plus nombreux.

Lorsque le groupe d'experts de l'OCDE a mis un terme à ses travaux (en 2017), la notion de résilience avait fait de nombreux adeptes dans les milieux politiques. Les Conclusions du Conseil sur l'approche de l'Union européenne (UE) à l'égard de la résilience (Conseil de l'Union européenne, 2013^[25]), par exemple, ont rendu opérationnels des outils permettant de concevoir des approches fondées sur la résilience – dont

beaucoup s'inspirent de l'outil d'analyse systémique de la résilience de l'OCDE (OCDE, 2014^[26]). Par ailleurs, des membres du CAD ont testé cette approche dans le cadre de leurs portefeuilles de programmes, notamment l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi) (OCDE et Asdi, 2016^[27]).

Le Cadre sur la fragilité présenté dans le rapport *États de fragilité* de l'OCDE a affiné l'approche fondée sur la résilience, reconnaissant que des interventions efficaces visant à mettre fin à la fragilité doivent aborder la résilience sous cinq angles – économie, environnement, politique, sécurité et société – et tenir pleinement compte de leurs interactions (OCDE, 2017^[28]). Outre qu'il met l'accent sur les risques, ce cadre prend en considération les niveaux de résilience antérieurs et les conditions préalables nécessaires à la résilience. Le renforcement de cette dernière suppose un engagement des pays en faveur de l'appropriation et de la coordination locales, ainsi que des mécanismes qui mobilisent et affermissent la volonté politique, le tout étant fondé sur un mode de financement suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution de la situation (OCDE, 2021^[12]). Le Cadre sur la fragilité continue d'évoluer, offrant un moyen de cerner les risques et les domaines où renforcer la résilience dans les différentes dimensions de la fragilité. En 2022, une dimension « humaine » sera ajoutée au rapport *États de fragilité* pour tenir compte du fait que les services de santé, d'éducation et d'autres services sociaux sont à la fois des sources de résilience et des composantes essentielles d'un développement durable (Forichon, 2020^[29]).

La notion de résilience systémique sous-entend que le renforcement de la résilience dépend en grande partie du contexte et appelle différentes formes d'action stratégique, à des échelons géographiques et des moments distincts. Comme les États opèrent dans un système mondial complexe et interconnecté, le développement d'une stratégie de résilience au niveau mondial s'impose pour remédier à la fragmentation actuelle (Nadin, 2020^[30]). L'initiative relative aux Nouvelles approches face aux défis économiques de l'OCDE recommande la démarche suivante pour accroître la résilience aux menaces systémiques (Hynes et al., 2020^[31]) :

- concevoir des systèmes, notamment des infrastructures, des chaînes d'approvisionnement, des systèmes économiques, financiers et de santé publique, à même de se rétablir et pouvant être adaptés
- mettre au point des méthodes pour quantifier la résilience et prendre en compte les arbitrages entre résilience et efficacité
- cartographier les liens au sein du système et réduire au minimum la complexité de manière à ce que les défaillances dans un domaine n'aient pas de répercussions dans d'autres
- établir des liaisons et des communications appropriées entre les infrastructures interconnectées
- ajouter des ressources et des redondances dans les composantes du système qui sont indispensables à son fonctionnement
- élaborer des outils d'aide à la décision en temps réel qui combinent efficacement les données.

À terme, le renforcement de la résilience vise à ce que les systèmes soient mieux préparés et armés pour faire face à des évolutions rapides, à de fortes incertitudes et à des chocs futurs probables. Cet objectif multiple exigera une connaissance approfondie des composantes des systèmes et de leurs interactions, des méthodes fondées sur des données concrètes pour anticiper les chocs éventuels, et une capacité à promouvoir des mesures efficaces. Le renforcement de la résilience devrait donc faire appel à la fois à la pensée systémique complexe, à l'analyse prospective et à la science comportementale, ce qui permettrait d'éprouver la résistance des systèmes sur la base de scénarios raisonnés (Encadré 7.4).

Encadré 7.4. Renforcer la résilience grâce à la pensée systémique, la prospective, et la science comportementale

Krystel Montpetit, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

L'expérience de la pandémie de COVID-19 ne rend que plus urgents les récents appels au renforcement des capacités de résilience dans le système de la coopération pour le développement. L'intégration de la pensée systémique complexe, de la prospective et de la science comportementale en amont du processus de décision peut offrir un moyen efficace d'améliorer la résilience.

La pensée systémique complexe est une approche analytique globale qui examine les relations entre les composantes d'un système, ainsi que le fonctionnement des systèmes dans des contextes systémiques plus vastes et leur évolution au fil du temps. Cette pensée se distingue de l'analyse traditionnelle, qui étudie les systèmes en les décomposant en leurs différents constituants. Grâce à ses concepts d'analyse de la causalité, de boucles de rétroaction, d'émergence et d'interconnexion, la pensée systémique complexe (Acaroglu, 2017^[32]) permet aux responsables publics d'appréhender un système dans sa globalité et de déceler – à l'avance – les conséquences négatives indésirables que pourrait provoquer une décision donnée ou d'en cerner les éventuels effets favorables.

La prospective est une méthode structurée et systématique d'utilisation de données concrètes pour anticiper les possibilités futures et mieux se préparer au changement. Elle s'attache à étudier divers futurs envisageables et à déterminer les possibilités et difficultés qui pourraient en découler. En intégrant l'examen de diverses éventualités dans le processus de décision, la prospective diminue le degré de risque associé à l'incertitude. Elle aide également les responsables publics à remettre en question des hypothèses, qui sont parfois erronées. Qui plus est, en leur donnant les moyens d'étudier les effets en chaîne susceptibles de découler d'une mesure donnée, elle leur permet d'anticiper les évolutions défavorables associées à certaines décisions.

La science comportementale est une branche des sciences sociales qui étudie les actions humaines et cherche souvent à comprendre les facteurs qui motivent tel ou tel comportement humain. Elle intègre généralement des notions de psychologie, de sociologie et d'anthropologie.

La combinaison des trois démarches pourrait offrir un moyen efficace d'accroître la résilience systémique : 1) la pensée systémique complexe donne une vision globale du présent, par opposition à une vision fragmentée ; 2) la prospective présente plusieurs conceptions de l'avenir ; 3) la science comportementale peut aider les responsables publics à maîtriser leurs biais cognitifs lorsqu'ils analysent le présent et planifient l'avenir. Ensemble, ces approches pourraient par exemple neutraliser la tendance humaine que les neuroscientifiques dénomment « optimisme irrationnel » (Popova, 2012^[33]) ; celle-ci est liée aux biais cognitifs qui incitent les gens à aborder les problèmes dans un état d'esprit exagérément optimiste. Des études corroborent l'hypothèse selon laquelle l'évolution a sélectionné cet optimisme parce que les attentes positives augmentent les chances de survie (Popova, 2012^[33] ; Sharot, 2011^[34]).

Dans le cadre de l'action publique, une approche exagérément optimiste de l'incertitude peut s'avérer préjudiciable : elle risque de conduire les responsables publics à ne se préparer qu'aux meilleurs résultats envisageables, plutôt qu'aux bons comme aux mauvais résultats. Les dirigeants doivent mobiliser l'énergie de l'optimisme tout en se préservant de ses pièges éventuels.

L'intégration de la pensée systémique complexe, de la prospective et de la science comportementale à la planification des interventions en cas de pandémie, comme celle de COVID-19, inciterait les responsables publics à établir un cadre applicable à divers scénarios et interventions potentiels. Un scénario trop optimiste tablant sur la mise au point et le déploiement rapides d'un vaccin efficace, de

coût modéré, conférant une immunité durable semblerait constituer la solution idéale. Les responsables publics doivent garder la tête froide et poursuivre d'autres stratégies ; dans le cas des ripostes au COVID-19, il convient également d'investir dans les traitements antiviraux et par anticorps et d'étudier la possibilité de repositionner des médicaments existants pour lutter contre le COVID-19. En parallèle, l'amélioration des protocoles de dépistage et de traçage et l'augmentation du nombre de lits de soins intensifs, de respirateurs et de la capacité globale de réanimation sont des mesures valables qui doivent être appliquées. Pour assurer une préparation complète, il est également indispensable d'envisager les scénarios les plus pessimistes. Dans le cas des confinements, par exemple, l'approche intégrée n'examinerait pas seulement la possibilité de réduire les taux d'infection, mais aussi les moyens d'encourager certains comportements tout en tenant compte des conséquences socioéconomiques sur la santé et le bien-être de la population.

La crise climatique actuelle montre comment l'optimisme irrationnel à l'égard de la sensibilité du climat a faussé les calculs pendant des décennies, comme l'indiquent des données de modélisation récentes (Palmer, 2020^[35] ; Williams, Hewitt et Bodas-Salcedo, 2020^[36]). Pour faire face à la crise climatique et à celle du COVID-19, et optimiser la résilience systémique, les responsables publics doivent investir les fonds et le temps nécessaires pour intégrer les éclairages apportés par la pensée systémique complexe, la prospective et la science comportementale au processus de décision relatif à la coopération pour le développement.

Prochaines mesures en vue d'intégrer les risques et la résilience aux systèmes de coopération pour le développement

L'obtention de résultats dans les trois domaines de l'action humanitaire, du développement et de la recherche de la paix est, en dernière analyse, une question de résilience sur le long terme. Le CAD de l'OCDE reconnaît notamment qu'aucun intervenant ou groupe d'intervenants ne peut à lui seul parer aux risques ou construire des systèmes résilients : cette démarche appellera un effort collectif. Comme exposé dans la *Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix* (OCDE, 2019^[37]), des stratégies cohérentes, complémentaires et coordonnées dans ces trois domaines sont indispensables pour identifier les risques complexes et créer des sources de résilience constructive dans les contextes fragiles. S'agissant des changements de comportement, un certain optimisme se justifie du fait qu'un nombre grandissant d'organisations internationales adhèrent à cette recommandation – le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme alimentaire mondial, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation internationale pour les migrations, par exemple. Les principes de la Recommandation ont par ailleurs été récemment réitérés dans la déclaration commune du CAD sur le COVID-19 (OCDE, 2020^[38]).

Comme indiqué dans la Recommandation, l'intégration de la résilience à la coopération pour le développement exige des modes de coordination, de programmation et de financement communs (OCDE, 2019^[37]).

- La mise en œuvre coordonnée de la Recommandation sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix appelle une analyse conjointe, fondée sur les risques, qui renforce la résilience. À l'échelon mondial, elle dépend de la capacité des organismes à travailler dans des régions et selon des priorités thématiques diverses. Cela suppose d'être en mesure de mobiliser les outils et les cadres existants, comme ceux fournis par le Groupe d'experts de l'OCDE sur le risque et la résilience. Les organismes devraient en outre créer des structures de coordination qui favorisent une réaction rapide et souple en cas de chocs imprévus (OCDE, 2021^[12]). Parallèlement, les responsables publics devraient prévoir une « approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration » qui tire parti des capacités et des structures de coordination à

différents niveaux de l'administration publique et articule la riposte nationale avec les actions menées au niveau mondial.

- Pour renforcer la programmation dans les domaines de l'action humanitaire, du développement et de la recherche de la paix, les dirigeants doivent encourager l'élaboration d'un cadre de gestion des risques systémiques mondiaux. Cette tâche fondamentale suppose de fixer des échéances à long terme afin de permettre aux organismes de participer aux activités de renforcement de la résilience. Les programmes intersectoriels doivent devenir la norme, ceci afin que la riposte à la crise tienne correctement compte des répercussions socioéconomiques secondaires. **Consciente de ce que le manque de données compromet** l'analyse, la prise de décision et la programmation, l'OCDE a donné priorité aux travaux visant à combler ces lacunes, notamment en ce qui concerne les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et d'autres groupes susceptibles d'être négligés dans les contextes fragiles (OCDE, 2021^[12]).
- La mise en place de stratégies et de mécanismes de financement suffisamment souples, de long terme et corrélés aux analyses pluridimensionnelles est indispensable pour améliorer l'efficacité de la coordination et de la programmation (Thompson, à paraître^[13]). Au niveau mondial, l'architecture financière de l'action humanitaire et de la coopération pour le développement doit être réorientée sur la gestion des risques systémiques (Norwegian Refugee Council, 2020^[19]). La pandémie de COVID-19 montre que ces menaces appellent une répartition équilibrée entre les financements d'urgence, le financement du développement à long terme pour appuyer la reprise et les dépenses courantes affectées à des priorités antérieures. La pandémie actuelle ayant fortement grevé les ressources, la mise en œuvre de méthodes de financement cohérentes et complémentaires dans les domaines de l'action humanitaire, du développement et de la recherche de la paix est plus importante que jamais.

Références

- Acaroglu, L. (2017), « Tools for systems thinkers: The 6 fundamental concepts of systems thinking », *Disruptive Design, Medium*, <https://medium.com/disruptive-design/tools-for-systems-thinkers-the-6-fundamental-concepts-of-systems-thinking-379cdac3dc6a> (consulté le 24 novembre 2020). [32]
- Armitage, D. et al. (2012), « The interplay of well-being and resilience in applying a social-ecological perspective », *Ecology and Society*, vol. 17/4, <http://dx.doi.org/10.5751/ES-04940-170415>. [3]
- Béné, C. et al. (2012), « Resilience: New utopia or new tyranny? Reflection about the potentials and limits of the concept of resilience in relation to vulnerability reduction programmes », *Institute for Development Studies Working Papers*, vol. 2012/405, pp. 1-61, <http://dx.doi.org/10.1111/j.2040-0209.2012.00405.x>. [4]
- Conseil de l'Union européenne (2013), *Council conclusions on EU approach to resilience*, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137319.pdf. [25]
- Cutter, S. et al. (2008), « A place-based model for understanding community resilience to natural disasters », *Global Environmental Change*, vol. 18/4, pp. 598-606, <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013>. [5]
- Desai, H. (2020), *States of fragility and official development assistance*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/44bbde61-en>. [17]

- Forichon, K. (2020), *Considering human capital in a multidimensional analysis of fragility*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/430770d4-en>. [29]
- Gentilini, U. et al. (2020), « Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures (septembre 18 Update) », Brief, Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> (consulté le 17 novembre 2020). [18]
- GIEC (2012), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Cambridge University Press, New York, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf (consulté le 5 novembre 2020). [7]
- Gowan, R. (2020), *What's happened to the UN Secretary-General's COVID-19 ceasefire call?*, International Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/global/whats-happened-un-secretary-generals-covid-19-ceasefire-call> (consulté le 6 novembre 2020). [16]
- Hussain, M. (2013), « Resilience: Meaningless jargon or development solution? », *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/mar/05/resilience-development-buzzwords>. [23]
- Hynes, W. et al. (2020), « Bouncing forward: A resilience approach to dealing with COVID-19 and future systemic shocks », *Environment Systems and Decisions*, vol. 40, pp. 174-184, <http://dx.doi.org/10.1007/s10669-020-09776-x>. [31]
- International Crisis Group (2020), « Avoiding further polarisation in Lebanon », *Crisis Group Middle East Briefing*, vol. 81, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/b81-avoiding-further-polarisation-lebanon> (consulté le 24 novembre 2020). [15]
- Labbé, J. (2014), *Humanitarian aid vs resilience debate should put priorities in context*, IPI Global Observatory, <https://theglobalobservatory.org/2014/03/deliver-humanitarian-aid-or-build-resilience-the-answer-is-in-the-context>. [24]
- Lindborg, N. (2020), *The coronavirus is a call to build resilience in fragile states: How the Global Fragility Act can pave a path forward*, United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/publications/2020/04/coronavirus-call-build-resilience-fragile-states> (consulté le 6 novembre 2020). [2]
- Mitchell, A. (2013), *Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k3ttg4cxcbbp-en>. [9]
- MPTFO (2020), *UN COVID-19 Response & Recovery Fund*, Bureau des Fonds d'affectation spéciale pluri partenaires, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/COV00>. [21]
- Nadin, R. (2020), « If we were not ready for a predictable pandemic, what else aren't we ready for... », *Medium*, <https://medium.com/@r.nadin/if-we-were-not-ready-for-a-predictable-pandemic-what-else-arent-we-ready-for-e28812e16e84> (consulté le 6 novembre 2020). [30]
- Norwegian Refugee Council (2020), *Make or break: The implications of COVID-19 for crisis financing*, Norwegian Refugee Council, Oslo, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/nrc_make_or_break_implications_of_covid_for_crisis_financing.pdf. [19]

- OCDE (2021), *États de fragilité 2020*, Éditions OCDE, Paris, [12]
<https://dx.doi.org/10.1787/0d344c87-fr>.
- OCDE (2020), « A systemic resilience approach to dealing with Covid-19 and future shocks », [1]
 OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=131_131917-kpfefrdfnx&title=A-Systemic-Resilience-Approach-to-dealing-with-Covid-19-and-future-shocks (consulté le 6 novembre 2020).
- OCDE (2020), « Pandémie mondiale de COVID-19 - Déclaration commune du Comité d'aide au [38]
 développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) », OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/comite-d-aide-au-developpement/Pandemie-mondiale-de-Covid-19-declaration-CAD.pdf> (consulté le 12 octobre 2020).
- OCDE (2019), *Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, [37]
 développement et recherche de la paix*, Éditions OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5019> (consulté le 6 novembre 2020).
- OCDE (2017), *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence*, Éditions OCDE, Paris, [28]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264269996-fr>.
- OCDE (2014), *Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a [26]
 Roadmap to Resilience*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf>.
- OCDE (2013), « What does 'resilience' mean for donors? », OCDE, Paris, [10]
<http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/May%2010%202013%20FINAL%20resilience%20PDF.pdf> (consulté le 6 novembre 2020).
- OCDE (s.d.), *Risk and resilience*, page web, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/risk-resilience> (consulté le 6 novembre 2020). [22]
- OCDE et Asdi (2016), *Resilience Systems Analysis: Learning & Recommendations Report*, [27]
 OCDE, Paris, http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/SwedenLearning_Recommendationsreport.pdf.
- OCHA (2020), *COVID-19 Global Humanitarian Response Plan: Financial tracking system*, [20]
 Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, <https://fts.unocha.org/appeals/952/summary> (consulté le 6 novembre 2020).
- Palmer, T. (2020), « Short-term tests validate long-term estimates of climate change », *Nature*, [35]
<https://www.nature.com/articles/d41586-020-01484-5>.
- PNUD (2020), *Fragility and COVID-19: Risks and opportunities for fragile contexts*, document [11]
 non publié.
- Popova, M. (2012), « Why we're born optimists, and why that's good », *The Atlantic*, [33]
<https://www.theatlantic.com/health/archive/2012/12/why-were-born-optimists-and-why-thats-good/266190> (consulté le 24 novembre 2020).

- Sharot, T. (2011), *The Optimism Bias: A Tour of the Irrationally Positive Brain*, Pantheon/Random House, New York, <https://psycnet.apa.org/record/2011-16835-000> (consulté le 24 novembre 2020). [34]
- Thompson, C. (à paraître), *States of Fragility: Financing in fragile contexts*, Éditions OCDE, Paris, à paraître, <http://www.oecd.org/fr/cad/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm>. [13]
- UE, ONU et Banque mondiale (à paraître), *The 3RF: Reform, Recovery and Resilience Framework*, à paraître. [14]
- UNISDR (2009), *Terminology on Disaster Risk Reduction*, Bureau des Nations Unies pour la Réduction des Risques de Catastrophe, Genève, <https://www.undrr.org/publication/2009-unisdr-terminology-disaster-risk-reduction> (consulté le 5 novembre 2020). [6]
- Walker, B. et al. (2004), « Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems », *Ecology and Society*, vol. 9/2, <http://dx.doi.org/10.5751/ES-00650-090205>. [8]
- Williams, K., A. Hewitt et A. Bodas-Salcedo (2020), « Use of short-range forecasts to evaluate fast physics processes relevant for climate sensitivity », *Journal of Advances in Modeling Earth Systems*, vol. 12/4, <http://dx.doi.org/10.1029/2019MS001986>. [36]