

ÉVALUATION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAGILITÉ, DES URGENCES ET DES RÉFUGIÉS

042-2020-GAVI-RFP

Rapport final

Volume 1 – Rapport principal

Septembre 2021

La présente traduction française est donnée à titre indicatif uniquement. Seule la version anglaise fait foi.

Laarstraat 43
B-2840 Reet
Belgium

Tel +32 3 844 59 30

hera@hera.eu

www.hera.eu



Photo de couverture : Getty Image

RESUME ANALYTIQUE

INTRODUCTION

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi, l'Alliance du Vaccin, est entrée en vigueur depuis juin 2017. Elle vise à les objectifs suivants : 1) formuler des critères clairs pour identifier un sous-ensemble de pays soutenus par Gavi se trouvant dans une situation de fragilité, conformément aux normes internationales; 2) fournir une orientation quant à l'adaptation de certaines politiques et procédures de Gavi au contexte local, afin d'améliorer l'efficacité du soutien apporté; et 3) détailler les mesures de flexibilité qui peuvent être accordées en cas de situation d'urgence et pour les pays soutenus par Gavi qui accueillent des réfugiés.

Compte tenu de l'importance stratégique de cette politique, et dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie 5.0 de Gavi (2021-2025), le Conseil d'administration de l'Alliance a demandé une évaluation externe de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. L'objectif principal consiste à évaluer la conception globale, la mise en œuvre et les résultats de la présente politique. Les conclusions et recommandations de l'évaluation visent à éclairer l'orientation et la révision futures de la politique. Conformément à l'appel à propositions, le Secrétariat et le Conseil d'administration de Gavi constituent l'auditoire cible de l'évaluation.

Les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

1. Déterminer si la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est conçue d'une manière pertinente et appropriée pour pouvoir atteindre le but et les objectifs visés;
2. Évaluer l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre et de la gestion de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés par le Secrétariat de Gavi;
3. Évaluer dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a atteint le(s) résultat(s) souhaité(s) et tirer des conclusions fondées sur des éléments probants concernant les succès les plus marquants et les défis majeurs; et
4. Tirer des conclusions et des enseignements, et formuler des recommandations pour faciliter la révision et la mise à jour de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et étayer le volet relatif à la fragilité.

MÉTHODOLOGIE ET LIMITES

Les évaluateurs ont appliqué une approche mixte fondée sur des preuves, comparative et axée sur l'apprentissage. Ils ont eu recours à quatre méthodes principales de collecte de données qualitatives et quantitatives distinctes mais qui se recoupent : 1) une étude documentaire; 2) une analyse des données quantitatives; 3) des entrevues virtuelles avec des informateurs clés, auprès notamment du Secrétariat de Gavi, des organisations partenaires de l'Alliance et d'autres intervenants internationaux mais aussi nationaux; et 4) trois études de cas approfondies réalisées en Afghanistan, au Bangladesh et au Soudan du Sud, qui représentent des contextes fragiles, d'urgence et impliquant des réfugiés. L'élaboration du rapport a nécessité une analyse et une synthèse de contenu, ainsi qu'une triangulation méthodologique. Les résultats et recommandations préliminaires ont été examinés à l'occasion d'un atelier de co-création en ligne.

La méthodologie utilisée présente certaines limites, notamment la disponibilité limitée et en temps opportun des documents directement liée à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés,

les difficultés relatives à l'identification et à la disponibilité des informateurs clés (en raison de la pandémie de COVID-19), ainsi que le contrôle et le suivi limités dans la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés par Gavi. Une prorogation s'est avérée nécessaire afin de fournir à l'équipe d'évaluation des documents complémentaires. L'équipe tient compte du fait qu'il n'a pu être possible d'assurer une représentation complète de toutes les parties prenantes, notamment les représentants des États, dans les études de cas, mais aussi de l'éventuelle influence que cela a pu avoir sur les résultats. Toutefois, afin de présenter les résultats de l'évaluation, des efforts considérables ont été déployés pour trianguler et valider les données quantitatives et qualitatives, corroborer les résultats avec des éléments de preuve et garantir la rigueur des conclusions.

CONCLUSIONS

Les sept conclusions suivantes répondent aux objectifs de l'évaluation ci-dessus et aux 11 questions figurant dans le cadre d'évaluation. Compte tenu des limites visées ci-dessus, les conclusions portent sur les constatations de haut niveau présentées dans le Volume 1, et les études de cas présentées dans le Volume 2.

ÉLABORATION, STRATÉGIE ET ALIGNEMENT DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAGILITÉ, DES URGENCES ET DES RÉFUGIÉS

QE1 : Dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés remplit-elle son objectif initial, à savoir permettre une rapide adaptation des approches et procédures programmatiques, administratives et financières dans différents contextes exceptionnels, compte tenu de réalités programmatiques et contextuelles en constante évolution ?

QE2 : Dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés articule-t-elle clairement les critères d'éligibilité, identifie-t-elle différentes situations et permet-elle de trouver une réponse appropriée ?

Conclusion 1 :

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été conçue comme un instrument permettant d'assouplir les politiques et opérations de Gavi dans les pays en situation de fragilité, d'urgence ou accueillant des réfugiés, mais aussi de faciliter l'approche de Gavi visant à mettre en place des interventions plus ciblées et plus adaptées. Il ressort de l'évaluation que la politique est suffisamment robuste pour répondre à cette exigence, et pertinente pour les bénéficiaires directs et indirects de Gavi. Toutefois, la pertinence de la politique fait également face à des défis compte tenu des critères d'éligibilité appliqués et des conséquences sur le plan opérationnel :

- a) La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés articule clairement les critères d'éligibilité en s'appuyant sur les listes publiées à l'échelle internationale pour déterminer les pays fragiles, et sur la classification utilisée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) pour les situations d'urgence. La pertinence de la politique est toutefois contestée dans les pays éligibles au soutien de Gavi qui font face à une fragilité localisée mais ne sont pas éligibles au soutien selon les critères de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et dans les pays non éligibles en situation de fragilité ou en proie à l'afflux de réfugiés (notamment les personnes déplacées et les migrants) dont les besoins en matière de santé sont similaires. La Banque mondiale et le Fonds mondial s'appuient également sur les classifications internationales pour déterminer l'éligibilité mais ces agences invoquent aussi leurs politiques respectives au niveau sous-national (par exemple dans les zones vulnérables de pays non-fragiles).

- b) La pertinence de la politique est contestée dans des situations de fragilité, d'urgence ou impliquant des réfugiés nécessitant des mesures de flexibilité immédiates et une rapide adaptation des approches programmatiques, financières et administratives. Si, de par sa conception même, la politique est solide en termes d'application, les procédures de Gavi ne sont pas totalement appropriées pour une réponse rapide et des contraintes opérationnelles entravent l'application immédiate de la politique, ce qui réduit les possibilités d'améliorer l'efficacité (couverture vaccinale) des programmes de Gavi.

QE3 : Dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne-t-elle sur les directives mondiales et les réponses aux situations de crise humanitaire, et reflète-t-elle les bonnes pratiques et les approches plus globales (par exemple dans la classification des trois volets de la politique – fragilité, urgences et réfugiés) ?

Conclusion 2 :

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne bien sur les directives mondiales et les interventions rapides en situations de crise humanitaire :

- a) L'application des mesures de flexibilité au titre de la présente politique à l'échelon national est principalement guidée par le cadre de l'OMS pour la vaccination en situation d'urgence humanitaire aiguë. Gavi souhaitera peut-être privilégier ses actions de sensibilisation afin de tirer parti des vastes possibilités du cadre de l'OMS pour guider la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés au niveau local.
- b) La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne sur le concept du nexus action humanitaire-développement-paix (nexus HDP) étant donné que les mesures de flexibilité au titre de la présente politique permettent d'assurer la coordination entre le développement et l'action humanitaire tant au niveau national que sous-national. En maintenant son optique de développement mais en l'associant davantage à un objectif fragilité / humanitaire (également dans le contexte de Gavi 5.0 en mettant l'accent sur les enfants « zéro dose », souvent dans des zones fragiles et en proie à des conflits), Gavi est en mesure d'influencer le débat mondial sur le nexus HDP.
- c) La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne dans une large mesure sur les politiques analogues d'autres agences comme le Fonds mondial et la Banque mondiale.

Conclusion 3 :

La politique s'aligne sur les autres politiques de Gavi, comme celle-ci l'indique, et comprend également des références aux principes liés au genre, à l'équité, à la transparence et à la responsabilisation. Toutefois, les caractéristiques de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ne sont pas mises en évidence dans la nouvelle période stratégique 5.0, bien que Gavi s'oriente de plus en plus vers une adaptation contextualisée face aux situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés, du fait de son élan stratégique en faveur de l'accès équitable à la vaccination. La priorité accordée aux contextes fragiles pendant la période stratégique 5.0 de l'Alliance, avec notamment une classification par pays mise à jour, justifie la pertinence des mesures de flexibilité appliquées aux situations d'urgence et impliquant des réfugiés dans la présente politique.

MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAGILITÉ, DES URGENCES ET DES RÉFUGIÉS, PROCESSUS ET PARTENARIATS

QE4 : L'application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est-elle uniforme, et dans quelle mesure celle-ci est-elle mise en œuvre efficacement dans des contextes fragiles (notamment la classification annuelle des États fragiles), des situations d'urgence et impliquant des réfugiés ? Les procédures sont-elles uniformisées de manière à répondre au mieux aux demandes des pays et à procéder au décaissement des fonds (s'il y a lieu) ?

QE5 : La politique, les directives opérationnelles et les outils sont-ils suffisamment clairs pour les membres du Secrétariat et les partenaires externes (partenaires, pays, etc.) ?

QE6 : Quels sont les obstacles majeurs à la mise en œuvre de la politique (notamment les raisons expliquant toute exception faite à la politique), et quelles sont les procédures en vigueur pour lever ces obstacles ?

Conclusion 4 :

Les directives opérationnelles (3.16) sont claires et constituent une base suffisante pour garantir une application uniforme de *la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés*, ce qui n'empêche pas un certain manque de compréhension et des divergences d'interprétation de la politique, tant en interne qu'en externe, notamment parce que les directives sont uniquement destinées à un usage interne réservé aux membres du Secrétariat et qu'elles ne sont pas accessibles de l'extérieur, ce qui dans la pratique entraîne un manque d'uniformité entre pays dans l'application et la mise en œuvre de la politique, bien que l'établissement d'un précédent et l'apprentissage par la pratique aient permis de trouver un équilibre dans une certaine mesure. Afin de répondre aux besoins des pays, les demandes concernant les mesures de flexibilité et leur application sont limitées pour plusieurs raisons :

- a) Bien qu'elle soit mieux connue, le manque de communication interne et externe autour de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ainsi que des directives ne permet pas de les interpréter de façon unanime, ce qui nuit à leur mise en œuvre efficace et uniforme.
- b) On observe au sein du Secrétariat une attitude ambivalente caractérisée à la fois par la promotion de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et une certaine réticence à s'écarter des procédures internes très standardisées.
- c) Au sein du Secrétariat de Gavi, il n'y a pas de « garant » de la politique pour assurer sa mise en œuvre efficace à grande échelle, mieux rendre compte du processus de mise en œuvre de la politique et mieux faire connaître ces questions.

QE7 : Quelle est la nature des partenariats avec les acteurs de l'action humanitaire / de l'engagement des organisations de la société civile (OSC), d'une part, et des mécanismes de coordination de la riposte humanitaire, d'autre part, et dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a conduit à des partenariats et des collaborations avec d'autres acteurs qui exercent une influence positive sur la performance et les résultats ?

Conclusion 5 :

La nature et l'ampleur de l'engagement avec les organisations partenaires et les OSC ont varié au fil du temps. L'engagement est plus marqué depuis 2019, notamment en raison d'arrangements communs, mais les interminables négociations de partenariat, la présence insuffisante de Gavi dans les pays et les divergences de vues sur les partenariats demeurent des obstacles importants à l'établissement de partenariats avec les OSC et les organismes humanitaires.

- a) La capacité d'absorption limitée des partenaires traditionnels de l'Alliance chargés de la mise en œuvre justifie une collaboration plus étroite avec d'autres partenaires bien établis dans les contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Les études de cas menées dans les

pays montrent de récentes perspectives prometteuses de partenariat. Elles offrent une voie d'accès privilégiée à des solutions localisées adaptées auxquelles Gavi n'aurait pas accès autrement, que ce soit par le biais des gouvernements ou des organisations partenaires de l'Alliance.

- b) Gavi est parvenue à accéder aux plateformes nationales de coordination de l'action humanitaire. Les dispositifs de mise en commun des fonds qui financent les programmes conjoints ont permis à Gavi de nouer le dialogue avec les principaux partenaires non gouvernementaux à même de couvrir des zones difficilement accessibles, en proie à des conflits et contrôlées par l'opposition. La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a permis à Gavi de coordonner son approche programmatique et d'en améliorer l'efficacité.
- c) Les enseignements tirés sont pour l'heure utilisés afin d'établir des protocoles d'accord internationaux avec les acteurs humanitaires dans le contexte de la stratégie 5.0 de Gavi. Différents points de vue ont été exprimés concernant ces nouveaux partenariats : Gavi les juge en règle générale efficaces et efficients, alors que certains organismes humanitaires se déclarent préoccupés par les longues procédures de Gavi, non seulement pour établir ces partenariats, mais aussi aider les gouvernements et les partenaires à faire approuver les mesures de flexibilité au titre de la présente politique.

RÉSULTATS DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAGILITÉ, DES URGENCES ET DES RÉFUGIÉS

QE8 : Dans quelle mesure le projet de cadre de suivi-évaluation (S&E) de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés reflète-t-il les résultats escomptés ?

QE9 : Dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a-t-elle contribué à un ciblage et une couverture appropriés, et à l'atteinte des résultats escomptés (liés au cadre de S&E de la politique) ?

QE10 : Les mesures de flexibilité prévues au titre de la politique ont-elles été appliquées, notamment dans les pays accueillant des réfugiés ?

Conclusion 6 :

Le résultat escompté de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, améliorer l'efficacité du soutien vers un accès équitable aux vaccins, est atteint, selon une grande majorité des personnes interrogées, mais cela n'a pas pu être entièrement évalué par l'équipe d'évaluation, pour les raisons suivantes :

- a) Le cadre de S&E de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est bien élaboré mais les données n'ont pas été saisies, consolidées au niveau central puis analysées par Gavi pour la prise de décision, dans la mesure où les données relatives aux résultats concernant les mesures de flexibilité sont indisponibles ou rarement disponibles.
- b) Les données annuelles de vaccination de routine au niveau national disponibles par le biais des cadres de performance des subventions (GPF) propres à chaque pays ne permettent pas d'analyser les populations spécifiques, les zones ciblées, les réfugiés, les migrants, les personnes déplacées ou les situations d'urgence. Nous avons rassemblé des données contradictoires sur l'évolution de la couverture des indicateurs sélectionnés (Penta, VPI, VAR, etc.) au niveau national. Certains GPF ont intégré un petit sous-ensemble d'indicateurs de résultat spécifiques aux zones cibles de la politique en matière de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. En dépit du soutien et des efforts considérables déployés dans la mise en œuvre du programme par les organisations partenaires de l'Alliance, entre autres, il demeure difficile de parvenir à une conclusion sur

l'étendue de l'influence de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés sur la couverture vaccinale.

- c) Les études de cas pays montrent que l'obligation d'utiliser des données de qualité et les analyses de données (pas toujours faciles à obtenir) fait obstacle à une riposte rapide et à la prise de décision, et aboutit à d'interminables négociations et processus d'approbation. C'est une question d'équilibre qui exige une forte propension au risque – un principe fondamental qui figure dans la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.
- d) Gavi n'utilise pas de manière systématique l'outil de suivi au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés qui assure le suivi des mesures de flexibilité appliquées, ce qui complique le suivi de la mise en œuvre de la politique. Cela empêche également l'équipe d'évaluation de se prononcer de manière concluante sur l'efficacité et l'efficience de celle-ci.

QE11 : Dans quelle mesure la politique a-t-elle établi de nouveaux liens stratégiques avec les interventions à plus long terme (renforcement des capacités au niveau national) ?

Conclusion 7 :

Le lien stratégique entre la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et les interventions à long terme apparaît principalement dans les subventions supplémentaires allouées au titre du RSS, qui visent à renforcer non seulement les capacités d'intervention des pouvoirs publics et des partenaires, mais aussi les piliers fondamentaux du système de santé, notamment les services intégrés aux niveaux inférieurs ou les besoins essentiels et l'administration du Programme élargi de vaccination (PEV).

RECOMMANDATIONS

Recommandations	Utilisateur cible / Partie responsable	Échéance (court-terme, moyen-terme, long-terme)	Priorité (élevée, moyenne, faible)	Niveau de coût estimé (élevé, moyen, faible)
<p>1. Revoir et réviser le mécanisme d'application des critères d'éligibilité pour permettre une prise de décision rapide sur l'éligibilité lorsque des mesures immédiates sont requises, notamment dans les situations d'urgence et en cas d'afflux de réfugiés, et envisager la possibilité de permettre un ciblage / l'éligibilité au niveau sous-national.</p> <p>a) Il faut procéder à des ajustements qui s'alignent sur la stratégie 5.0 de Gavi, s'agissant notamment de l'application dans les pays non éligibles ou qui ne le sont plus.</p> <p>b) Dans le cadre de la mise à jour prévue de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, travailler en concertation avec d'autres agents internationaux (dont le Fonds mondial, la Banque mondiale) sur l'adaptation et</p>	Conseil d'administration de Gavi, Secrétariat de Gavi	Court terme	Élevée	Faible

Recommandations	Utilisateur cible / Partie responsable	Échéance (court-terme, moyen-terme, long-terme)	Priorité (élevée, moyenne, faible)	Niveau de coût estimé (élevé, moyen, faible)
l'application en temps opportun des critères d'éligibilité.				
2. Aligner la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés sur l'approche de la fragilité énoncée dans la stratégie quinquennale 5.0 de Gavi et mettre davantage en évidence une version actualisée de la politique dans cette stratégie, qui souligne la nécessité de couvrir les zones à faible couverture vaccinale et axée sur les situations d'urgence ainsi que celles impliquant des réfugiés.	Conseil d'administration de Gavi, Secrétariat de Gavi	Moyen terme	Moyenne	Faible
3. Identifier/nommer un « garant » ou une équipe spécifique au sein du Secrétariat de Gavi qui « s'approprie » la politique, et qui possède une expérience et une expertise des contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Cette équipe sera chargée d'appliquer de façon efficace et cohérente la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, afin d'améliorer le suivi (cadre de S&E, outil de suivi au titre de la politique) et d'accroître la responsabilisation, mais aussi de renforcer les capacités des membres du personnel de Gavi. Préparer une stratégie de communication sur ces questions et la diffuser en interne.	Secrétariat de Gavi	Court terme	Élevée	Moyen
4. Mieux faire connaître la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés aux membres du personnel du Secrétariat de Gavi et aux agents de terrain des organisations partenaires de l'Alliance, des pouvoirs publics (ministère de la Santé) et aux autres bénéficiaires des subventions intervenant dans des contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Il s'agit notamment de reconnaître le cadre de l'OMS comme une ressource essentielle pour la mise en œuvre des programmes de vaccination dans ces contextes.	Secrétariat de Gavi	Court terme	Élevée	Faible
5. Conformément à la priorité donnée aux contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés tel que prévu dans la stratégie 5.0 de Gavi, engager des agents de liaison chargés d'opérer dans ces contextes. La présence d'agents de liaison devrait permettre de faciliter la coordination et la préparation des demandes de mesures de flexibilité au titre de la présente politique, notamment de répondre aux demandes d'éclaircissement.	Conseil d'administration de Gavi	Moyen terme	Élevée	Élevé

Recommandations	Utilisateur cible / Partie responsable	Échéance (court-terme, moyen-terme, long-terme)	Priorité (élevée, moyenne, faible)	Niveau de coût estimé (élevé, moyen, faible)
<p>6. Améliorer la collecte et l'analyse de données adaptées qui fourniront aux décideurs les résultats du cadre de S&E des situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Élaborer à cet effet un plan de S&E de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés qui soit géré et coordonné par le Secrétariat, et soutenu par une capacité suffisante en ressources humaines au niveau du siège et des pays (par exemple un « garant » au sein du Secrétariat, et des agents de liaison dans les pays).</p>	Secrétariat de Gavi	Moyen terme	Moyen	Moyen

REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation se félicite des conseils et contributions des membres du personnel et des consultants du Secrétariat de Gavi qui ont accompagné ce processus d'évaluation. Nous remercions vivement les membres du Comité directeur de l'évaluation de nous avoir fait part de leurs observations sur le projet de rapport, et avec certains desquels nous avons mené des entretiens en tant qu'informateurs clés.

Nous remercions l'ensemble des informateurs clés interrogés, qui ont bien voulu répondre à nos questions au cours des entretiens. Nous tenons également à remercier les membres du personnel des différents services au sein du Secrétariat de Gavi qui nous ont guidés au travers des spécificités des opérations et des mécanismes de compte rendu de Gavi. Leur collaboration nous a permis de recueillir les informations présentées dans ce rapport.

L'équipe d'évaluation était composée de :

Ronald Horstman (chef d'équipe)

Leen Jille

Véronique de Clerck

Travor Mabugu

Michèle Kosremelli Asmar

Joumana Estephan Yeretjian

Martine Van de Velde (assurance qualité)

Reet (Belgique), Août 2021

SOMMAIRE

résumé analytique.....	iii
Remerciements.....	xi
Introduction.....	1
1.1 Contexte	1
1.1.1 Gavi, L'Alliance du vaccin	1
1.1.2 politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi	2
1.2 Évaluation	3
1.2.1 Objectifs	4
1.2.1 Méthodologie.....	4
1.2.2 Limites et mesures d'atténuation	9
1.2.3 Calendrier et livrables.....	11
2 Élaboration, stratégie et alignement de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés	12
2.1 Pertinence de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés	12
2.1.1 Élaboration de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.....	13
2.1.2 Pertinence – objectif initial	15
2.2 critères d'éligibilité de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés	17
2.2.1 Fragilité.....	18
2.2.2 Urgences	20
2.2.3 Réfugiés et déplacements de population.....	20
2.3 Alignement de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés	21
2.3.1 Directives mondiales et réponses aux situations de crise humanitaire.....	21
2.3.2 Alignement sur les autres politiques et les orientations programmatiques de gavi	26
3 mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, processus et partenariats	29
3.1 Mise en œuvre de la politique	29
3.1.1 Compréhension et communication	30
3.1.2 Efficacité de la mise en œuvre – défis à relever	33
3.2 Partenariats.....	38
4 résultats de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés	42
4.1 Cadre de S&E de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés	42
4.2 Ciblage, couverture et résultats.....	44
4.3 Application des mesures de flexibilité.....	49
4.4 Liens avec la résilience et les interventions à long terme	50
5 Enseignements tirés, conclusions et recommandations	52
5.1 Enseignements tirés.....	52
5.2 Conclusions	53

5.3 Recommandations	57
Annexes	58

Liste des tableaux

Tableau 1. Aperçu du type de documents consultés, en fonction des objectifs de l'évaluation	6
Tableau 1. Hierarchie des niveaux de preuve.....	11
Tableau 3. Jalons et livrables	11
Tableau 1. Types de partenaires impliqués dans le dialogue avec les pays au moment des demandes de flexibilité au titre de la politique	33
Tableau 4. Suivi des délais entre l'introduction d'une demande et son approbation	36
Table 1. Cadre de S&E de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi	42
Tableau 2. Recommandations*	57

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Organisations partenaires de l'Alliance.....	1
Figure 2. Politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi – processus d'application	3
Figure 3. Objectifs de l'évaluation et critères d'évaluation du CAD de l'OCDE.....	5
Figure 4. Étapes à suivre pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.....	30
Figure 5. Processus d'approbation des demandes – mesures de flexibilité financière et non financière..	30
Figure 6. Indicateurs de résultats pour l'Afghanistan	47
Figure 7. Indicateurs de résultats pour le Bangladesh	48
Figure 8. Indicateurs de résultats pour le Soudan du Sud.....	48

ABRÉVIATIONS

ACP	Assistance pays ciblée
CAD	Comité d'aide au développement
CET	Comité d'experts techniques
CP	Chargé de programme
DE	Directeur exécutif
DO	Directives opérationnelles
EIC	Entretiens avec des informateurs clés
FCV	Fragilité, conflit et violence
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FUR	Fragilité, urgences et réfugiés
Gavi	Gavi, l'Alliance du Vaccin
GIC	Groupe international de coordination pour l'approvisionnement en vaccins
GPF	Cadre de performance des subventions
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HPF3	Fonds commun pour la santé
IASC	Comité permanent interorganisations
LD	Lettre de décision
MSF	Médecins sans Frontières
Nexus HDP	Nexus action humanitaire-développement-paix
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PA	Protocole d'accord
PDI	Personnes déplacées internes
PEV	Programme élargi de vaccination
QE	Question d'évaluation
RCA	République centrafricaine
RNB	Revenu national brut
RSS	Renforcement des systèmes de santé
RSSV	Renforcement des systèmes de santé et de vaccination
S&E	Suivi et évaluation
SCM	Responsable pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE

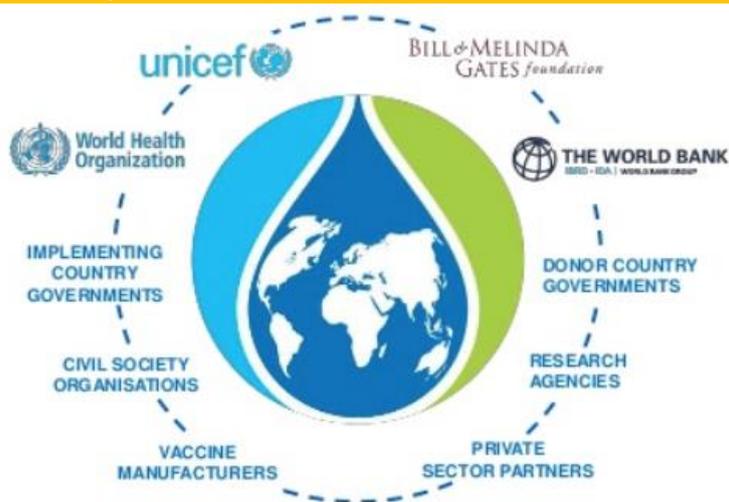
1.1.1 GAVI, L'ALLIANCE DU VACCIN

Gavi a été officiellement lancée à l'occasion du Forum économique mondial en janvier 2000. En tant que partenariat public-privé international, Gavi rassemble des agences clés des Nations Unies, des gouvernements, des fabricants de vaccins, le secteur privé, des agents de recherche et la société civile dans le but commun de créer un accès égal aux vaccins nouveaux et sous-utilisés pour les enfants vivant dans les pays les plus pauvres du monde. Gavi joue un rôle essentiel dans le renforcement des soins de santé primaires pour veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte. Gavi a pour mission « *de sauver des vies d'enfants et de protéger la santé des populations en élargissant l'accès à la vaccination dans les pays à faible revenu* ». ¹

Plutôt que de dupliquer les services de nombreux acteurs dans le domaine de la santé et de la vaccination, Gavi s'appuie sur des systèmes nationaux et travaille avec des partenaires largement présents dans les pays pour mettre en œuvre ses programmes. Gavi fournit un soutien aux pays pour leur permettre d'introduire de nouveaux vaccins et de mener des campagnes de vaccination supplémentaires pour certaines vaccinations spécifiques, ainsi qu'un soutien au renforcement des systèmes de santé et de vaccination (RSSV).

Les partenaires participent à l'Alliance du Vaccin en intervenant dans les domaines suivants : stratégie, élaboration des politiques, plaidoyer, collecte de fonds, mise au point et achat de vaccins, soutien aux pays et administration de la vaccination.

Figure 1. Organisations partenaires de l'Alliance



Source : <https://www.gavi.org/our-alliance/about>

¹ <https://www.gavi.org/our-alliance/strategy>

1.1.2 POLITIQUE EN MATIERE DE FRAGILITE, DES URGENCES ET DES REFUGIES DE GAVI

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi² est entrée en vigueur en juin 2017. Elle remplace la « politique de fragilité et d’immunisation » approuvée par le Conseil d’administration de Gavi en décembre 2012.³ Cette politique vise à :

- formuler des critères clairs pour identifier un sous-ensemble de pays soutenus par Gavi se trouvant dans une situation de fragilité, conformément aux normes internationales;
- fournir des conseils pour assouplir l’application de certaines politiques et procédures approuvées par le Conseil d’administration de Gavi, afin de s’adapter au contexte local et d’améliorer l’efficacité du soutien pour parvenir à un accès équitable à la vaccination; et
- détailler les mesures de flexibilité qui peuvent être prises en cas de situation d’urgence et pour les pays bénéficiant du soutien de Gavi et qui accueillent des réfugiés.

Le champ d’application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s’applique aux pays bénéficiant du soutien de Gavi (pays à faible revenu, pays en phase 1 et en phase 2, conformément à la politique d’éligibilité et de transition de l’Alliance)⁴ qui se trouvent dans des situations de fragilité, d’urgence et/ou de réfugiés, tel que décrit dans le document d’orientation de 2018 :

- **Fragilité** : les pays confrontés à la fragilité sur la base de trois classifications internationales⁵ qui tiennent compte de l’instabilité politique, économique, environnementale et sociale, ainsi que de la gestion du secteur public et de l’inclusion sociale.
- **Urgences** : les classifications de l’OMS et des Nations Unies servent de points de référence et de signes d’alerte précoce pour aider à identifier les pays soutenus par Gavi qui sont confrontés à des situations d’urgence, naturelles ou provoquées par l’homme.
- **Réfugiés** : Gavi encourage les gouvernements des pays qu’elle soutient à inclure les réfugiés dans leur planification des services de vaccination de routine. À cette fin, la politique prévoit un certain nombre de flexibilités potentielles pour les pays soutenus par Gavi qui accueillent des réfugiés.

L’application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi est guidée par un ensemble de neuf principes clés : transparence, priorisation, flexibilité, résilience, complémentarité, coordination, propension plus importante au risque, principes humanitaires et perspective de genre.⁶

La **Figure 2** résume le processus d’application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Cette politique prévoit une approche souple et adaptée à l’égard des dispositions et procédures programmatiques, administratives et/ou financières. Elle vise par conséquent à renforcer la capacité d’un pays à utiliser de manière efficace le soutien de Gavi. Les circonstances susceptibles de rendre les pays éligibles à l’application de la politique comprennent la fragilité, les conflits, les catastrophes naturelles, les

² Politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Version 3.0. Approuvée par le Conseil d’administration de Gavi le 7 juin 2018.

³ Politique de fragilité et d’immunisation de Gavi. Approuvée par le Conseil d’administration de Gavi en 2012.

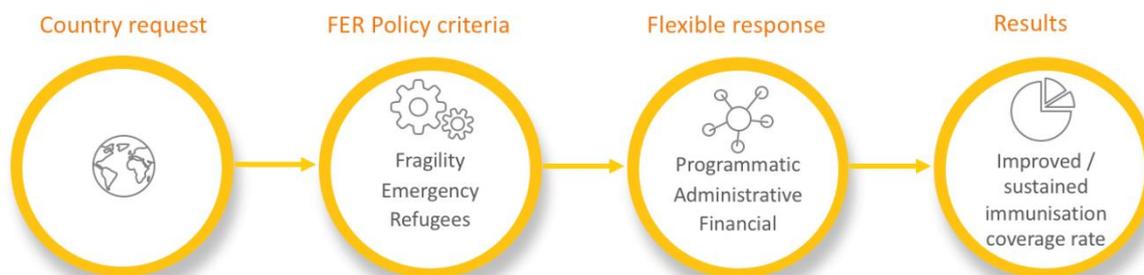
⁴ Politique d’éligibilité et de transition de Gavi, l’Alliance du Vaccin. Version 3.0. Approuvée par le Conseil d’administration de Gavi le 7 juin 2018.

⁵ Chaque année, Gavi examine la fragilité des États selon : 1) l’indice des pays fragiles du Fonds pour la paix; 2) les États de fragilité de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); et 3) la liste harmonisée des pays en situation de fragilité de la Banque mondiale.

⁶ Politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi. Version 3.0. Approuvée par le Conseil d’administration de Gavi le 7 juin 2018.

urgences sanitaires ou les crises liées aux réfugiés. Les premières mesures de flexibilité prises dans le cadre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ont été demandées et approuvées en octobre 2017.

Figure 2. Politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi – processus d'application



Les pays identifiés comme fragiles à partir des trois listes publiées officiellement susmentionnées⁷ (voir également la **Section 2.3**) peuvent bénéficier de mesures de flexibilité au titre de la politique. Celles-ci peuvent être accordées au regard des éléments suivants : les conditions et procédures de demande de soutien, de suivi et d'établissement des rapports de Gavi; et la mise en œuvre du soutien au titre du RSSV (par ex : les critères d'éligibilité pour le volet du financement basé sur la performance, l'octroi de fonds à des acteurs non étatiques, et un soutien supplémentaire au titre du RSS jusqu'à 50 % au-delà des fonds alloués au pays).⁸ Les mesures de flexibilité supplémentaires pour répondre à une situation d'urgence qui sont stipulées dans la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés comprennent le soutien supplémentaire aux vaccins, le soutien au titre du RSS, le soutien supplémentaire aux coûts opérationnels et l'assistance technique. Dans les situations impliquant des réfugiés, ces mesures comprennent les quantités supplémentaires de vaccins, y compris pour un groupe d'âge élargi et/ou une large gamme d'antigènes pour ces populations.

1.2 ÉVALUATION

Compte tenu de l'importance stratégique de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie 5.0 de Gavi (2021-2025), le Conseil d'administration de Gavi a demandé une évaluation externe de la politique. hera a été mandatée pour réaliser cette évaluation.

L'objectif principal consiste à évaluer la conception globale, la mise en œuvre et les résultats de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Les résultats et les recommandations de l'évaluation

⁷ Indice des États fragiles publié par le Fonds pour la paix, États fragiles de l'OCDE, liste harmonisée des situations fragiles dressée par la Banque mondiale.

⁸ Politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi. Version 3.0. Approuvée par le Conseil d'administration de Gavi le 7 juin 2018.

visent à guider l'orientation future et la révision de la politique. Le Secrétariat et le Conseil d'administration de Gavi constituent l'auditoire cible de l'évaluation.⁹

1.2.1 OBJECTIFS

Les objectifs de l'évaluation¹⁰ sont les suivants :

1. Déterminer si la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été conçue de manière à pouvoir atteindre les objectifs visés;
2. Évaluer l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre et de la gestion de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés par le Secrétariat de Gavi;
3. Évaluer dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a atteint le(s) résultat(s) souhaité(s) et tirer des conclusions fondées sur des données probantes concernant les succès les plus marquants et les défis majeurs; et
4. Tirer des conclusions et des enseignements, et formuler des recommandations pour faciliter la révision et la mise à jour de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et étayer son volet fragilité.

L'évaluation couvre l'application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés dans tous les pays éligibles au soutien de Gavi ayant bénéficié de quelconques mesures de flexibilité au titre de cette politique pour la période allant de juin 2017 à mars 2020.

L'évaluation ne couvre pas la stratégie ni la riposte de Gavi à la pandémie de COVID-19. Néanmoins, il est prévu qu'elle mette à profit les informations liées à la COVID-19 pour autant qu'elles étayent la future ligne de conduite de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.

1.2.1 METHODOLOGIE

1.2.1.1 Approche globale

L'évaluation a nécessité le recours aux méthodes suggérées dans l'appel à propositions et appliqué une approche mixte fondée sur une réflexion factuelle et portant sur les aspects comparatif et l'apprentissage. Afin de recueillir des informations sur l'élaboration, la mise en œuvre et les résultats de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, une étude documentaire et des entrevues virtuelles avec les principaux intervenants ont été réalisées. Par ailleurs, trois études de cas approfondies menées en Afghanistan, au Bangladesh et au Soudan du Sud (voir **Volume 2**) sont venues étoffer les constatations faites au niveau mondial. Ces pays ont été sélectionnés en concertation avec le Secrétariat de Gavi.

L'approche mixte a permis d'étayer les résultats générés par les différentes méthodes, et d'en présenter une synthèse, renforçant la crédibilité des résultats et étoffera les conclusions. S'agissant de l'aspect comparatif, la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est évaluée et comparée par

⁹ Appel à propositions : La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés – Évaluation. En date du 8 septembre 2020. 042-2020-GAVI-RFP.

¹⁰ De légères modifications aux objectifs initiaux 3 et 4 dans l'appel à propositions ont été approuvées dès le début par le Secrétariat pour veiller à ce que ces objectifs ne s'excluent pas mutuellement. Elles ont été appliquées au cadre d'évaluation (Voir 1.2.1.2 et Annexe 3). Objectif initial 3 : Évaluer dans quelle mesure la politique a atteint le(s) résultat(s) souhaité(s). Les évaluateurs doivent décrire les principaux succès, défis et enseignements tirés. Objectif initial 4 : Fournir des résultats axés sur les faits et des recommandations pour faciliter la révision et la mise à jour de la politique, et étayer son volet fragilité.

rapport aux autres politiques mondiales et principes directeurs ayant trait à l'action humanitaire, aux mesures de flexibilité, à la fragilité, aux situations d'urgence et aux réfugiés, et dans le contexte des normes et cadres internationaux.¹¹ L'approche inductive et formative de l'évaluation a été l'occasion d'approfondir le volet apprentissage dans le cadre des consultations avec les partenaires directs de Gavi.¹² Ce volet a encore été renforcé par un atelier de co-création en ligne auquel ont participé les membres du personnel de Gavi concernés et des intervenants externes¹³, et qui a contribué à faire en sorte que l'évaluation soit axée sur l'utilité mais aussi à accroître la participation de différents groupes d'intervenants. Les résultats et les recommandations préliminaires de l'évaluation ont été examinés de manière concertée.

L'évaluation a été réalisée conformément aux principes décrits dans la politique d'évaluation de Gavi¹⁴ et tient compte des critères les plus récents du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (2019).¹⁵

Le processus d'évaluation comprenait quatre phases : 1) phase de conception; 2) collecte de données; 3) analyse des données, atelier de co-création et rapport d'évaluation; et (4) dissémination. Les différentes phases s'alignaient sur les objectifs et les résultats escomptés identifiés dans le cadre de l'évaluation.

La **Figure 3** montre le lien entre les objectifs de l'évaluation (conception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, mise en œuvre, résultats fondés sur des données probantes et enseignements tirés) et les critères d'évaluation pertinents du CAD de l'OCDE.¹⁶

Figure 3. Objectifs de l'évaluation et critères d'évaluation du CAD de l'OCDE



1.2.1.2 Cadre d'évaluation

Un cadre d'évaluation permettant d'évaluer la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été élaboré à titre indicatif par l'équipe d'évaluation; celui-ci est considéré comme l'élément central de l'évaluation (voir l'**Annexe 3**). Le cadre associe les objectifs de l'évaluation à un ensemble de questions

¹¹ Par exemple, le cadre de l'OMS pour la prise de décision sur la vaccination en situation d'urgence humanitaire aiguë, la politique du Fonds mondial relative aux contextes d'intervention difficiles, la stratégie en matière de fragilité, conflit et violence (FCV) de la Banque mondiale, le nexus action humanitaire-développement-paix (HDP), l'initiative New Way of Working (nouvelle méthode de travail), les directives du CAD de l'OCDE concernant le projet « Fit for Fragility » (adaptés à la fragilité), les Objectifs de développement durable (ODD), et ne laisser personne de côté.

¹² Il s'agit notamment des organisations partenaires de l'Alliance (OMS, UNICEF) et d'autres partenaires (par exemple les organismes d'aide humanitaire, les OSC).

¹³ Un atelier de co-création virtuel de trois heures a été organisé par hera le 26 mai 2021 afin d'analyser les résultats et les recommandations découlant de l'évaluation de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi. La liste des invités a été élaborée en étroite collaboration avec le Secrétariat de Gavi.

¹⁴ Politique d'évaluation de Gavi (2012), <http://www.gavi.org/about/governance/corporate-policies/evaluation>.

¹⁵ Critères d'évaluation révisés du CAD de l'OCDE (2019), <http://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>.

¹⁶ Les critères d'évaluation « durabilité » et « impact » du CAD de l'OCDE n'ont pas été jugés pertinents, compte tenu des questions d'évaluation retenues.

principales, questions secondaires et indicateurs d'évaluation. Ceux-ci sont liés aux méthodes de collecte et d'analyse des données, ainsi qu'aux sources d'éléments probants. Les questions générales d'évaluation énoncées dans l'appel à propositions demeurent inchangées, bien que l'équipe d'évaluation ait convenu avec le Secrétariat de Gavi d'en modifier quelque peu l'ordre. En outre, un certain nombre de questions secondaires a été ajouté. Le cadre d'évaluation a été communiqué au Secrétariat de Gavi, qui l'a ensuite approuvé, pendant la phase de de conception de l'évaluation.

1.2.1.3 Revue documentaire et analyse du contenu

Une bibliothèque de documents a été constituée au cours de la phase initiale, et celle-ci s'est étoffée tout au long de l'évaluation. Les documents ont été obtenus auprès du Secrétariat de Gavi et d'intervenants externes. L'équipe d'évaluation a par ailleurs complété ces documents par d'autres sources grâce à des recherches effectuées en ligne. Une liste des documents passés en revue est jointe à l'**Annexe 4**.

Le **Tableau 1** donne un bref aperçu des documents et de l'objectif de l'évaluation.

Tableau 1. Aperçu du type de documents consultés, en fonction des objectifs de l'évaluation

Types de document	Objectifs de l'évaluation
Documents d'orientation, stratégies, plans opérationnels, manuels, guides des procédures et outils de mise en œuvre de Gavi couvrant un éventail de domaines, notamment le soutien RSSV, les campagnes de vaccination, l'appui technique, etc.	Évaluer les aspirations initiales de Gavi et les mécanismes mis en place pour faire avancer ces aspirations.
Publications mondiales et documentation sur la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et les politiques humanitaires, les approches et les bonnes pratiques en la matière.	Évaluer et analyser la politique de Gavi en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et la comparer aux tendances et pratiques au niveau mondial.
Documents programmatiques et financiers, rapports de suivi, rapports annuels, etc.	Évaluer la nature et l'étendue de la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.

1.2.1.4 Cartographie des intervenants et entretiens avec des informateurs clés (à distance)

Un exercice de cartographie des intervenants a été entrepris en consultation avec le Secrétariat de Gavi afin d'identifier les principaux interlocuteurs au niveau du Secrétariat et dans les pays où Gavi a joué un rôle actif pendant la période considérée. Ayant dans un premier temps signalé ne pas être en mesure d'aider à identifier les intervenants externes à interroger, Gavi a demandé à l'équipe hera de mobiliser son réseau mondial afin d'identifier les informateurs externes concernés. Cela a permis de mener des entrevues avec un plus grand nombre d'informateurs clés, ce qui n'aurait pas été possible autrement. De nombreux points de vue ont ainsi été recueillis, afin de valider les résultats et de conforter les conclusions.

Afin de recenser les informateurs, un échantillonnage intentionnel a été réalisé, appliquant une stratégie soulignant la similarité, c'est-à-dire un échantillonnage par critère¹⁷; les critères de sélection suivants ont été

¹⁷ Palinkas et al. (2015) décrit l'échantillonnage non aléatoire comme « une technique qui est largement utilisée dans la recherche qualitative pour l'identification et la sélection de cas riches en information pour l'utilisation la plus efficace possible des ressources limitées. Il s'agit d'identifier et de sélectionner des individus ou des groupes d'individus particulièrement expérimentés qui connaissent bien un phénomène d'intérêt ». Ils notent par ailleurs « l'importance de la disponibilité et du consentement à participer, et la capacité à échanger des expériences et des opinions d'une manière éclairée, expressive et réfléchie ».

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4012002/pdf/nihms-538401.pdf>

hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre

é: sélection d'informateurs de différents types d'organismes; sélection d'informateurs d'horizons différents ou occupant différentes fonctions au sein de leurs organismes; répartition géographique; connaissance de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés; et disponibilité pour les entretiens. Grâce à un effort conjoint, 122 intervenants au total ont été identifiés et contactés. Une liste détaillée des intervenants par site, type d'organisme et organisation est jointe à l'**Annexe 5**. La liste a été passée en revue conjointement avec Gavi pour s'assurer de sa représentativité et de son exhaustivité.

Près de la moitié (64) des intervenants contactés (122) ont été interrogés. L'absence de réponse ou le refus de participer à l'évaluation est l'une des principales raisons expliquant cet écart, malgré plusieurs tentatives de contact pour planifier un rendez-vous. Cela était plus manifeste au niveau national (dans les études de cas), mais également au sein des organisations multilatérales. Le refus est principalement lié au manque de sensibilisation et d'information sur la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi, qui peut être en partie attribué au fait qu'il y'ait généralement une forte rotation du personnel au sein des organisations multilatérales et bilatérales dans les pays fragiles. Un nombre considérable d'entrevues ont été menées avec des intervenants internes de Gavi au niveau du Secrétariat (17) et au niveau régional (2). Au total, 27 entretiens ont été menés avec des interlocuteurs nationaux. Sur les trois pays concernés par nos études de cas, le Soudan du Sud a été le pays le plus accessible en ce qui concerne les entretiens (16).¹⁸ Dans toutes les études de cas, les intervenants gouvernementaux ont été difficiles à identifier et à interroger (voir également la **Section 1.2.2 Limites et mesures d'atténuation**).

Les entretiens semi-directifs avec des informateurs clés visaient à recueillir des informations, des points de vue et des impressions sur la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et sa mise en œuvre, et à tirer des enseignements pour les futures politiques et opérations en la matière. Les scénarios des entretiens reposaient sur le cadre de l'évaluation, mettant l'accent sur les trois premiers objectifs de l'évaluation :

- Élaboration, stratégie et planification – pertinence/cohérence;
- Mise en œuvre, processus et partenariats – efficacité/efficacités; et
- Résultats de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.

Les guides ont permis d'examiner le caractère approprié de la conception de la politique, le degré d'efficacité et d'efficience avec lequel celle-ci a été mise en œuvre, et ses résultats. Les guides d'entretien avec les informateurs clés figure à l'**Annexe 6**. Des guides distincts ont été élaborés pour chaque groupe d'intervenants, tel qu'identifié par l'exercice de cartographie des intervenants. Ils n'ont pas été testés au préalable, mais les entretiens semi-directifs ont permis de poser d'autres questions le cas échéant. Tous les entretiens ont été réalisés à distance par téléphone, sur Zoom, Skype, WhatsApp, MS Teams, et par d'autres moyens. Les entretiens ont été enregistrés uniquement avec le plein consentement des personnes interrogées. Les enregistrements ont été transcrits, puis anonymisés et classés par groupe d'intervenants au moment de l'analyse.

1.2.1.5 Études de cas nationales

En collaboration avec le Secrétariat de Gavi, trois pays ont été retenus pour les études de cas approfondies. Celles-ci permettent de mieux comprendre dans quelle mesure le contexte influe sur les programmes ou les

¹⁸ Pour l'Afghanistan, cinq intervenants (sur 16 personnes contactées), pour le Bangladesh (Cox's Bazaar), six intervenants (sur 19 personnes contactées) et pour le Soudan du Sud 16 intervenants (sur 31 personnes contactées) ont pu être interrogés. Voir l'Annexe 5.

interventions. Elles révèlent les processus inhérents aux programmes et présentent de manière détaillée les mécanismes à l'origine des résultats obtenus.

L'Afghanistan, le Bangladesh et le Soudan du Sud ont été choisis pour les études de cas, sur la base des critères de sélection ci-après :

- Éligibilité au soutien de Gavi, et faible couverture vaccinale de routine;
- Situation de fragilité, d'urgence ou impliquant des réfugiés;
- Pays doté d'un système de santé fragile ou qui ne fonctionne pas de façon optimale; et
- Informateurs clés facilement accessibles.

Le contenu narratif des études de cas figure dans le **Volume 2** du présent rapport; des références aux études de cas sont faites tout au long du présent rapport (Volume 1).

1.2.1.6 Analyse et synthèse des données

Les données qualitatives recueillies lors des entrevues et de l'étude documentaire ont été analysées à l'aide du logiciel MAXQDA,¹⁹ utilisé par l'équipe d'évaluation pour structurer la revue des documents, relier les données, identifier les données/tendances cohérentes et contradictoires, et comparer les types/groupes d'informateurs, de sources et de pays. À cet effet, un système de codes et sous-codes a été conçu sur la base des questions d'évaluation et de critères géographiques. Ces données ont été recoupées avec des ensembles de données quantitatives dans la mesure où celles-ci étaient disponibles (fournies par Gavi, ainsi que des données de la littérature grise).²⁰

L'équipe d'évaluation n'était pas habilitée à collecter des données quantitatives primaires. La composante quantitative de l'évaluation a plutôt consisté en une seconde analyse des données secondaires déjà recueillies par Gavi au moyen du cadre de S&E de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et de l'outil de suivi. L'équipe d'évaluation a par ailleurs eu accès à certaines données relatives aux trois études de cas provenant des plans pluriannuels détaillés, des rapports d'évaluation conjointe, des données communiquées par les pays (comme cela a été le cas pour le Soudan du Sud) et le point focal de Gavi pour la rougeole. Les estimations de l'OMS et de l'UNICEF relatives à la couverture vaccinale nationale (WUENIC) par pays, année et antigène ont également été consultées à partir du site web de l'UNICEF. Pendant la période de prolongation de l'évaluation, ces données ont été complétées par d'autres données fournies par Gavi puisqu'il s'est avéré, en lisant les premières ébauches du rapport d'évaluation, que davantage de données étaient disponibles mais dispersées à travers de nombreux documents. Plus de 500 documents ont ainsi été communiqués à l'équipe d'évaluation.

L'équipe d'évaluation a synthétisé les informations qualitatives et les données quantitatives, puis les a recoupées le cas échéant. La synthèse a été faite en identifiant les tendances communes dans les documents examinés et parmi les intervenants interrogés, ce qui a permis d'aborder des questions qui ont été soulevées à maintes reprises.

1.2.1.7 Considérations éthiques

Après une présentation générale de l'évaluation, les informateurs clés ont été informés que les données collectées resteraient anonymes. La participation aux entrevues était volontaire et les participants avaient

¹⁹ MAXQDA est un logiciel d'analyse de données qui permet d'analyser et de comparer des données qualitatives (<https://www.maxqda.com>).

²⁰ La littérature grise comprenait, par exemple, des rapports, des documents de plaidoyer, des articles de presse, etc. disponibles dans le domaine public.

le droit de s'y soustraire. Après avoir obtenu l'accord des intéressés, les entretiens ont été enregistrés. Les enregistrements et les documents examinés ont été conservés sur un serveur sécurisé et seuls les membres de l'équipe d'évaluation y ont eu accès. Les enregistrements et transcriptions seront détruits au terme de l'évaluation.

1.2.2 LIMITES ET MESURES D'ATTENUATION

Les méthodes suggérées dans l'appel à propositions ont été évaluées sur leur capacité à atteindre les objectifs de l'évaluation, et ont été jugées appropriées. Leur application présente toutefois certaines limites. Celles-ci ont été atténuées dans la mesure du possible par l'équipe d'évaluation, comme indiqué ci-dessous.

- Les directives fournies par Gavi pour identifier des informateurs clés étaient insuffisantes, en particulier pour les informateurs clés en dehors du Secrétariat de l'Alliance. Initialement, les informateurs externes provenaient en grande partie du propre réseau de hera mais la participation de l'équipe d'évaluation à la réunion de l'équipe de coordination de l'Alliance qui s'est tenue le 6 avril a fait prendre conscience aux membres de l'équipe d'évaluation qu'un certain nombre d'intervenants externes importants (par exemple les membres de l'Alliance) ne pourraient pas être identifiés par ce réseau. Enfin, à titre de mesure d'atténuation et relativement tard dans le processus, le nombre d'entrevues avec des informateurs clés et l'identification des interlocuteurs ont été conjointement coordonnés et décidés avec les membres du personnel concerné du Secrétariat de Gavi.
- La disponibilité des informateurs clés s'est révélée difficile, tant au sein du Secrétariat de Gavi que parmi les intervenants externes – en particulier au niveau des pays. La pandémie mondiale de COVID-19 a empêché l'équipe d'évaluation de tenir des réunions physiques avec le personnel concerné du Secrétariat de Gavi ainsi que dans les pays. Des entrevues et réunions virtuelles ont pu être organisées mais l'équipe d'évaluation estimait qu'une visite au Secrétariat de Gavi aurait pu contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficacé du processus d'évaluation. En outre, la riposte à la pandémie de COVID-19 à laquelle de nombreux répondants sont impliqués a entraîné des retards dans de nombreuses communications et activités, ainsi que l'annulation d'entretiens. À titre de mesures d'atténuation dans certains cas, d'autres informateurs ont pu être identifiés et interrogés et le calendrier de l'évaluation a été adapté.
- Les études de cas approfondies varient en termes de contenu en raison de la disponibilité inégale de documentation et des données, et de la possibilité d'avoir accès à des informateurs pour les entretiens. Aucune des études de cas n'inclut de données provenant de représentants gouvernementaux. Dans chaque pays, plusieurs agents gouvernementaux ont été contactés jusqu'à trois reprises, avec notamment l'appui des équipes pays de Gavi, mais sans succès (voir également le point précédent sur les limites inhérentes à la riposte à la pandémie de COVID-19). Au départ, l'équipe d'évaluation n'a eu accès qu'à une documentation limitée concernant les pays. Progressivement, après soumission des premières constatations de l'évaluation au Secrétariat, des sources de données supplémentaires ont été ajoutées par Gavi au cours de l'évaluation. Vu le manque de données disponibles, le Secrétariat a mis à disposition de l'équipe d'évaluation un grand nombre de documents contenant des données éparses. Cela s'est fait au moment où le mandat d'évaluation arrivait à son terme initial. Dans la mesure du possible, l'équipe d'évaluation a analysé les données et les a recoupées avec les résultats disponibles.
- Parce qu'il n'y avait pas concrètement de distinction entre l'application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et les programmes ordinaires de Gavi, la période couverte par les études de cas a probablement varié mais cela n'a pas pu être vérifié. Malgré une

connaissance générale de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et ses objectifs, nombre de personnes interrogées n'ont pu attribuer les mesures de flexibilité à une demande de subvention spécifique. Par exemple, la demande de flexibilité du Soudan du Sud au titre de la présente politique n'a été approuvée qu'en octobre 2019 et l'évaluation couvre la période 2017-mars 2020. À titre de mesure d'atténuation, l'évaluation de ces flexibilités au Soudan du Sud ne couvre que les six premiers mois de mise en œuvre.

- Les données du cadre de S&E de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés sont difficilement accessibles; elles ne sont ni consolidées, ni gérées de manière à permettre une évaluation efficace. Pour y remédier, beaucoup d'efforts ont été déployés et de nombreux documents et données fournis par Gavi ont été collectés, nécessitant des échanges réguliers, afin de mener une analyse quantitative appropriée destinée à étayer les résultats de l'évaluation. La **Section 4** fournit un état détaillé des données disponibles et de leur analyse, bien qu'il y ait encore des lacunes en ce qui concerne les données relatives à l'utilisation de l'Assistance pays ciblée supplémentaire et aux délais entre les différents décaissements.
- Des contraintes de temps et les difficultés quant à la disponibilité des données de l'outil de suivi au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ont limité l'analyse de la mise en œuvre de la politique. L'équipe d'évaluation a reçu à différents moments deux versions de l'outil de suivi avec des informations différentes. Les membres du Secrétariat de Gavi ont dans un second temps élaboré un autre outil distinct spécialement pour l'évaluation et répertoriant l'ensemble des mesures de flexibilité au titre de la politique. L'équipe d'évaluation a dû reprendre une partie de l'analyse des données à plusieurs reprises.
- La mise à disposition par Gavi des documents pertinents pour la revue documentaire s'est faite de manière progressive et certains documents clés n'ont été communiqués qu'à un stade ultérieur de l'évaluation (par exemple l'outil de suivi au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, les rapports du Conseil d'administration ainsi que ceux du Comité des programmes et des politiques de Gavi, etc.).
- Sachant que la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'inscrit dans le cadre du soutien RSS intégré, tous les documents initialement communiqués par Gavi ne contenaient que quelques références ayant un lien direct avec cette politique. L'équipe d'évaluation a tenté de remédier à ce problème et de compléter cette série de documents par des informations recueillies en ligne, mais une grande partie de ces informations ne concernait pas directement la présente politique.

En somme, les difficultés susmentionnées expliquent le peu de données disponibles pour étayer les résultats initiaux de l'évaluation présentés dans la première ébauche de rapport. Compte tenu des observations reçues sur la seconde ébauche du rapport d'évaluation, Gavi a pris note du nombre limité de sources de données qui ont été fournies à l'équipe d'évaluation. Un nombre considérable de documents supplémentaires (plus de 500) a donc été mis à la disposition de l'équipe d'évaluation, avec une demande particulière d'étayer les résultats de l'évaluation par des données quantitatives, ce qui a nécessité une prorogation du contrat d'évaluation. Tel que mentionné ci-dessus, il a fallu beaucoup de temps à l'équipe pour recueillir et consolider les données disponibles.

Le processus de triangulation a été influencé par les données qui ont été mises progressivement à disposition au cours de l'évaluation. Dans la mesure du possible, les nouvelles informations ont été recoupées avec les constatations établies. Le faible taux de réponse, tant au niveau national que gouvernemental, a été réduit autant que possible par les nombreuses tentatives de l'équipe d'évaluation pour contacter les personnes-

ressources, et par le recoupement avec de nouvelles données. La robustesse des observations a été évaluée selon le niveau de triangulation possible.

Le retour d'information des représentants des gouvernements pour les études de cas aurait été pertinent en vue d'accroître l'utilité des constatations de l'évaluation. L'équipe d'évaluation reconnaît qu'il n'a pas été possible d'obtenir une représentation exhaustive de toutes les parties prenantes et les éventuels biais que cela aurait pu entraîner. Toutefois, des efforts considérables ont été déployés pour valider les données quantitatives et qualitatives, étayer les résultats et conforter les conclusions.

Le **Tableau 2** présente la classification hiérarchique des niveaux de preuve utilisés dans le présent rapport.

Tableau 1. Hiérarchie des niveaux de preuve

Rang	Justification
1	Les résultats s'appuient sur des sources de données multiples (bonne triangulation) qui sont généralement considérées comme étant de qualité appropriée. Lorsque les sources de données sont limitées, les éléments justificatifs sont plus factuels que subjectifs.
2	Les résultats s'appuient sur des sources de données (triangulation) qui sont généralement considérées comme étant de moindre qualité, ou les résultats sont corroborés par un nombre limité de sources de données (triangulation limitée) de qualité appropriée, qui peuvent être davantage subjectives que factuelles.
3	Les résultats s'appuient sur quelques sources de données parmi un nombre limité de groupes d'intervenants (triangulation limitée). Les résultats reposent généralement sur des perceptions ou des sources de données jugées de moins bonne qualité.
4	Les résultats reposent sur des indications très limitées (source unique) ou incomplètes, voire des éléments douteux.

1.2.3 CALENDRIER ET LIVRABLES

Sur la base des informations fournies dans l'appel à propositions et comme convenu pendant la phase de conception de la présente évaluation, les jalons et livrables ci-après étaient initialement prévus :

Tableau 3. Jalons et livrables

Livrable	Date de soumission
Jalon 1	
Livrable 1 : Rapport de situation (diaporama)	19 février 2021
Jalon 2	
Livrable 1 : Résultats préliminaires (diaporama et annexes correspondantes)	26 mars 2021
Livrable 2 : Atelier de co-création (recommandations)	30 avril 2021
Livrable 3 : Projet de rapport	7 mai 2021
Livrable 4 : Diaporama PowerPoint résumant le premier projet de rapport, notamment les recommandations préliminaires	7 mai 2021
Livrable 5 : Rapport final, assorti d'un résumé analytique	14 mai 2021
Jalon 3	

Livrable 1 : Présentation du rapport final au Secrétariat de Gavi (notamment les diapositives)	Juin 2021
Livrable 2 : Note d'information résumant les principaux résultats, les enseignements tirés et les recommandations finales	Juin 2021

Les premiers livrables attendus au titre des jalons 1 et 2 ont été soumis comme prévu. Lors de la soumission du second projet de rapport, l'équipe hera a reçu un nombre considérable d'observations relevant le peu d'éléments pour étayer les résultats. Ainsi qu'il a été expliqué, un nombre considérable de documents supplémentaires a ensuite été mis à disposition de l'équipe, et l'on a par conséquent souligné la nécessité d'une prorogation du contrat d'évaluation. Le plan de travail appuyant cette prorogation prévoyait la soumission du rapport final au 30 août 2021.

2 ÉLABORATION, STRATEGIE ET ALIGNEMENT DE LA POLITIQUE EN MATIERE DE FRAGILITE, DES URGENCES ET DES REFUGIES

2.1 PERTINENCE DE LA POLITIQUE EN MATIERE DE FRAGILITE, DES URGENCES ET DES REFUGIES

Question d'évaluation : Dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés remplit-elle son objectif initial de faciliter l'adaptation rapide des approches et procédures programmatiques, administratives et financières dans différents contextes exceptionnels, compte tenu des réalités programmatiques et contextuelles en constante évolution ?

Constatation de haut niveau

- La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'avère très pertinente et remplit son objectif initial de faciliter – du moins potentiellement – l'adaptation rapide des approches et procédures programmatiques, administratives et financières. L'application de la politique semble toutefois devoir surmonter un certain nombre d'obstacles opérationnels, liés notamment aux procédures administratives et à la clarté des processus et des mécanismes. Par conséquent, l'objectif d'une rapide adaptation pourrait dans certaines applications ne pas être atteint.
- Les mesures de flexibilité au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ont appuyé l'objectif initial de la politique d'adapter la mise en œuvre des politiques et procédures de Gavi dans différents contextes exceptionnels, compte tenu des réalités contextuelles et programmatiques en constante évolution. Les informateurs clés confirment que la politique a aidé Gavi à promouvoir une riposte adaptée, coordonnée et complémentaire dans des contextes fragiles et des situations d'urgence ou impliquant des réfugiés.

Niveau de preuve

Niveau 2 (1–4) : les résultats s'appuient sur des sources de données (triangulation), qui sont généralement considérées comme étant de moindre qualité, ou les résultats sont corroborés par un nombre limité de sources de données (triangulation limitée) de qualité appropriée qui peuvent être plus subjectives que factuelles.

Dans cette section, nous apportons des précisions sur le processus d'élaboration de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, puis nous détaillons dans quelle mesure celle-ci remplit son objectif initial, tel qu'indiqué dans l'énoncé suivant tiré de la politique : « *La présente politique contient des critères de priorisation pour identifier un sous-ensemble de pays soutenus par Gavi qui se trouvent dans une situation de fragilité, conformément aux normes internationales. Elle fournit des orientations pour assouplir l'application de certaines politiques et procédures approuvées par le Conseil d'administration de Gavi, afin*

*de s'adapter au contexte local et améliorer l'efficacité du soutien pour parvenir à un accès équitable à la vaccination. La politique précise également les mesures de flexibilité qui peuvent être prises en cas de situation d'urgence et pour les pays bénéficiant du soutien de Gavi qui accueillent des réfugiés ».*²¹

2.1.1 ÉLABORATION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAGILITÉ, DES URGENCES ET DES RÉFUGIÉS

Contexte : le nombre de guerres civiles a doublé depuis 2001.²² Le nombre de personnes tuées dans ces conflits armés a décuplé depuis 2005.²³ Et on dénombre à travers le monde davantage de réfugiés et de personnes déplacées qu'à toute autre époque depuis la Seconde Guerre mondiale.²⁴ Les pays, mais également les villes fragiles, ont souvent du mal à se développer et se trouvent confrontés à une fragilité persistante. Si les tendances actuelles se confirment, il est probable que plus de 80 % des populations les plus pauvres du monde vivront dans des environnements fragiles à l'horizon 2030. La fragilité constituera alors un obstacle de taille à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) établit une distinction entre la fragilité dans ses dimensions politique, économique, environnementale, de sécurité et sociétale, qui en fait englobe non seulement les situations de fragilité (F), mais également les situations d'urgence (U) et celles impliquant des réfugiés (R). C'est dans ce contexte qu'a été élaborée la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.

Le soutien régulier de Gavi aux pays revêt la forme d'une stratégie de développement. Le revenu national brut (RNB) moyen par habitant, seuil important pour être éligible au soutien de l'Alliance, vise à financer et à faciliter l'introduction et la distribution de vaccins, dont le soutien au titre du RSS.

Avec l'évolution de son modèle de fonctionnement, Gavi a encore renforcé sa capacité à répondre d'une manière adaptée et flexible aux défis contextuels liés aux situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Depuis 2012, année l'introduction de la politique de fragilité et d'immunisation, qui a précédé la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, Gavi s'est de plus en plus orienté vers une réponse contextuelle dans les situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. La politique de 2012 a ainsi introduit l'Assistance pays ciblée (ACP).²⁵ La stratégie 4.0 de Gavi²⁶ est venue conforter l'idée qu'il fallait abandonner le principe de « solution unique » et adapter encore davantage le soutien de Gavi en fonction du contexte propre à chaque pays. Le Conseil d'administration de Gavi a approuvé le principe de « différenciation » et la hiérarchisation des pays en fonction de l'ampleur et de la gravité des défis liés à la vaccination. « L'approche différenciée », initialement conçue pour les pays fragiles, a été intégrée dans le modèle de fonctionnement de Gavi.

En décembre 2016, le Conseil d'administration de Gavi a approuvé les principes d'une nouvelle politique régissant l'approche de Gavi dans les contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des personnes déplacées.²⁷ Ces principes fondamentaux sont notamment les suivants :

- Passer d'un indicateur composite centré sur Gavi pour l'identification des contextes de fragilité à une évaluation plus transparente et objective basée sur des critères reconnus à l'échelle internationale.

²¹ Politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Version 3.0. Approuvée par le Conseil d'administration de Gavi, l'Alliance du Vaccin, 7 juin 2018.

²² <https://www.icrc.org/en/document/icrc-more-conflicts-more-sides-conflict-equal-greater-danger-study>

²³ Secrétaire général des Nations Unies, 2018

²⁴ <https://www.unhcr.org/news/stories/2018/6/5b222c494/forced-displacement-record-685-million.html>

²⁵ Rapport au Conseil d'administration de Gavi, 7–8 décembre 2016.

²⁶ Quatrième stratégie quinquennale de Gavi (2016–2020).

²⁷ Rapport au Conseil d'administration de Gavi, 7–8 décembre 2016.

- Envisager un engagement direct avec les OSC, tout en informant pleinement les autorités nationales, ce qui permettrait d'identifier les situations dans lesquelles les gouvernements et les partenaires de l'Alliance ne sont pas en mesure de fournir des services de vaccination dans certaines zones et pour certaines populations.
- Dans le cas des situations d'urgence, en tenant compte des éléments suivants : demandes individuelles des pays (selon les classifications de l'OMS et des Nations unies) en fonction des besoins particuliers; complémentarité des financements entre Gavi et les acteurs humanitaires; coordination de la réponse programmatique de Gavi avec d'autres acteurs au moyen des mécanismes appropriés, conformément aux directives en vigueur; et soutien aux initiatives des OSC qui souhaitent se procurer des vaccins dans les situations d'urgence.
- Encourager les gouvernements à prendre en considération les populations de réfugiés dans leurs demandes annuelles de vaccins, et continuer à encourager le cofinancement de toutes les doses (bien que cette exigence puisse être levée pour une période initiale limitée).²⁸

Plusieurs des principes susmentionnés qui ont été pris en compte dans la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ont suscité des inquiétudes de la part des membres du Comité d'experts techniques (CET) lors de la phase d'élaboration de la politique. Le document de référence de Gavi sur la réunion consultative (août 2016), une lettre conjointe de Médecins sans Frontières (MSF) et Save the Children, ainsi que les entretiens menés auprès d'organismes humanitaires, confirment notamment que :

- 1) la politique n'a pas suffisamment pris en compte le soutien aux populations vulnérables dans le besoin dans les pays éligibles ou non au soutien de Gavi;
- 2) la politique doit permettre aux OSC opérant dans des situations de crise humanitaire d'avoir accès à des prix similaires à ceux payés par Gavi; et
- 3) la politique doit être plus explicite sur le rôle des autres partenaires au-delà de l'OMS et de l'UNICEF, notamment les organismes humanitaires et les OSC.

Gavi a passé en revue les pratiques des organisations partenaires et s'est concertée avec les pays, les organisations partenaires, les bailleurs de fonds et les experts pour recueillir et analyser les expériences, et évaluer les lacunes des politiques et stratégies existantes de Gavi.²⁹ Lors de la réunion consultative tenue en août 2016, les participants ont suggéré que les mesures de flexibilité demeurent transparentes et non prescriptives mais qu'une série d'options pourrait s'avérer utile dans certaines circonstances.³⁰ Les membres du CET consultés durant le processus d'élaboration de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ont par ailleurs mis en évidence le manque de clarté concernant les mesures concrètes de flexibilité proposées. Avec la mise en œuvre de la politique, les membres du Secrétariat de Gavi ont été encouragés à trouver d'autres mesures de flexibilité novatrices, mais les personnes-ressources au sein de

²⁸ Rapport au Comité des programmes et des politiques (CPP) de Gavi, Octobre 2016.

²⁹ CPP, octobre 2016, annexe 4 du document de référence. Le compte rendu de la réunion consultative du 22 août 2016 (page 25) dresse la liste des participants des instances suivantes : ministère de la Santé de la République centrafricaine (RCA), ministère de la Santé d'Haïti, ministère de la Santé des Îles Salomon, ministère de la Santé du Soudan, Mission permanente de l'Australie et du Canada auprès des Nations Unies, UNICEF, OMS, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), Panacea Biotec Ltd, MSF, CICR, Save the Children, Norad, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), GSK, et un expert indépendant.

³⁰ CPP, octobre 2016, annexe 4 du document de référence, et compte rendu de la réunion consultative du 22 août 2016 (page 20).

Gavi ont indiqué que cela ne se passait que très rarement et un document d'évaluation interne de Gavi de 2019 confirme également que « *dans la pratique, les données ne semblent pas indiquer que le Secrétariat a dépassé le cadre des exemples* ». ³¹ La possibilité d'augmenter de 50 % le plafond du soutien RSS au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés reste la mesure de flexibilité la plus importante accordée au titre de la présente politique.

2.1.2 PERTINENCE – OBJECTIF INITIAL

Les personnes-ressources au sein de Gavi et les informateurs externes reconnaissent que son engagement dans des contextes fragiles, d'urgence et impliquant des réfugiés expose l'Alliance à des niveaux de risque plus élevés, ce qui est conforme aux directives du CAD de l'OCDE concernant la politique « Fit for Fragility » (adaptés à la fragilité). ³² Cela inclut les risques fiduciaires, les risques opérationnels (par exemple la sécurité du personnel) et les risques afférents aux programmes. Les exemples de risques comprennent l'engagement avec des acteurs non étatiques, tel que démontré en Afghanistan et au Soudan du Sud, la réaffectation des fonds et l'octroi de fonds supplémentaires (notamment pour les dépenses inhérentes aux ressources humaines), la levée des obligations de cofinancement, et la prise de décisions rapide pour ajuster le soutien dans des environnements souvent complexes et imprévisibles. Gavi dispose d'un cadre opérationnel de la politique des risques bien élaboré ³³ et reconnaît également qu'il n'est pas exclu que les dérogations à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés dans l'ensemble du portefeuille se banalisent si de nombreux pays se voient accorder des mesures de flexibilité, limitant ou déviant ainsi la mise en œuvre des politiques standard de Gavi. ³⁴ Ceci a également été confirmé par les informateurs au sein de Gavi, qui pointent du doigt une certaine réticence à s'écarter des procédures très standardisées ou des critères d'éligibilité.

Par nature, la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés permet à Gavi d'alterner entre différents besoins et priorités, et de s'adapter à de nouvelles circonstances pour rester efficace. Les compromis qui en découlent inévitablement doivent être soigneusement examinés. Les études de cas réalisées au Soudan du Sud et en Afghanistan révèlent une plus grande appétence pour le risque, comme en attestent l'établissement de liens avec d'autres partenaires, la mise en commun des ressources financières et du S&E, ainsi qu'une baisse de la fiabilité des reportings, tout ceci ayant dans ces circonstances accru l'exposition au risque de l'organisation. L'étude de cas réalisée au Soudan du Sud montre une atténuation appropriée des risques. Le début de la guerre civile en 2015 a entraîné une interruption du programme de Gavi, une évacuation du personnel et une baisse des taux d'exécution budgétaire. Le programme a été relancé en 2017 et Gavi a intensifié ses efforts en 2018. En 2019, le Comité d'examen indépendant a approuvé l'octroi de fonds supplémentaires au titre du RSS pour les situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Des études cartographiques réalisées par les partenaires d'exécution ont permis d'identifier 55 pays prioritaires comptant le plus grand nombre d'enfants non vaccinés. L'évaluation conjointe était bien coordonnée et a impliqué de nombreux acteurs humanitaires. La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a contribué à la création de nouveaux partenariats (le Fonds commun pour la santé (HPF3), Crown Agents, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)). Des vaccinateurs ont été recrutés et ont bénéficié de mesures incitatives, et la vaccination de routine a été intensifiée. Cela témoigne d'une analyse judicieuse, d'une faculté d'adaptation et d'une atténuation des

³¹ Examen de l'approche de Gavi en matière de flexibilité du soutien dans les contextes fragiles – Conséquences pour la révision de la politique de financement, 2019.

³² https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ba7c22e7-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/ba7c22e7-en&_csp_=89578a182071559ff79c670c40753038&itemIGO=oced&itemContentType=book#chapter-d1e11197

³³ <https://www.gavi.org/programmes-impact/programmatic-policies/risk-policy>.

³⁴ Rapport au Conseil d'administration de Gavi, Board-2020-Mtg-3-Doc 03-Annex F.

risques par le biais d'une action collective, la responsabilisation mutuelle et le partage des risques, qui sont tous jugés nécessaires pour appuyer les opérations dans des contextes fragiles.³⁵

Les mesures de flexibilité approuvées pendant la période considérée s'alignaient largement sur la conception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, en dépit d'un contrôle et d'un suivi systématiques de leur mise en œuvre limités (voir également la [Section 4](#)). Les mesures de flexibilité octroyées au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés sont de nature programmatique, administrative et financière. Il est important de noter que les demandes à ce titre ne constituent pas une demande de subvention distincte mais dans bien des cas un remaniement des subventions existantes ou potentielles. La plupart des mesures programmatiques accordées ont toutefois des répercussions financières. Interrogés par exemple sur le type de mesures de flexibilité susceptibles d'être accordées au titre de la présente politique, les informateurs internes et externes ont principalement évoqué la possibilité d'augmenter de moitié les subventions allouées au titre du RSS. Toutes les mesures de flexibilité ayant des répercussions financières doivent être approuvées par le Directeur exécutif de Gavi, en tenant compte des recommandations du Comité d'examen indépendant, du Panel d'examen de haut niveau ou de l'instance de coordination adéquate de l'Alliance. L'analyse des données quantitatives recueillies dans le cadre de l'évaluation confirme les informations fournies par les intervenants selon lesquelles les demandes de mesures de nature administrative n'ayant aucune implication financière peuvent sembler-t-il être traitées plus rapidement dans la mesure où le processus d'approbation des décaissements de fonds prend généralement du temps.

Les personnes-ressources au sein des agences humanitaires (notamment les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales) précisent que les procédures de Gavi ne sont pas très adaptées à une riposte rapide. Bien que l'application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés soit abordée plus en détail à la [Section 3](#), d'une manière générale, ce point de vue est partagé par les informateurs tant au sein qu'en dehors du Secrétariat, même s'ils reconnaissent que la capacité à réagir rapidement varie selon qu'il s'agit d'un contexte d'urgence ou d'un soutien supplémentaire au titre du RSS dans un contexte de fragilité (par exemple). La présence de Gavi dans les pays étant limitée, la nécessité d'une contribution et d'efforts accrus de la part des autres parties prenantes nationales, principalement dans la phase préparatoire des demandes de flexibilité au titre de la politique a été évoquée. Ceci est perçu comme un effet inattendu de l'application de la politique.

La synthèse des données recueillies lors des entretiens avec des informateurs clés indique qu'un certain nombre de principes ayant servi de fondement à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et de préoccupations soulevées par les membres du CET restent d'actualité, et ont incité à poursuivre les délibérations, notamment lors de la phase de conception de la stratégie 5.0 de Gavi.³⁶ Celle-ci semble mettre davantage l'accent sur les contextes fragiles, d'urgence et impliquant des réfugiés, ce qui est conforme à la priorité donnée aux enfants « zéro dose », aux approches adaptées, à l'équité, à la durabilité et au soutien à effet catalyseur pour les pays qui ne sont plus éligibles au soutien de Gavi ou qui ne l'ont jamais été. Suite à l'examen de documents pertinents et aux consultations avec des informateurs clés, les questions qui restent en suspens comprennent généralement :

- la catégorie dont relève un pays et les critères d'éligibilité (notamment la riposte contextualisée au niveau sous-national) (voir également la [Section 2.2](#));

³⁵ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ba7c22e7-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/ba7c22e7-en&_csp_=89578a182071559ff79c670c40753038&itemIGO=oecd&itemContentType=book#chapter-d1e11197

³⁶ <https://www.gavi.org/our-alliance/strategy/phase-5-2021-2025>

- le soutien aux pays non éligibles ou à ceux qui ne le sont plus, sachant que les populations vulnérables vivent désormais dans un certain nombre de pays affichant des niveaux de revenu variables (voir également la [Section 2.2](#));
- les réfugiés transfrontaliers dans les pays non éligibles au soutien de Gavi (voir également la [Section 2.2](#) et la [Section 4.2](#));
- la couverture des personnes déplacées (voir également la [Section 2.2.3](#));
- la collaboration avec les institutions gouvernementales, et les partenariats avec les acteurs humanitaires, notamment les OSC (voir également la [Section 3.2](#));
- l'application d'une perspective de développement par rapport à une perspective humanitaire (notamment l'intérêt récent de la communauté internationale pour le nexus HDP), et la réactivité d'une organisation comme Gavi (voir également la [Section 2.3.1](#)); et
- l'intégration des réfugiés dans les processus nationaux de planification, et le cofinancement pour les populations de réfugiés (voir également la [Section 4.2](#)).

Alors que certaines discussions sur les principes de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés se poursuivent, les études de cas nationales mettent clairement en évidence la volonté de Gavi de cibler les contextes fragiles, d'urgence et impliquant des réfugiés, en soutenant une riposte adaptée, coordonnée et complémentaire, et en appliquant une propension accrue au risque. Au Soudan du Sud, Gavi s'est résolument tournée vers ses partenaires et réseaux de partenaires existants.

L'élaboration d'une évaluation conjointe exhaustive mettant à contribution plusieurs partenaires a démontré une démarche bien coordonnée pour compléter les différents piliers du renforcement des systèmes de santé et de vaccination dans des zones géographiques très variées. Cela a permis à Gavi de travailler en collaboration avec les partenaires humanitaires : par exemple, la collaboration avec l'OIM pour cibler les populations déplacées. la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a permis au pays de recenser les districts au niveau sous-national comptant le plus grand nombre d'enfants non vaccinés et de réorganiser ses partenaires en conséquence. En Afghanistan, Gavi s'est tournée vers les membres du groupe élargi de partenaires et les OSC afin d'identifier des modèles plus performants pour cibler les enfants difficilement accessibles dans des zones contrôlées par des groupes armés non étatiques.

2.2 CRITERES D'ELIGIBILITE DE LA POLITIQUE EN MATIERE DE FRAGILITE, DES URGENCES ET DES REFUGIES

Question d'évaluation : La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés articule-t-elle clairement les critères d'éligibilité, identifie-t-elle différentes situations et permet-elle d'intervenir de façon appropriée ?

Constatation de haut niveau

- La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés articule clairement les critères d'éligibilité en s'appuyant sur les listes publiées à l'échelle internationale pour déterminer les pays fragiles, et sur la classification utilisée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) pour les situations d'urgence.
- Des préoccupations ont été soulevées concernant l'identification de situations différentes de manière à mettre en œuvre une riposte appropriée. La pertinence du seuil de revenu pour l'éligibilité au soutien Gavi, et donc aussi l'éligibilité aux mesures énoncées dans la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, ont été remises en question. La question de la non-éligibilité des pays confrontés à de graves situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés compte tenu de situations de fragilité et d'urgence localisées (rarement à l'échelle nationale), ou impliquant des réfugiés ayant franchi les frontières, a suscité de vives inquiétudes nécessitant une réponse appropriée. De même, les personnes

	déplacées ou les migrants dont les besoins / risques en matière de santé sont similaires à ceux des réfugiés ne peuvent être suffisamment couverts par la politique.
Niveau de preuve	Niveau 1 (2–4). Les résultats s'appuient sur des sources de données multiples, ce qui permet une triangulation suffisante.

Lors de la phase de conception de la présente politique, il a été nécessaire d'établir une distinction claire entre les situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. L'objectif était de rendre objectifs et transparents les critères de classification des pays. Les informateurs au sein de Gavi confirment que le recours aux listes internationales des pays en situation de fragilité et d'urgence constitue une amélioration par rapport à la précédente politique de Gavi, et contribue à une plus grande objectivité et une transparence accrue concernant les critères d'éligibilité. Malgré la pertinence de ces listes, les informateurs indiquent que les contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés doivent parfois répondre à des critères d'éligibilité nationaux plus souples, avec notamment une mise à jour régulière des listes. Ces points de vue étaient cohérents parmi les groupes d'intervenants, notamment les informateurs de la Banque mondiale et du Fonds mondial, qui sont confrontés à des défis similaires.

Les informateurs connaissaient généralement la méthode employée pour évaluer l'éligibilité des pays en situation de fragilité, d'urgence ou accueillant des réfugiés, notamment parce que la classification des pays pour le soutien régulier de Gavi est une composante importante de la nouvelle stratégie 5.0 de l'Alliance. L'équipe d'évaluation n'ignore pas que les discussions autour de la plupart de ces questions se sont tenues au stade de la conception de la politique (par exemple, le soutien aux pays non éligibles au soutien de Gavi) et durant la phase d'élaboration de la stratégie 5.0 de Gavi (classification des pays), mais ces éléments figurent parmi les questions les plus importantes abordées par les informateurs dans les différents groupes d'intervenants.

Au-delà de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, la stratégie 5.0 de Gavi s'appuie sur différents indicateurs divers et variés pour déterminer comment Gavi appréhende la coopération dans les pays bénéficiant d'un soutien de l'Alliance :

1. les pays à fort impact;
2. les pays fragiles et en proie à des conflits; et
3. les pays standards et prioritaires.

Selon ce modèle, les pays fragiles et en proie à des conflits bénéficient d'une approche différenciée qui inclut des processus simplifiés et plus souples, et une collaboration plus étroite avec un large éventail de partenaires, notamment des ONG internationales et des OSC locales.

2.2.1 FRAGILITE

Il n'existe aucune définition universelle convenue de la fragilité, une question qui a suscité des débats réguliers, comme l'attestent la plupart des informateurs tant au sein qu'en dehors du Secrétariat de Gavi. La politique précédente (2012) a identifié les pays « fragiles » sur la base d'un ensemble de critères mettant en perspective une forte dimension vaccinale.³⁷ Lorsque Gavi a élaboré la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, le critère permettant d'identifier les situations de fragilité a été remplacé par

³⁷ Rapport au Conseil d'administration de Gavi, 7–8 décembre 2016.
 hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre
 2021

une référence à des évaluations plus objectives, multidimensionnelles et reconnues au niveau international. Dans cette politique, la classification des situations de fragilité repose sur trois listes publiées officiellement:

1. L'indice des pays fragiles du Fonds pour la paix :³⁸ les deux premières catégories (« alerte très élevée » et « alerte avancée »).
2. Les États de fragilité de l'OCDE :³⁹ la première catégorie (« extrêmement fragiles »).
3. La liste harmonisée des pays en situation de fragilité de la Banque mondiale.⁴⁰

Les pays sont éligibles au soutien de Gavi si leur RNB moyen par habitant sur les trois dernières années est inférieur au seuil de Gavi, et ils sont classés en tant que pays en phase initiale d'autofinancement ou pays en phase de transition préparatoire. Lorsque le RNB moyen par habitant d'un pays au cours des trois dernières années dépasse ce seuil, celui-ci entrera en phase de transition accélérée et évoluera vers l'autofinancement. En ce qui concerne l'éligibilité pour le volet fragilité au titre de la présente politique, les pays en phase initiale d'autofinancement et en phase de transition préparatoire doivent au moins figurer sur deux des trois listes, et les pays en phase de transition accélérée sur au moins une des trois listes.

Les défis liés à l'éligibilité des pays en situation de fragilité, d'urgence ou accueillant des réfugiés rencontrés sont les suivants :

- Compte tenu de la mise à jour annuelle des listes, les pays peuvent être retirés d'une liste une année et y figurer de nouveau l'année suivante. La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés stipule, par exemple, que le seuil permettant de déterminer la fragilité en fonction de l'indice des pays fragiles du Fonds pour la paix est « alerte avancée » ou très élevée, ce qui correspond à un score de 100 ou plus. En 2018, le Zimbabwe a obtenu un score de 102,3 dans l'indice,⁴¹ et en 2019, le Zimbabwe a obtenu un score de 99,5, chutant sous le seuil de sa catégorie de 0,5 points.⁴² Étant donné qu'aucune autre liste n'a été mise à jour, et qu'il ne se trouve pas en phase de transition accélérée, le Zimbabwe n'était donc plus classé comme fragile et n'a pu bénéficier de nouvelles mesures de flexibilité. Une situation analogue s'est produite au Nigeria, qui a obtenu en 2018 un score de 99,9 dans l'indice des pays fragiles du Fonds pour la paix.⁴³ Une hausse de 0,1 point l'aurait conduit à franchir le seuil requis par Gavi et à être classé comme fragile, bien que des circonstances spécifiques au contexte auraient pu suggérer le contraire.
- Le fait que certains pays considérés comme fragiles affichent des résultats relativement bons en matière de vaccination, alors que d'autres pays qui ne sont pas classés comme fragiles éprouvent des difficultés en termes de couverture vaccinale, notamment les pays à revenu intermédiaire.
- Les critères permettant d'identifier les pays en situation de fragilité ne reconnaissent pas les zones géographiques fragiles dans un État non-fragile, ce qui entrave l'accès aux mesures de flexibilité au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés pour mettre en place des dispositifs d'intervention au niveau sous-national.
- Les listes des États fragiles externes ne sont mises à jour que très rarement. Lorsque la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été élaborée, les trois listes étaient actualisées

³⁸ <https://fundforpeace.org/2020/05/11/fragile-states-index-2020/>

³⁹ <https://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm>

⁴⁰ <https://pubdocs.worldbank.org/en/709631582764857310/FCSListFY06toFY19.pdf>

⁴¹ <https://fragilestatesindex.org/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report/>

⁴² <https://fragilestatesindex.org/2019/04/07/fragile-states-index-2019-annual-report/>

⁴³ <https://fragilestatesindex.org/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report/>

tous les ans, et Gavi révisait sa classification en conséquence en juillet de chaque année. Bien que la période entre chaque révision soit relativement longue, et que les problèmes rencontrés par les pays peuvent rapidement empirer, seul le Fonds pour la paix a actualisé son indice en 2019, alors que l'OCDE procède désormais à une mise à jour tous les deux ans. La Banque mondiale a récemment élaboré sa nouvelle stratégie en matière de fragilité, conflit et violence (FCV) et continue de publier des mises à jour annuelles. En principe, le volet « situation d'urgence » de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés couvre les situations qui se dégradent rapidement, mais uniquement celles en lien avec des situations d'urgence, et non celles qui se dégradent rapidement dans un contexte de fragilité.

2.2.2 URGENCES

Les situations d'urgence peuvent être naturelles ou provoquées par l'homme, et certaines apparaissent soudainement (par exemple un séisme), conduisant parfois à des flambées épidémiques.

Pour les situations d'urgence, Gavi n'utilise pas de critères d'inclusion définitive; l'Alliance utilise les classifications de l'OMS et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) comme points de référence et signes avant-coureurs. **Les consultations avec des experts externes lors de la phase de conception ont révélé des points de vue divergents sur la question de savoir si Gavi devait élargir son soutien aux pays confrontés à des situations d'urgence classées de niveau 3 ou 2 par l'OMS, indépendamment de leur statut d'éligibilité.** Les discussions au sein du CET n'ont pas permis de parvenir à un consensus sur cette question lors de la phase de conception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Le Comité des programmes et des politiques a toutefois recommandé aucun engagement de Gavi puisque la mise à jour de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés n'avait pas vocation à rouvrir l'éligibilité au soutien de l'Alliance.⁴⁴

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés n'a pas à proprement parler été conçue pour faire face aux flambées épidémiques, puisque d'autres mécanismes existent déjà à cet effet, comme le Groupe international de coordination (GIC) et le Fonds de riposte aux épidémies de l'Initiative contre la rougeole et la rubéole. Ceux-ci ne font pas partie intégrante de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, mais celle-ci peut être invoquée pour accorder aux pays des mesures de flexibilité supplémentaires. Le GIC financé par Gavi est un mécanisme distinct géré par l'OMS regroupant l'UNICEF, MSF et la FICR, qui prennent conjointement des décisions – très rapidement – concernant la mise à disposition des vaccins provenant des stocks mondiaux pour lutter contre les épidémies de choléra, de méningite, de fièvre jaune et d'Ebola. S'ils sont éligibles au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, les pays bénéficiant d'une mise à disposition de vaccins provenant d'un stock géré par le GIC pourront solliciter auprès de Gavi des mesures de flexibilité dans le cadre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés – par exemple, pour élargir la tranche d'âge éligible ou demander un soutien supplémentaire pour les coûts opérationnels. Dans le cadre du Fonds de riposte aux épidémies de l'Initiative contre la rougeole et la rubéole, les pays éligibles au soutien de Gavi qui sont touchés par une grave épidémie de rougeole et ne peuvent y faire face suffisamment rapidement avec les fonds dont ils disposent peuvent demander à bénéficier d'un financement pour endiguer les flambées épidémiques.

2.2.3 REFUGIES ET DEPLACEMENTS DE POPULATION

Si dans le cadre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés les critères d'éligibilité pour les réfugiés sont simplifiés (« les personnes qui fuient un conflit ou des persécutions en traversant

⁴⁴ Rapport au Conseil d'administration de Gavi, 7–8 décembre 2016.
hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre
2021

une frontière internationale et qui sont accueillies par un pays soutenu par Gavi »)⁴⁵, les discussions qui ont eu lieu au sein du CET lors de la phase de conception ont porté sur le soutien des populations de réfugiés qui traversent les frontières de pays non soutenus par Gavi. Les opinions restent partagées concernant la fourniture d'un soutien à des pays non éligibles confrontés au lourd fardeau de l'accueil des réfugiés. De même, les personnes déplacées sont également visées par la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés dès lors que cela concerne un pays éligible au soutien de Gavi. Par principe, Gavi ne fournit aucun soutien aux pays dont le RNB est supérieur au seuil, dans la mesure où ceux-ci sont à même de payer pour ces populations. Les intervenants des organismes humanitaires et des OSC ont déclaré qu'il s'agissait là d'une question essentielle lors de la phase de conception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et les entretiens avec des informateurs clés de ce groupe d'intervenants ont confirmé que cette situation reste préoccupante. En outre, certains informateurs de Gavi ont également remis en question la rigidité des critères d'éligibilité sur le plan de l'équité, alors que d'autres approuvaient les critères actuels.

Les personnes déplacées sont visées par la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés en tant que groupe vulnérable avec des besoins. Les migrants⁴⁶ n'y figurent pas. Les informateurs ont dit craindre que la politique ne soit pas suffisamment explicite pour lever les obstacles entravant la prestation des services et les mesures de flexibilité ont permis de répondre aux besoins de ces populations. Au même titre que celle des migrants, la question des déplacés internes devrait être l'objet d'une préoccupation croissante de la communauté internationale.⁴⁷ Bien qu'elles puissent prétendre à un soutien à la vaccination à l'échelle nationale, on entend souvent dire des personnes déplacées qu'elles impliquent des coûts opérationnels supplémentaires et risquent davantage de ne pas accéder aux soins de santé en raison de discriminations, de problèmes de sécurité et de prise en charge. Par exemple, l'est de la République démocratique du Congo (qui accueille actuellement 6 millions de personnes déplacées) et l'Éthiopie (où l'on a récemment observé d'importants mouvements de populations) figurent au nombre des sujets de préoccupation. Si chaque pays et chaque contexte géographique est bien spécifique, des questions ont été soulevées sur la manière dont Gavi serait en mesure d'appliquer expressément la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés actuellement en vigueur aux personnes déplacées et aux migrants.⁴⁸

2.3 ALIGNEMENT DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAGILITÉ, DES URGENCES ET DES RÉFUGIÉS

2.3.1 DIRECTIVES MONDIALES ET RÉPONSES AUX SITUATIONS DE CRISE HUMANITAIRE

2.3.1.1 Directives mondiales

Question d'évaluation : Dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne-t-elle sur les directives mondiales et les réponses aux situations de crise humanitaire, et reflète-t-elle les bonnes pratiques et les approches plus globales (par exemple dans la classification des trois volets de la politique – fragilité, urgences et réfugiés) ?

Constatation de haut niveau

- La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne bien sur les directives mondiales et les réponses aux situations de crise humanitaire,

⁴⁵ Politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi. Version 3.0. Approuvée par le Conseil d'administration de Gavi le 7 juin 2018.

⁴⁶ Définition du HCR : le terme est de plus en plus utilisé comme terme générique pour désigner toute personne « forcée » de fuir ou de quitter son lieu de résidence habituelle, soit en se déplaçant à l'intérieur de son propre pays, soit en franchissant une frontière.

⁴⁷ <https://www.internal-displacement.org/publications/internal-displacement-index-2020-report>

⁴⁸ Selon les estimations du HCR, 79,5 millions de personnes ont été déplacées de force dans le monde (HCR, 2019).

	<p>notamment sur le cadre de l'OMS pour la vaccination en situation d'urgence humanitaire aiguë, qui s'est avéré être la directive mondiale la plus pertinente pour la politique de Gavi en la matière. Dans certains contextes toutefois, le cadre beaucoup plus large est sous-utilisé dans l'application de la présente politique.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les mesures de flexibilité accordées au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés offrent clairement la possibilité de coordonner l'action en faveur du développement et l'aide humanitaire, et la politique semble donc s'aligner parfaitement sur le concept du nexus HDP. • La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi s'aligne dans une large mesure sur les politiques analogues d'autres agences comme le Fonds mondial et la Banque mondiale (en invoquant par exemple la politique dans des zones fragiles de pays non-fragiles ou en faisant référence à des « environnements » plutôt qu'à des pays).
Niveau de preuve	Niveau 1 (2–4). Les résultats sont corroborés par des sources de données multiples, ce qui permet une triangulation suffisante.

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne bien sur les concepts et documents relatifs aux directives mondiales sur l'action humanitaire : par exemple, le nexus HDP, l'initiative New Way of Working (nouvelle méthode de travail), les directives du CAD de l'OCDE « Fit for Fragility » (adaptés à la fragilité), les Objectifs de développement durable (ODD), et le principe « ne laisser personne de côté ». Gavi a fait partie du groupe de travail du Programme pour la vaccination à l'horizon 2030 sur les épidémies et les situations d'urgence, et la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a servi de bonne pratique. Gavi a également contribué à l'accélérateur du Plan d'action mondial sur les programmes innovants dans les contextes de fragilité et de vulnérabilité. Toutefois, un certain nombre de ces ambitions et concepts mondiaux restent difficiles à mettre en œuvre, comme le narratif de « localisation » au titre du Grand Bargain ou du Programme d'action pour l'humanité (par exemple réduire l'affectation des contributions des donateurs).⁴⁹

Le principal document de référence technique reste le cadre de l'OMS pour la vaccination en situation d'urgence humanitaire aiguë.⁵⁰ Les informateurs de l'OMS indiquent qu'il conviendrait de respecter scrupuleusement le cadre par un travail de sensibilisation notamment dans les pays où l'on n'obtient guère de résultats en collaborant uniquement avec les autorités nationales, ce qui a également été souligné par les informateurs dans l'étude de cas réalisée au Bangladesh.

Lors de la phase de conception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, de longues discussions avec les intervenants externes ont été tenues sur la mise en œuvre du cadre de l'OMS, et le rôle de plaidoyer que Gavi pourrait jouer. L'OMS recommande une plus grande flexibilité en ce qui concerne les antigènes et les groupes d'âge au sein des populations spécifiques à haut risque. Les études de cas (voir **Volume 2**) révèlent des différences dans l'application du cadre de l'OMS. Si au Soudan du Sud une tranche d'âge plus large a été appliquée pour les populations déplacées et les réfugiés par le HCR, cela n'a pas été le cas à Cox's Bazar (Bangladesh) au tout début de la situation d'urgence, en dépit du risque accru auquel était exposée la population rohingya « zero dose ».

L'étude de cas réalisée au Bangladesh montre que les stratégies de vaccination en faveur des réfugiés rohingyas n'étaient au départ pas suffisamment adaptées au cadre de l'OMS pour la vaccination dans des contextes humanitaires. Les organisations partenaires de l'Alliance et les OSC ont fait savoir que les stratégies de vaccination

⁴⁹ Objectif 8 du Grand Bargain : Réduire l'affectation des contributions des donateurs.

⁵⁰ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255575/WHO-IVB-17.03-eng.pdf?sequence=1>

étaient limitées par l'obligation de s'aligner sur les stratégies et politiques nationales. Bien que les risques (afflux important, surpeuplement, population vaccinée presque nulle et malnutrition) soient clairement définis, on s'est résolument accordé sur le fait que le cadre de l'OMS n'influençait pas suffisamment la stratégie de vaccination. L'extension de l'âge a été contestée à plusieurs reprises, n'a pas été appliquée rapidement mais de manière réactive, et les campagnes de rattrapage ont été retardées. Les activités favorisant une forte mobilisation communautaire n'ont pas été suffisamment adaptées et mises en œuvre dès le début. En plus des problèmes de sensibilisation et la réticence à la vaccination au sein de la population rohingya, cela a probablement contribué à ce que les flambées existantes de maladies évitables par la vaccination se poursuivent la couverture vaccinale et que la couverture vaccinale pour le DTC et la rougeole restent bien en-deçà des normes internationales en matière de santé pour les réfugiés.

Le cadre de l'OMS est beaucoup plus large que ce qui a été utilisé par la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et les directives de l'OMS sont sous-utilisées. Selon les intervenants de l'OMS, cette sous-utilisation par les instances chargées de la mise en œuvre des subventions de Gavi et des mesures de flexibilité au titre de la présente politique est peut-être due à l'apparente complexité des documents d'orientation, même si l'OMS précise que les directives ont été élaborées de manière rigoureuse avec le concours du Groupe stratégique consultatif d'experts (SAGE) sur la vaccination.

En outre, les intervenants nationaux s'accordent largement à reconnaître que la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne sur les directives mondiales, qui font notamment référence aux lignes directrices de l'OMS, mais ils soulignent également que des obstacles concrets à la mise en œuvre subsistent. Il a notamment été fait référence au fait de travailler par l'intermédiaire du gouvernement et à l'incapacité de collaborer avec les ONG locales.

Dans le cas de Cox's Bazar (Bangladesh), au début de la crise, les stratégies de vaccination ont dû s'aligner sur la politique nationale, de préférence pour mettre en œuvre les services de routine du PEV. Les informateurs ont indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une approche adaptée correspondant au risque des réfugiés dans un premier temps. La possibilité de soutenir des groupes d'âge élargis et des antigènes supplémentaires a régulièrement fait l'objet de discussions, et bien que les groupes d'âge aient été étendus, cela n'est arrivé que plus tard. Dans d'autres contextes, comme au Soudan du Sud, des groupes d'âge élargis pour la vaccination contre la rougeole ont été appliqués à l'ensemble de la population, notamment aux personnes déplacées et aux populations de réfugiés, soutenus par le cadre de l'OMS.

Conformément au cadre de l'OMS, la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés engage Gavi à promouvoir les mécanismes qui facilitent l'achat des vaccins par les OSC.⁵¹ Afin de favoriser un accès équitable dans les zones non accessibles aux institutions gouvernementales, il a été jugé important de veiller à ce que les partenaires non gouvernementaux de Gavi soient mieux à même de répondre efficacement aux besoins des populations cibles. Toutefois, on ignore encore dans quelle mesure l'engagement à prôner l'achat des vaccins par les OSC s'est matérialisé. Les principes de Gavi concernant la collaboration avec les gouvernements pourraient, dans certains cas, rendre cela impossible.

Les investissements de Gavi dans les pays en situation de fragilité, d'urgence ou impliquant des réfugiés lui permettent de s'aligner davantage sur le nexus HDP, reconnaissant la nécessité de se recentrer et de travailler différemment en cas d'intervention dans des contextes fragiles. Le concept du nexus HDP a acquis une plus grande influence depuis le lancement de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés en 2017. Le nexus HDP, officiellement adopté par le CAD en février 2019⁵², est davantage reconnu par les acteurs du développement, de l'action humanitaire et de la paix. Le concept du nexus HDP s'aligne également sur le Programme pour la vaccination à l'horizon 2030⁵³ et les Objectifs de développement

⁵¹ Dans la grande majorité des pays, l'UNICEF achète des vaccins pour le compte de Gavi, et ceux-ci sont stockés puis distribués aux niveaux national et sous-national par les pouvoirs publics et les OSC.

⁵² <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>

⁵³ <https://www.who.int/teams/immunisation-vaccines-and-biologicals/strategies/ia2030>

durable, qui visent non seulement à répondre à des besoins précis, mais aussi à réduire les risques, la vulnérabilité et les besoins globaux, et à s'assurer que les acteurs du développement et de l'aide humanitaire œuvrent à une vision commune et à des objectifs communs, où personne n'est laissé de côté. Les mesures de flexibilité au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés offrent clairement la possibilité de coordonner l'action en faveur du développement et de l'aide humanitaire, et la politique semble donc s'aligner parfaitement sur le concept du nexus HDP. Les informateurs au sein de l'Alliance font généralement valoir que Gavi n'est pas un organisme à but humanitaire. À travers la politique de fragilité, des urgences et des réfugiés, Gavi systématise son soutien aux contextes fragiles, d'urgence et de réfugiés dans le cadre de son programme en faveur du développement. Gavi noue ainsi des relations avec les organismes humanitaires, les agences des Nations Unies et les OSC au-delà de ses principaux partenaires, et l'extension du soutien RSS (en plus des subventions de base à ce titre) vise à renforcer les capacités de riposte avec les gouvernements.

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés offre une possibilité de mettre en œuvre des actions plus efficaces et concertées dans les contextes fragiles en renforçant la cohésion opérationnelle entre les acteurs bilatéraux et multilatéraux. Le nexus HDP demeure toutefois une ambition souvent ambiguë à concrétiser, mais la marge d'interprétation est importante. Une nouvelle politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés pourrait ainsi apporter une explication plus détaillée.

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés viendra dorénavant alimenter les travaux menés par le groupe de travail du Programme pour la vaccination à l'horizon 2030 sur les épidémies et les situations d'urgence, pour atteindre les populations les plus marginalisées et les plus vulnérables dans les pays fragiles et en proie aux conflits (au sein desquels l'UNICEF, l'OMS et la FICR sont également représentés).

Aucun des informateurs ne renvoie aux directives du New Deal pour l'engagement dans les États fragiles du CAD de l'OCDE,⁵⁴ même si cet accord international figure expressément dans la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.

2.3.1.2 Alignement sur les politiques similaires d'autres agences

Dans le cadre de l'évaluation, la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été comparée aux politiques d'autres agences à travers l'analyse des politiques analogues du Fonds mondial et de la Banque mondiale dans la mesure où ces institutions sont semblables à Gavi : elles apportent un soutien financier aux pays dans le cadre d'un programme de développement, plutôt que sur le plan humanitaire.

Le Fonds mondial

Eu égard aux autres agences de financement, le Fonds mondial utilise également des listes préétablies pour sa politique relative aux contextes d'intervention difficiles de 2016,⁵⁵ mais fonde sa classification sur un indice de risque externe spécifique au Fonds. Cet indice, qui reflète la réalité complexe et multidimensionnelle des pays, provient de 10 indices publiés mettant en évidence les risques économiques, de gouvernance, opérationnels et politiques dans un pays. La politique relative aux contextes d'intervention difficiles fait référence à des pays dans leur ensemble, mais également au niveau sous-national, c'est-à-dire à des régions instables à l'intérieur d'un pays, caractérisés par une gouvernance fragile, un accès déficient aux services de santé et des crises d'origine humaine ou naturelle.

⁵⁴ <https://www.pbsdialogue.org/en/>

⁵⁵ https://www.theglobalfund.org/media/4220/bm35_03-challengingoperatingenvironments_policy_en.pdf
hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre

La politique relative aux contextes d'intervention difficiles reconnaît le rôle central des partenariats dans ces environnements complexes, et la nécessité d'optimiser les interactions entre les différents types de partenaires avec lesquels le Fonds travaille afin de renforcer la gouvernance dans les pays, améliorer la prestation de services et l'assistance technique. Selon ses informateurs, le Fonds mondial est très au fait de la différence qu'il y a entre collaborer avec des acteurs humanitaires et travailler avec des gouvernements, et s'aligne fortement sur les principes humanitaires fondamentaux dans ses engagements.

Dans les situations d'urgence, la portée des investissements du Fonds mondial pourra être plus limitée et se réduire à assurer la continuité du traitement et des services essentiels pour les personnes touchées par le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose, ainsi qu'à prévenir et contenir les foyers de maladie. À cette fin, il existe un fonds d'urgence pour apporter une réponse face à la crise, notamment l'afflux de réfugiés, les flambées épidémiques et les catastrophes naturelles, qui fournit un soutien financier lorsque les subventions existantes ne peuvent être reprogrammées.

Le Fonds mondial dispose d'une équipe de soutien spécifique chargée de faciliter la mise en œuvre de la politique relative aux contextes d'intervention difficiles. Celle-ci fournit des directives aux équipes pays, pour s'assurer qu'une approche coordonnée, cohérente et concertée est établie pour ces contextes.

Gavi et le Fonds mondial travaillent en étroite collaboration à l'élaboration de certaines de leurs politiques, afin d'échanger leurs expériences, et le Fonds mondial a été consulté lors de l'élaboration de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. D'autres exemples de collaboration avec le Fonds mondial lors de l'élaboration de la politique et de la stratégie comprennent la politique de genre de Gavi et la stratégie d'engagement de la société civile.

La Banque mondiale

En avril 2019, la Banque mondiale a entamé des consultations mondiales sur sa première stratégie en matière de fragilité, conflit et violence (FCV) 2020-2025,⁵⁶ qui visait à définir un cadre conceptuel et opérationnel, et une série d'actions prioritaires afin d'élaborer une approche plus systématique pour renforcer son soutien aux pays et populations vulnérables.

La stratégie FCV ouvre de nouvelles possibilités pour allouer des ressources financières supplémentaires, accompagnées de mesures de flexibilité opérationnelles.⁵⁷ La stratégie FCV de la Banque mondiale vise principalement à fournir des ressources financières supplémentaires pour permettre aux pays en proie à la fragilité, aux conflits et à la violence de s'en affranchir. De même, la Banque mondiale fournit également des ressources financières supplémentaires aux pays accueillant des réfugiés. **La stratégie réaffirme que la Banque est un organisme de développement,** mais que dans des situations de fragilité, de conflits et de violence elle s'efforce dans la mesure du possible de rester engagée. Dans certains cas, la Banque mondiale travaille en collaboration avec les agences des Nations Unies (qui sont parfois engagées par des gouvernements). **Récemment, des fonds ont également été octroyés à la FICR dans un contexte de fragilité, de conflit et de violence.**

La Banque mondiale travaille également avec une liste de classification des situations de fragilité et de conflit, qui est également à la base de la classification des situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés de Gavi. La liste est mise à jour chaque année, mais fait l'objet d'une surveillance constante et

⁵⁶ <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/world-bank-group-strategy-for-fragility-conflict-and-violence-2020-2025>

⁵⁷ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>

si un nouveau conflit a des incidences sur ses projets, des mesures particulières peuvent être prises même si le pays ne figure pas sur la liste de classification des situations de fragilité et de conflit.

Bien que ne faisant pas partie de la stratégie FCV, l’informateur de la Banque mondiale a indiqué que l’institution reconnaissait également « la fragilité dans un État non-fragile », pour lequel des mesures de flexibilité peuvent être appliquées, comme la passation de contrats avec des agences des Nations Unies et l’élaboration rapide de projets.

Il existe une politique spécifique de la Banque mondiale pour le rétablissement d’urgence. Celle-ci permet à la Banque mondiale d’octroyer des fonds aux agences des Nations Unies et de fournir un soutien aux interventions considérées comme des activités de secours, toujours dans le contexte du redressement du pays, et toujours lié à la viabilité à long terme.

2.3.2 ALIGNEMENT SUR LES AUTRES POLITIQUES ET LES ORIENTATIONS PROGRAMMATIQUES DE GAVI

Question d’évaluation : La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s’aligne-t-elle d’une manière cohérente sur les autres politiques et les orientations programmatiques de Gavi et vient-elle les compléter - notamment la nouvelle stratégie (5.0) de Gavi et les principes applicables liés au genre, à l’équité, à la transparence et à la responsabilisation ?

Constatation de haut niveau

- La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s’aligne dans une large mesure sur les politiques actuelles de Gavi et vient les compléter, comme le précise explicitement la politique. Les informateurs indiquent que la politique complète très bien le cadre RSSV.
- La politique fait référence à l’équité, la transparence et la responsabilisation. Le genre est également un principe explicite de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et celle-ci reconnaît que les inégalités liées au genre peuvent être aggravées dans des contextes fragiles et d’urgence. Les informateurs soulignent que dans les situations d’urgence, la perspective de genre est reléguée au second plan par la nécessité de réagir rapidement et de se consacrer à la vaccination complète des groupes cibles.
- La nouvelle stratégie 5.0 de Gavi accorde une importance particulière aux contextes fragiles, avec notamment une classification par pays actualisée et la création de partenariats avec des organismes humanitaires. Toutefois, il ressort des entretiens avec des informateurs clés de Gavi que cela se fait essentiellement dans le cadre de la période stratégique 5.0 de Gavi semble-t-il, et les caractéristiques de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ne semblent pas jouer un rôle prépondérant dans ce processus.

Niveau de preuve

Niveau 2 (1–4). Les résultats sont étayés par des sources de données (triangulation), qui sont généralement considérées comme étant de moindre qualité, ou les résultats sont corroborés par un nombre limité de sources de données (triangulation limitée) de qualité appropriée qui peuvent être plus subjectives que factuelles.

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés elle-même est claire en ce qui concerne l’alignement sur les autres politiques de l’Alliance : *« Gavi comprend qu’il peut se révéler nécessaire d’adapter ses politiques et procédures types pour répondre efficacement et sans délai aux besoins particuliers des pays se trouvant dans ce type de contextes. Cette flexibilité est ajustée au contexte local et peut parfois entraîner une suspension temporaire des principes régissant l’approche générale de Gavi ».*⁵⁸

⁵⁸ Politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi. Version 3.0. Approuvée par le Conseil d’administration de Gavi le 7 juin 2018.

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s’aligne dans une large mesure sur les politiques actuelles de Gavi et vient les compléter. Les informateurs indiquent que la politique complète très bien le cadre RSSV. La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est également claire en ce qui concerne la politique d’éligibilité et de transition, et la politique de cofinancement : « *Sauf mention contraire explicite dans la présente politique, cette dernière ne couvre pas les mesures de flexibilité des politiques d’éligibilité et de transition, et de cofinancement, qui demeurent soumises à l’approbation du Conseil d’administration* ». Aux termes de cette politique, des dérogations aux exigences de cofinancement ont été accordées à l’Afghanistan et au Soudan du Sud (pour 2019 et 2020).

La politique de genre de Gavi ne fait pas expressément référence à la fragilité, aux urgences et aux réfugiés, mais reconnaît le statut de migrant et de réfugié et la capacité des parents à faire vacciner leurs enfants. Elle reconnaît également que le genre est un facteur important faisant obstacle à l’accès à la vaccination. La politique de genre est inhérente à l’action plus globale de Gavi qui est de garantir l’équité dans tous les domaines d’engagement, notamment les populations laissées pour compte résidant dans les zones de conflit. Elle est fondée sur les droits humains internationaux et les engagements politiques existants.

Le genre est un principe explicite de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et cette dernière reconnaît que les inégalités liées au genre peuvent être aggravées dans les contextes fragiles et d’urgence. Les informateurs de Gavi précisent que dans des situations d’urgence, la perspective de genre est reléguée au second plan par la nécessité d’une intervention rapide. Les approches intégrant la dimension de genre devraient accroître l’efficacité des programmes mis en œuvre dans ces contextes. En vertu de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, des conseils relatives aux approches intégrant la dimension de genre seront demandées aux partenaires de l’Alliance disposant d’une expertise dans ce domaine.

La politique des risques est globalement bien élaborée, quoique obsolète, mais ne fait pas référence à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. La documentation sur la politique se rattache davantage à « ne laisser personne de côté » et confirme une plus grande appétence au risque. Gavi publie un rapport annuel sur les risques et assurances,⁵⁹ qui traite les risques les plus importants susceptibles d’avoir une incidence sur la capacité de l’Alliance à mener à bien sa mission et à réaliser ses objectifs stratégiques. La déclaration de Gavi sur son appétence au risque sur son site web⁶⁰, mise à jour récemment, définit le degré de risque que l’Alliance est prête à prendre, accepter ou tolérer pour atteindre ses objectifs. L’étude documentaire et les entretiens avec les informateurs menés dans le cadre de l’évaluation soulignent le fait que Gavi prend des risques et a mis en place des mécanismes de responsabilisation pour prévenir ces risques.⁶¹

Les opérations menées par Gavi dans des contextes de fragilité, d’urgence et impliquant des réfugiés comme en Afghanistan et au Soudan du Sud démontrent une plus grande appétence aux risques fiduciaires et opérationnels, avec une faible garantie d’atteindre les objectifs fixés. Leur situation demeure extrêmement précaire et imprévisible. Gavi a développé son réseau dans ces pays pour réitérer et renforcer son soutien en vue d’améliorer la couverture dans les zones contrôlées par des groupes armés non étatiques. En acceptant de participer au Fonds commun pour la santé (HPF3) au Soudan du Sud avec plusieurs autres partenaires, Gavi encourait le risque de ne pouvoir exercer pleinement son droit de regard. Gavi tient cependant des réunions de supervision mensuelles avec HPF3 et Crown Agents, et est membre du comité gouvernemental. Au Soudan du Sud, l’Accord relatif au cadre de résultats est signé directement avec les partenaires et pas le gouvernement, et tous les financements sont acheminés par l’intermédiaire

⁵⁹ <https://www.gavi.org/sites/default/files/document/strategy/Risk-and-Assurance-Report-2020.pdf>

⁶⁰ <https://www.gavi.org/sites/default/files/about/Gavi-Risk-Appetite-Statement.pdf>

⁶¹ <https://www.gavi.org/sites/default/files/document/strategy/Risk-and-Assurance-Report-2020.pdf>

des partenaires. Cela a été considéré comme une bonne stratégie de gestion des risques en vue d'obtenir un impact plus important. L'application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés en Afghanistan a permis de cibler les zones contrôlées par l'opposition grâce au développement de partenariats directs avec la FICR en 2018. L'engagement de Gavi à conclure des protocoles d'accord bilatéraux avec les partenaires d'exécution offre une approche adaptée pour améliorer l'accès aux zones difficilement accessibles. Par exemple, Gavi s'est associée à la FICR en vue d'améliorer l'accès à la vaccination dans les districts non contrôlés par le gouvernement, sans garantie d'améliorer les services de vaccination dans cet environnement imprévisible.

Il semble que la nouvelle stratégie 5.0 de Gavi mette davantage l'accent sur les contextes fragiles. Ceci est conforme à la priorité donnée aux enfants « zéro dose », aux approches adaptées et au soutien à effet catalyseur pour les pays qui ne sont plus éligibles au soutien de Gavi ou qui ne l'ont jamais été.⁶² Dans le cadre de la période stratégique 5.0 de Gavi, une attention particulière est accordée à la classification des pays, bien qu'elle porte essentiellement sur la fragilité plutôt que sur les situations d'urgence et les réfugiés. L'établissement de partenariats (mondiaux) avec des organismes humanitaires fait par ailleurs l'objet d'une attention particulière. Toutefois, la classification des pays et la mise en place de partenariats avec les organismes humanitaires semblent s'inscrire essentiellement dans le cadre de la stratégie 5.0 de Gavi, et rien n'indique véritablement que la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés elle-même joue un rôle de premier plan dans ce processus, ce qui a également été confirmé par les informateurs de Gavi.

⁶² <https://www.gavi.org/our-alliance/strategy/phase-5-2021-2025>
hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre
2021

3 MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE FRAGILITÉ, DES URGENCES ET DES RÉFUGIÉS, PROCESSUS ET PARTENARIATS

3.1 MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

Question d'évaluation : L'application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est-elle uniforme, et dans quelle mesure celle-ci est-elle mise en œuvre efficacement dans des contextes fragiles (y compris la classification annuelle des États fragiles), des situations d'urgence et impliquant des réfugiés ? Les procédures sont-elles uniformisées de manière à répondre au mieux aux demandes des pays et à procéder au décaissement des fonds (le cas échéant) ?

Constatation de haut niveau

- La directive opérationnelle 3.16 bien documentée et claire de Gavi (DO 3.16) qui accompagne la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés décrit comment mettre en œuvre celle-ci en procédant par étapes. Les processus de décision concernant les demandes de flexibilité financière et non financière sont bien expliqués dans la DO 3.16.
- Malgré l'existence de la DO 3.16, les niveaux de connaissance et d'interprétation de la politique varient, ce qui a entraîné des disparités dans les demandes de mesures de flexibilité soumises par les pays. L'application et la mise en œuvre de la politique sont dans une large mesure caractérisées par l'établissement d'un précédent et l'apprentissage par la pratique, mais les processus ont été uniformisés avec le temps.

Niveau de preuve

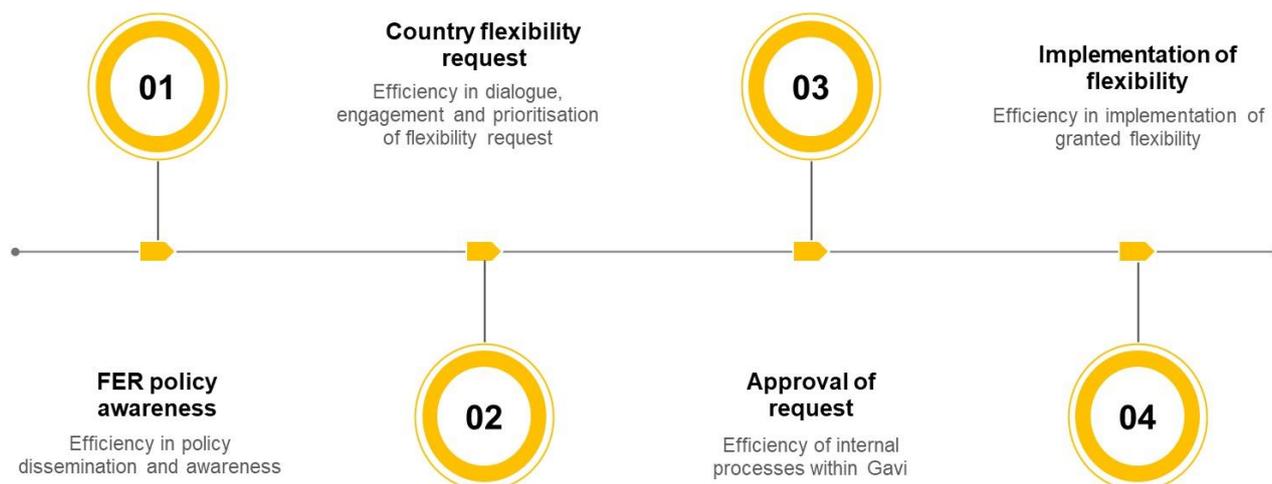
Niveau 1 (1–4). Les résultats sont corroborés par des sources de données multiples, ce qui permet une bonne triangulation.

« Nous savons élaborer des politiques mais nous ne savons pas comment les mettre en œuvre ». (Membre du personnel interne de Gavi, reflétant le point de vue de la majorité des informateurs clés de Gavi pour cette évaluation).

Les directives opérationnelles⁶³ offrent une interprétation de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et décrivent comment la mettre en œuvre en procédant par étapes. Elles offrent par ailleurs des exemples de flexibilité dans des situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. La mise en œuvre devrait être effectuée au moyen d'une série de processus d'adaptation contextualisés grâce à une collaboration avec les pays prioritaires de Gavi afin de déterminer les financements, les cadres d'exécution et les comptes rendus stratégiques. La **Figure 4** ci-dessous décrit les étapes à suivre pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la présente politique.

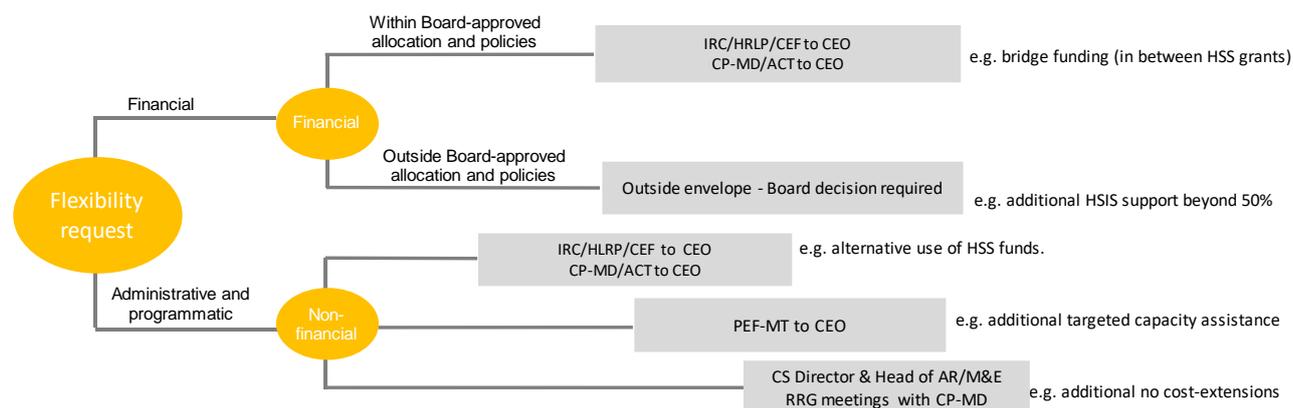
⁶³ Directive opérationnelle 3.16 : Mise en œuvre de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre 2021

Figure 4. Étapes à suivre pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés



Les processus décisionnels concernant les demandes de flexibilité financière et non financière sont bien documentés dans la directive opérationnelle 3.16. En règle générale, les directives sont claires concernant l'approche décentralisée en ce qui concerne l'approbation des demandes non financières et l'absence de toute nécessité d'avoir recours au Conseil d'administration de Gavi pour les demandes financières au titre des allocations approuvées par le Conseil pour une durée déterminée. Ces dernières ne requièrent aucune nouvelle approbation du Conseil d'administration, mais nécessitent véritablement l'approbation du Directeur exécutif. La Figure 5 ci-dessous montre à quel point les processus d'approbation sont clairement définis.

Figure 5. Processus d'approbation des demandes – mesures de flexibilité financière et non financière



Les sous-sections suivantes présentent une évaluation de l'efficacité et de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, des processus et des partenariats pendant la période considérée.

3.1.1 COMPREHENSION ET COMMUNICATION

Question d'évaluation : La politique, les directives opérationnelles et les outils sont-ils suffisamment clairs pour les membres du Secrétariat et les partenaires externes (partenaires, pays, etc.) ?

<p>Constatation de haut niveau</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Au sein du Secrétariat de Gavi, les collaborateurs sont généralement bien informés⁶⁴ de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Toutefois, il n'existe aucune démarche systématique visant à faire connaître la politique (tant au niveau interne qu'externe). Le niveau de connaissance de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés varie également, tant au niveau interne qu'externe. Toutefois, la connaissance et la compréhension de la politique s'améliorent avec le temps. • On constate un engagement important des intervenants nationaux dans le cadre de la mise en œuvre de la politique, mais les pays éligibles ignorent peut-être toute l'étendue des mesures de flexibilité susceptibles d'être appliquées, parce que les directives externes concernant l'interprétation de la politique sont limitées.
<p>Niveau de preuve</p>	<p>Niveau 2 (1–4). Les résultats s'appuient sur des sources de données (triangulation) qui sont généralement considérées comme étant de moindre qualité, ou les résultats sont corroborés par un nombre limité de sources de données (triangulation limitée) de qualité appropriée qui peuvent être plus subjectives que factuelles.</p>

La plupart des informateurs internes de Gavi interrogés durant l'évaluation ont indiqué connaître l'existence de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Concernant les facteurs qui ont contribué à favoriser la connaissance de la politique, les points suivants peuvent être relevés :

- L'intérêt des individus pour la politique était principalement motivé par la nécessité de soutenir les pays qu'ils administrent. Cela a été principalement observé chez les responsables pays et les chargés de programme. **(Communication indirecte).**
- Les individus ont découvert la politique à travers des échanges directs mais ponctuels avec l'équipe chargée des politiques pour savoir comment faire face à une situation particulière. Certains collaborateurs de Gavi ont découvert la politique et les directives à travers des échanges directs avec l'Unité chargée des politiques. **(Communication directe avec l'Unité chargée des politiques).**
- Les échanges directs sur la politique lors des diverses tribunes et réunions d'équipe étaient limités. Cela n'a pas été aussi systématique que nécessaire. Pendant les réunions internes régulières ou ponctuelles, la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été évoquée au cours des discussions. **(Communication indirecte ponctuelle).**
- La lecture régulière de rapports et le dialogue interne ont contribué à faire connaître la politique de manière inopinée/fortuite. **(Communication indirecte fortuite).**

Le niveau de connaissance de la politique varie également, en fonction notamment du niveau de familiarisation avec celle-ci. Les responsables pays et les chargés de programme qui travaillent avec des pays fragiles, des situations d'urgences et des contextes impliquant des réfugiés en sont mieux informés. Ce manque d'interprétation et de connaissance communes de la politique et des directives connexes a donné lieu à un incessant va-et-vient et à de nombreux engagements bilatéraux entre divers équipes et individus au sein du Secrétariat. Cette situation a causé certains retards, et réduit l'efficacité de la mise en œuvre et des informations en retour (voir la discussion sur les délais de traitement des demandes à la Section 3.1.2).

Il n'y a quasiment pas eu de communication systématique visant à faire connaître la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés tant au niveau du personnel que des partenaires externes. L'équipe de communication du Secrétariat de Gavi affirme que des bulletins d'information réguliers

⁶⁴ Dans quelle mesure un individu a connaissance de l'existence de la politique.
 hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre
 2021

consistant à informer sur la politique ont été distribués en interne, qu'une page intranet est dédiée à la politique, que les responsables pays et chargés de programme en ont été dûment informés, et un certain nombre de documents en attestant ont été reçus et examinés. Toutefois, lors des entretiens, les informateurs clés du Secrétariat de Gavi ont indiqué que la sensibilisation quant à cette politique était faite par plusieurs collaborateurs au sein du secrétariat de Gavi, de manière non structurée et ad hoc. Bien qu'il existe une directive opérationnelle sur le soutien RSS qui fait référence à l'application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, les méthodes actuelles visant à faire connaître ladite politique pourraient être plus efficaces. Cela a créé un certain nombre de défis, comme souligné dans les sections suivantes du présent rapport.

Les partenaires externes, tels que les parties prenantes dans les pays, font observer qu'ils ont commencé à se familiariser avec la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés par le dialogue et la communication avec les responsables pays et les chargés de programme de Gavi pour leurs pays, mais cela ne se faisait pas de manière systématique. Un intervenant national indique avoir découvert cette politique autour d'un café avec le responsable pays lors d'une visite dans le pays.

« En dehors de l'équipe de soutien aux pays, nul n'a une connaissance poussée, pour la même raison. Elle peut être appliquée à différents scénarios et différentes personnes connaîtront des expériences diverses avec des difficultés et des modalités différentes ». (Collaborateur interne de Gavi).

« L'équipe pays semble connaître la politique [sensibilisation], mais ne semble pas savoir exactement comment l'appliquer [compréhension] ». (Collaborateur interne de Gavi).

Il est également important de noter les efforts déployés par Gavi pour mieux faire connaître la politique. Pour le grand public, Gavi a communiqué activement sur les questions relatives à sa politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Un communiqué de presse annonçant la décision initiale du Conseil d'administration de Gavi concernant la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été publié et il en a été fait mention dans chacun des rapports de situation annuels. Si elle ne se réfère pas explicitement à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, l'équipe de communication de Gavi a signalé à l'équipe d'évaluation avoir beaucoup communiqué sur l'impact de la politique dans les médias numériques. Comme indiqué précédemment, Gavi fait également partie du groupe de travail du Programme pour la vaccination à l'horizon 2030⁶⁵ sur les flambées épidémiques et les situations d'urgence, et la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été utilisée comme « bonne pratique » par celui-ci. Gavi codirige par ailleurs l'accélérateur du Plan d'action mondial sur les programmes innovants dans les États fragiles et vulnérables.⁶⁶

En résumé, la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est relativement bien connue, principalement parmi ceux qui opèrent dans des contextes fragiles, d'urgence et impliquant des réfugiés, ou qui traitent directement ces situations. Le niveau de compréhension de la politique est faible mais a augmenté au fil du temps parmi les personnes qui la connaissent déjà, notamment celles qui y ont recours plus souvent. Au Yémen, par exemple, la politique est mieux connue désormais, et l'on observe un dialogue et une coopération accrues avec d'autres partenaires de la région à ce sujet. Le manque de communication systématique et efficace à propos de la politique ne permet pas de mieux la connaître et la comprendre.

La mise en œuvre de la politique a impliqué un engagement significatif avec les parties prenantes au niveau national. Depuis l'élaboration de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, le dialogue à l'échelle nationale s'est renforcé, à la fois en terme de nombre et de portée du dialogue avec les

⁶⁵ <https://www.immunizationagenda2030.org>

⁶⁶ https://www.who.int/docs/default-source/global-action-plan/accelerator-paper-7.pdf?sfvrsn=30405e53_4
hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre 2021

parties prenantes. Les visites régulières, les évaluations conjointes et les réunions à distance pour aider et encourager les pays à solliciter ces mesures de flexibilité dans le cadre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés témoignent de l'engagement des responsables pays et des chargés de programme. Certains responsables pays ont eu recours à la politique pour appeler les pays à élaborer des approches destinées à lever certaines contraintes à l'échelon national (par exemple l'augmentation des coûts inhérents aux programmes de vaccination, l'augmentation du nombre de doses requises pour les personnes déplacées qui, à défaut, n'auraient pu être obtenues sans la politique). Le **Tableau 4** indique les types de partenaires impliqués dans le dialogue lors des demandes de flexibilité.

Tableau 1. Types de partenaires impliqués dans le dialogue avec les pays au moment des demandes de flexibilité au titre de la politique⁶⁷

Consultation
<p>Partenaires gouvernementaux – Ministères de la Santé, programmes élargis de vaccination nationaux, ministères des Finances, etc.</p> <p>Gavi et les organisations partenaires de l'Alliance – Bureaux régionaux et nationaux de l'UNICEF et de l'OMS, Fondation Bill & Melinda Gates, membres de l'équipe Programmes pays de Gavi, Ministère britannique des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement</p> <p>Autres intervenants du PEV à l'échelon national – Centres pour le contrôle et la prévention des maladies des États-Unis, Clinton Health Access Initiative, John Snow International, USAID, etc.</p> <p>Acteurs humanitaires et OSC – HCR, MSF, CICR, OIM, Save the Children, World Vision, FICR, ONG locales, OSC locales, etc.</p>

Les études de cas pays (voir **Volume 2**) fournissent davantage d'informations sur le niveau de perception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et le degré d'engagement des partenaires. **Dans l'ensemble, il est possible que les pays éligibles ignorent l'ampleur des mesures de flexibilité qui peuvent être appliquées au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, puisqu'il n'y a pas suffisamment de directives externes concernant son application et son interprétation.** Par exemple, les fonds RSS supplémentaires ne représentent qu'une des mesures de flexibilité susceptibles d'être appliquées au titre de la politique. Les informateurs du Secrétariat de Gavi indiquent que certains pays estiment pouvoir bénéficier du montant maximum de fonds supplémentaires disponibles en raison de leur classification « États fragiles ». Le manque de prise de conscience des possibilités offertes par la politique a conduit à une application limitée de celle-ci, selon certains répondants. Les informateurs des organismes humanitaires ont par ailleurs évoqué la longueur des processus de demande, qui exigent des efforts considérables au niveau national de la part des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, et sont souvent confrontés à des problèmes liés à la fiabilité des données et à la nécessité de les clarifier.

3.1.2 EFFICACITE DE LA MISE EN ŒUVRE – DEFIS A RELEVER

Question d'évaluation : Quels sont les obstacles majeurs à la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés (notamment les raisons expliquant les dérogations accordées au titre de la politique), et quelles sont les procédures en vigueur pour lever ces obstacles ?

Constatation de haut niveau

- L'application de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est rendue difficile par un manque d'interprétation commune de la politique et des directives.

⁶⁷ Source : Outil de suivi 1 au titre de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. hera / Rapport final / Volume 1 – Rapport principal / Septembre 2021

	<ul style="list-style-type: none"> • Il y a eu des retards dans le traitement des demandes jusqu'à la mise en œuvre effective. Aucune information n'a été fournie pour estimer le délai entre le moment où un pays effectue une demande et le versement des fonds. • La politique n'a pas véritablement été appliquée de façon innovante dans la mesure où seuls les exemples fournis dans les directives opérationnelles ont été appliqués. • L'absence d'un « garant » de la politique au sein du Secrétariat de Gavi, ainsi que l'attitude ambivalente sur la promotion de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés en termes d'application (qui affecte les processus habituels), constituent des défis à relever au regard de la mise en œuvre de la politique.
Rigueur des données	Niveau 2 (1–4). Les résultats sont étayés par des sources de données (triangulation) qui sont généralement considérées comme étant de moindre qualité, ou les résultats sont corroborés par un nombre limité de sources de données (triangulation limitée) de qualité appropriée qui peuvent être plus subjectives que factuelles.

Le manque de connaissance et d'interprétation systématiques de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés (comme indiqué à la Section 3.1.1 ci-dessus) a généré un certain nombre de difficultés de mise en œuvre pour les responsables pays, mais cela s'est amélioré au fil du temps.

Les mesures de flexibilité appliquées au titre de la politique reflètent celles qui sont citées comme exemples dans la politique et les directives opérationnelles. Les données recueillies lors des entretiens avec des informateurs clés et à partir de l'outil de suivi au titre de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés montrent, dans une large mesure, que la portée des mesures de flexibilité appliquées se limite aux mesures citées en exemples dans la directive opérationnelle 3.16. Cela pourrait être interprété comme un signe de baisse de l'innovation dans la mise en œuvre de la politique, ou de rigidité dans les procédures concrètes d'application.

« ... pour le reste des mesures de flexibilité, on ignore s'il existe une demande latente puisque les éléments de preuve dont on dispose n'indiquent que des demandes approuvées. Les exemples de mesures énoncées dans La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés consistaient à fournir des orientations et n'avaient pas pour but d'être exhaustifs. Dans les faits, rien ne semble indiquer que le Secrétariat soit allé au-delà du champ d'application des exemples, la politique étant en général appliquée de manière réactive pour répondre à une demande particulière d'un pays ou de partenaires. Peu de documents écrits permettent « d'explorer de façon proactive » les voies et moyens « d'amorcer au mieux un dialogue ». Cela peut découler d'une insuffisance des orientations fournies aux membres du personnel de Gavi sur la manière de prendre en considération et de déterminer les mesures de flexibilité à appliquer à un pays en fonction des circonstances, ou d'une pléthore de directives en dressant une liste relativement longue de mesures exemplaires qui peuvent créer une impression d'exhaustivité ». (Membre du personnel interne de Gavi).

Un phénomène similaire a été noté par le Fonds mondial lorsqu'il a élaboré et mis en œuvre sa politique relative aux contextes d'intervention difficiles : il a fourni un certain nombre d'exemples et encouragé les utilisateurs à rechercher des approches novatrices mais il n'y avait pas vraiment de modèle alternatif – la politique se limite à une fenêtre offrant des possibilités d'adaptation (également une des caractéristiques fondamentales de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi).

La mise en œuvre efficace de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés se heurte à un certain nombre d'obstacles. Les facteurs ayant apparemment nui à l'efficacité de la mise en œuvre sont les suivants :

- **Le manque d'interprétation commune de la politique et de ses principes.** Les répondants estiment qu'il y a un incessant va-et-vient entre différents services et individus au sein de Gavi émanant d'un manque de cohérence dans la façon d'appréhender la politique et les directives opérationnelles. Tout cela prend du temps et donne lieu à des dysfonctionnements.
- **L'absence d'un « garant » de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés au sein du Secrétariat,** afin de garantir une approche coordonnée entre les équipes. C'est ce qui explique le manque de connaissance et de suivi (voir également la **Section 4**), mais aussi une compréhension commune, et cela a probablement accentué la gestion cloisonnée de la politique au sein du Secrétariat. Par exemple, les membres du personnel s'y réfèrent quant à leur domaine d'expertise mais n'ont pas connaissance de tous les autres aspects spécifiques de la politique, d'où une efficacité moindre dans sa mise en œuvre et son appropriation.
- **Le laps de temps écoulé entre les demandes et la mise en œuvre varie en fonction du type de demande et du contexte.** Certaines demandes de flexibilité ont fait l'objet d'un examen accéléré à distance (par exemple, moins d'un mois pour une demande de campagne de vaccination contre la rougeole) mais dans certains cas la demande, de par sa nature (par exemple, soutien RSS supplémentaire afin d'améliorer l'équité), n'a pas été traitée comme une urgence et a plutôt fait l'objet d'une procédure normale d'approbation. Le **Tableau 5** indique les délais d'approbation des mesures sélectionnées. Les directives opérationnelles prévoient d'accélérer le processus d'approbation lorsque cela s'avère nécessaire. Toutefois, il est clair que dans certains cas le laps de temps qui s'écoule entre l'approbation interne et la notification faite aux pays par le biais de la lettre de décision peut être long. Il s'agit là d'un goulot d'étranglement, selon les parties prenantes au niveau des pays.

Malgré ces facteurs qui entravent l'efficacité de la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, un certain nombre de pays ont bénéficié de sa mise en œuvre. Les études de cas pays dans le **Volume 2** permettent de mieux appréhender les activités rendues possibles par la mise en œuvre de la politique.

Il existe des données relatives à la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, bien que des retards aient été enregistrés en ce qui concerne les processus d'approbation.

Comme initialement prévu, la mise en œuvre de la présente politique est régie par le contexte du pays et encadrée par les lignes directrices de la politique. Les données enregistrées dans les outils partagés de suivi au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ont fourni un certain nombre d'estimations utiles sur les délais de mise en œuvre de la politique (voir **Tableau 5** ci-dessous). La qualité et l'exhaustivité des sources de données (outil de suivi au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés) sont examinées à la **Section 4**. Les données actuelles montre qu'il s'écoule énormément de temps entre l'introduction d'une demande et la décision d'approbation finale en interne. On constate également un délai supplémentaire entre l'approbation en interne et l'envoi de la lettre de décision au pays. Ces retards ont également été confirmés par les informateurs clés des différents groupes d'intervenants. Le **Tableau 5** ci-dessous présente un résumé du temps écoulé entre la demande et l'approbation dans différents cas; il indique le temps considérable qui s'écoule entre l'approbation par Gavi et la signature de la lettre de décision. Les données montrent que ce délai peut aller au-delà de 100 jours. On ignore véritablement les raisons qui expliquent ces délais.

Tableau 4. Suivi des délais entre l'introduction d'une demande et son approbation

PAYS	MESURE DE FLEXIBILITÉ DEMANDÉE	DATE APPROXIMATIVE DE LA DEMANDE	DATE D'APPROBATION INTERNE (TEL QUE MENTIONNÉ DANS L'OUTIL DE SUIVI)	DATE D'APPROBATION (CONFORMÉMENT AUX LETTRES DE DÉCISION)	NOMBRE DE JOURS ÉCOULÉS ENTRE LA SOUMISSION DE LA DEMANDE ET L'APPROBATION INTERNE	NOMBRE DE JOURS ÉCOULÉS ENTRE LA DEMANDE ET LA SIGNATURE DE LA LETTRE DE DÉCISION / L'ENVOI AUX PAYS	NOMBRE DE JOURS ÉCOULÉS ENTRE L'APPROBATION ET LA SIGNATURE DE LA LETTRE DE DÉCISION
Bangladesh	Soutien aux vaccins	31 octobre 2017	11 décembre 2017	21 décembre 2017	41	51	10
Bangladesh	Coûts opérationnels supplémentaires	31 octobre 2017	11 décembre 2017	21 décembre 2017	41	51	10
Bangladesh	Fonds RSS supplémentaires	2 décembre 2018	5 avril 2019	29 mai 2019	124	178	54
Bangladesh	Exonération de cofinancement ⁶⁸	24 octobre 2018	12 novembre 2018	20 novembre 2018	19	27	8
Bangladesh	Soutien aux vaccins	19 décembre 2017	S/O	9 avril 2018	S/O	111	S/O
RCA	Coûts opérationnels supplémentaires	22 février 2019	19 mars 2019	19 avril 2019	25	56	31
RCA	Exonération de cofinancement ⁶⁹	S/O	15 novembre 2018	29 janvier 2019	S/O	S/O	75
Rwanda	Soutien aux vaccins	15 août 2017	24 novembre 2017	28 février 2018	101	197	96
Soudan du Sud	Coûts opérationnels supplémentaires	25 octobre 2018	29 octobre 2018	21 janvier 2019	4	88	84
Yémen	Soutien aux vaccins	20 décembre 2017	20 décembre 2017	21 février 2018	0	63	63

⁶⁸ Cofinancement des doses pour les réfugiés.⁶⁹ Obligations de cofinancement pour la campagne de vaccination de suivi contre la rougeole.

PAYS	MESURE DE FLEXIBILITÉ DEMANDÉE	DATE APPROXIMATIVE DE LA DEMANDE	DATE D'APPROBATION INTERNE (TEL QUE MENTIONNÉ DANS L'OUTIL DE SUIVI)	DATE D'APPROBATION (CONFORMÉMENT AUX LETTRES DE DÉCISION)	NOMBRE DE JOURS ÉCOULÉS ENTRE LA SOUMISSION DE LA DEMANDE ET L'APPROBATION INTERNE	NOMBRE DE JOURS ÉCOULÉS ENTRE LA DEMANDE ET LA SIGNATURE DE LA LETTRE DE DÉCISION / L'ENVOI AUX PAYS	NOMBRE DE JOURS ÉCOULÉS ENTRE L'APPROBATION ET LA SIGNATURE DE LA LETTRE DE DÉCISION
Ouganda	Soutien aux vaccins	10 mai 2017	10 janvier 2018	6 mars 2018	245	300	55
Ouganda	Coûts opérationnels supplémentaires	10 mai 2017	10 janvier 2018	6 mars 2018	245 ⁷⁰	300	55
Ouganda	Soutien aux vaccins	S/O	12 octobre 2017	9 janvier 2018	S/O	S/O	89
Zimbabwe	Soutien aux vaccins	10 juillet 2018	16 juillet 2018	31 octobre 2018	6	113	107
Zimbabwe	Soutien aux coûts opérationnels	10 juillet 2018	16 juillet 2018	31 octobre 2018	6	113	107

Selon les informateurs de Gavi, il semble qu'il y ait **différents degrés d'interprétation de la directive opérationnelle (3.16)**, et dans certains cas une méconnaissance des procédures documentées. Tous les départements au sein du Secrétariat de Gavi ne sont pas pleinement associés à cette politique. **L'intérêt manifesté pour celle-ci, et la réceptivité à son égard, divergent au sein même du Secrétariat**, certains départements soulignant une augmentation de la charge de travail due à cette politique. Il semble que la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés affecte les procédures habituelles de certains départements – notamment celle en charge des prévisions en matière de vaccins. Un examen interne de la politique⁷¹ réalisé en 2019 met en exergue des anecdotes au sein du Secrétariat selon lesquelles les pays sont informés de manière sélective en ce qui concerne les mesures de flexibilité disponibles pour éviter que les ressources domestiques ne soient réaffectés, conformément à l'objectif plus général affiché par Gavi de promouvoir les ressources publiques nationales en faveur de la vaccination. Toutefois, cela n'a pu être confirmé dans le cadre de la présente évaluation.

On compte par ailleurs **un certain nombre d'exclusions à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et aux directives**. Celles-ci comprennent les directives relatives à la réponse aux flambées épidémiques, le soutien aux pays en passe de ne plus être considérés comme étant fragiles sur la base des classifications existantes mais qui en réalité demeurent fragiles, la prise en charge des personnes

⁷⁰ Ce soutien a été demandé avant que la politique ne soit approuvée par le Conseil d'administration de Gavi, d'où le retard dans la mise en œuvre.

⁷¹ Examen de l'approche de Gavi en matière de flexibilité du soutien dans les contextes fragiles – Conséquences pour la révision de la politique de financement, 2019.

déplacées au-delà des pays prioritaires de Gavi, et à la poursuite des mesures de flexibilité approuvées au-delà des délais initialement prévus.

Il n’y a aucun critère quantitatif dans la directive opérationnelle 3.16 pour comparer les progrès en cours résumés dans le Tableau 5 ci-dessus; toutefois, les informateurs au sein des groupes d’intervenants indiquent qu’il y a des délais par rapport aux aspirations et aux objectifs de la politique (par exemple, 107 jours entre la demande et la lettre de décision pour le Zimbabwe, et 63 jours pour le Yémen). Il est important de rappeler que les demandes de flexibilité au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ne constituent pas une demande de subvention distincte mais dans bien des cas (sur les plans administratif, programmatique et financier) une réallocation des subventions existantes ou potentielles. Toutefois, une comparaison entre efficacité et efficience demeure essentielle en termes de durée des procédures inhérentes (ou non) aux situations de fragilité, d’urgence ou impliquant des réfugiés. En principe, les directives opérationnelles de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés aspirent à être plus rapides dans leur mise en œuvre que les procédures non liées à ce type de situations. Dans les faits, cela ne semble pas évident. De même, certains départements du Secrétariat de Gavi ont souligné l’augmentation de la charge de travail découlant de la politique.

3.2 PARTENARIATS

Question d’évaluation : Quelle est la nature des partenariats avec les acteurs humanitaires / de l’engagement des OSC, d’une part, et des mécanismes de coordination de la riposte humanitaire, d’autre part, et dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a-t-elle conduit à des partenariats et des collaborations avec d’autres acteurs qui exercent une influence positive sur la performance et les résultats ?

Constatation de haut niveau

- Plusieurs partenaires de l’Alliance et des OSC ont été consultés pendant la phase de conception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, ce qui a été perçu comme un exercice constructif. La nature et l’étendue de l’engagement ont varié au fil du temps, mais l’engagement a été plus approfondi dès 2019.
- Les mécanismes d’engagement varient en fonction du contexte, de l’organisation et des acteurs impliqués. Toutefois, la plupart des modèles actuels sont ponctuels et spécifiques au contexte, et se prêtent donc bien aux contextes fragiles, d’urgence et impliquant des réfugiés.
- Les partenariats établis et la collaboration avec les organismes humanitaires et les OSC ont servi de tremplin pour Gavi vers des solutions plus locales et mieux adaptées.

Niveau de preuve

Niveau 3 (1–4). Les résultats sont corroborés par quelques sources de données parmi un certain nombre de groupes d’intervenants, ce qui ne permet qu’une triangulation limitée.

Pendant la phase de conception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, plusieurs partenaires de l’Alliance et d’OSC (par ex : MSF, Save the Children) ont été consultés, ce qui a été perçu comme un exercice constructif pour Gavi qui a ainsi pu recueillir des enseignements sur les situations de crise humanitaire et comment opérer dans des environnements fragiles. Les partenaires étaient également représentés au sein du CET et ont soulevé la question des modalités de travail entre Gavi et les organisations non-partenaires de l’Alliance au-delà de l’OMS et de l’UNICEF. Ils ont indiqué que ces

modalités étaient ambiguës à leurs yeux. Les personnes interrogées estiment qu'une collaboration technique plus étroite avec les partenaires de l'Alliance, et les OSC, serait parfois préférable.

La nature et l'étendue de l'engagement ont évolué au fil du temps, mais l'engagement a été plus approfondi dès 2019. Il est clair que les membres de l'Alliance, l'OMS et l'UNICEF, et les gouvernements nationaux, restent les partenaires d'exécution privilégiés de Gavi, notamment dans les contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Les partenariats avec les OSC au niveau national, conformément à l'article 5.7.d de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, ne semblent pas avoir été établis avant 2019. L'étude documentaire et les entretiens avec les informateurs dans le cadre de l'évaluation n'ont permis d'établir l'existence de partenariats au niveau national au-delà des partenaires principaux de Gavi au début de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés en 2017. Il semble par conséquent prématuré de tirer de quelconques conclusions sur l'efficacité et l'efficience de ces nouveaux partenariats.

Les études de cas réalisées en Afghanistan et au Soudan du Sud révèlent que dans les environnements fragiles, où le gouvernement et les organisations partenaires de l'Alliance ne sont pas les mieux placés pour offrir efficacement des services sur l'ensemble du territoire, la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés avait permis à Gavi de renforcer ses capacités grâce aux partenaires de l'Alliance, mais également à un réseau élargi d'acteurs non étatiques, notamment les OSC, afin de mettre en œuvre de nouvelles approches en vue d'améliorer les résultats pour les populations difficilement accessibles.

Dans le cas d'une collaboration avec des acteurs non étatiques ou des acteurs humanitaires, différents modèles sont en jeu. Les mécanismes de collaboration varient en fonction du contexte, de l'organisation et des acteurs. Des **dispositifs conjoints de mise en œuvre des programmes avec les partenaires** sont parfois appliqués (par exemple au Soudan du Sud et en Afghanistan). Dans certains cas, l'UNICEF achète effectivement des produits et fournit des vaccins aux OSC ou aux organismes humanitaires pour mettre en œuvre des programmes dans des milieux ou des contextes par ailleurs difficilement accessibles. Dans d'autres, les organismes humanitaires ont **accès aux vaccins à des prix négociés par Gavi** (par exemple MSF dans des zones prioritaires, comme en RCA). Dans la plupart des cas, l'engagement demeure axé sur le dialogue pendant la planification, la préparation et la coordination des demandes de financement.

Le soutien de Gavi au gouvernement du Soudan du Sud était dans un premier temps principalement fourni par les organisations partenaires de l'Alliance, l'OMS et l'UNICEF, mais compte tenu de l'environnement instable et complexe, il a été nécessaire de passer outre ces partenaires pour adapter et innover le soutien de Gavi. En 2019, les partenaires nationaux ont cartographié des données sous-nationales et le pays a soumis une demande de flexibilité au titre de la politique, assortie de stratégies adaptées. L'allocation de fonds reposait sur la présence géographique, la couverture des soins de santé primaires et des centres de santé, et les capacités d'absorption et opérationnelles. Les nouveaux partenaires sélectionnés étaient issus du HPF3 multidonateurs (le ministère britannique des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement, USAID, Suède et Canada), avec une assistance technique fournie par Crown Agents et l'OIM.

Gavi fournit son aide financière – notamment les fonds RSS – par le biais de plusieurs partenaires, comme l'UNICEF, l'OMS, l'OIM et HPF3. Pour suppléer à leurs compétences spécifiques, les principaux partenaires d'exécution bénéficient d'un soutien stratégique de John Snow International et de l'AFENET, entre autres. Les OSC soutiennent également les programmes de vaccination en utilisant leurs propres sources de financement.

La fourniture de services de santé dans les 10 États du Soudan du Sud est soutenue par deux principaux mécanismes de financement principaux: huit États sont soutenus par le HPF3 multidonateurs, notamment les contributions de Gavi par l'entremise de 12 partenaires d'exécution; et deux États bénéficient d'un financement de la Banque mondiale et d'un partenariat UNICEF-Gavi.

Le processus de proposition de politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est perçu comme un moyen efficace de coordonner les rôles de chaque partenaire et l'affectation des fonds de manière transparente.

La collaboration avec des organismes humanitaires est davantage reconnue et suscite une attention accrue. Les partenariats avec ces agences sont plus actifs et plus visibles dans le cadre de la période stratégique 5.0 de Gavi. Des accords de partenariat ont récemment été signés avec Save the Children, l'OIM, le Comité international de secours, la FICR et le HCR. Ces parties prenantes indiquent qu'il y a également eu une mobilisation à l'échelon régional, au niveau notamment de la planification et de la priorisation de pays en particulier. Des discussions bilatérales ont été tenues avec Gavi afin d'identifier 15 pays d'Afrique (appelés pays d'engagement) auxquels la FICR et Gavi donneront la priorité. Cette démarche est conforme aux procédures de l'Alliance, et la FICR se concentrera sur ces régions lors de la mise en place de son réseau. Une plus grande attention est désormais portée au processus d'établissement d'un protocole d'accord, selon plusieurs informateurs; des inquiétudes persistent toutefois dans ce domaine, principalement exprimées par les informateurs des organismes humanitaires, étant donné que ce processus semble prendre beaucoup de temps et que des doutes subsistent quant aux résultats. En outre, des protocoles d'accord sont établis dans le cadre de la stratégie 5.0 de Gavi, mais la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ne semble pas avoir été suffisamment prise en compte lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie de l'Alliance, en dépit du fait que la fragilité est une composante importante de cette stratégie.

Tous les pays sont éligibles à l'Assistance pays ciblée (ACP) octroyée par Gavi aux organisations partenaires. Les éléments fournis par Gavi montrent qu'en 2017 et 2018, près de 10,5 millions US\$ ont été octroyés à différentes organisations partenaires dans des pays fragiles, contre environ 8,3 millions US\$ en 2019. Toutefois, il a été très difficile pour l'équipe d'évaluation de déterminer l'ampleur de l'utilisation de cette ACP supplémentaire, et de ses effets sur les résultats obtenus. (Voir également la [Section 4](#) pour en savoir plus sur l'ACP).

Malgré l'existence de protocoles d'accord à l'échelle internationale, un certain nombre de lacunes dans l'engagement des partenaires ont été constatées; il convient toutefois de noter que ces protocoles d'accord sont très récents et n'ont pas été établis dans le contexte de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. Les protocoles d'accord sont généralement considérés comme un bon début, mais il est nécessaire de définir leur mise en œuvre. Certains partenaires se disent préoccupés par les difficultés rencontrées dans la coopération avec Gavi. Parmi les difficultés évoquées, on peut citer le recours aux partenaires nationaux pour aider à l'élaboration des demandes de flexibilité au titre de la politique, et le soutien ultérieur nécessaire pour les réponses et les éclaircissements avant que les approbations ne soient accordées, ce qui peut se révéler être un processus laborieux. En outre, il a été fait référence au temps nécessaire pour convenir des protocoles d'accord, et la réactivité parfois limitée de Gavi. Les personnes interrogées ont par ailleurs souligné la nécessité pour les collaborateurs de Gavi de se familiariser davantage avec les contextes fragiles, d'urgence et impliquant des réfugiés.

En général, les informateurs des différents groupes d'intervenants ont indiqué que les préoccupations concernant les opportunités manquées dans les régions difficilement accessibles par les autorités nationales et les partenaires sont inhérentes au modèle de coopération de Gavi avec les gouvernements et ses principaux partenaires, de plus en plus notamment en milieu urbain, même s'il ressort des études de cas nationales que Gavi a forgé des partenariats fructueux avec d'autres organismes humanitaires. En somme, atteindre les enfants les plus vulnérables demeure difficile en raison :

- i) de difficultés rencontrées par Gavi dans la mise en œuvre;
- ii) du manque de présence de Gavi dans certains pays;
- iii) des capacités d'absorption parfois limitées au niveau des pays; et

iv) des choix politiques locaux qui doivent être faits.

Lors de la phase de conception de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, en 2016, de nombreux intervenants externes ont rappelé que Gavi pouvait mettre à profit ses relations solidement établies avec les gouvernements pour prôner une participation accrue des acteurs non étatiques aux efforts déployés en faveur de la vaccination. Dans les faits, l'engagement est resté quelque peu superficiel et Gavi reste trop éloignée des activités de terrain pour défendre efficacement leurs intérêts. **Si la plupart des modèles d'engagement actuels ad hoc et spécifiques au contexte avec les partenaires au niveau local semblent adaptés aux environnements fragiles et aux situations d'urgence et impliquant des réfugiés, il faut envisager d'établir une stratégie et une approche globales de l'engagement des partenaires dans ces contextes.**

Le degré d'engagement de Gavi au sein du Comité permanent interorganisations (IASC),⁷² des équipes humanitaires dans les pays et des mécanismes pertinents de coordination au niveau national et avec les équipes au niveau des pays pour l'action humanitaire et les instances de coordination nationales concernées, comme le système de groupes sectoriels de l'aide humanitaire, tel que le reconnaît la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, n'est pas clairement établi. Bien que les organisations partenaires de l'Alliance (OMS, UNICEF) dirigent les groupes sectoriels à l'échelon national, les personnes interrogées indiquent que Gavi pourrait mieux tirer parti des connaissances générées par le système de groupes sectoriels, y compris des évaluations conjointes, des appels et des plans de riposte. Cela permettrait d'évaluer la performance de ses partenaires d'exécution, et les chances d'atteindre les objectifs humanitaires en matière de vaccination dans ces contextes.⁷³

L'implication de Gavi dans les groupes sectoriels de coordination de l'aide humanitaire permettrait de mettre en place des ripostes rapides, flexibles et localisées aux flambées épidémiques. Lorsqu'un système de groupes sectoriels de l'aide humanitaire est activé en vertu des protocoles de l'IASC et des Nations Unies pour l'intensification à l'échelle du système humanitaire, et également dans le cadre des protocoles d'intensification internes des partenaires de l'Alliance, Gavi pourrait reconnaître qu'il s'agit là d'un redéploiement des moyens mis en œuvre de l'État vers un groupe élargi de partenaires d'exécution. Dans ce cas, l'article 6.2 correspondant de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés devrait être révisé, de manière à être plus strict en amont sur les protocoles d'intensification de l'IASC et le recours à des partenaires non étatiques pour la mise en œuvre.

⁷² Gavi collabore avec l'IASC plus particulièrement sur le Tampon humanitaire de la Facilité Covax.

⁷³ IASC et Sphere Standards.

4 RESULTATS DE LA POLITIQUE EN MATIERE DE FRAGILITE, DES URGENCES ET DES REFUGIES

4.1 CADRE DE S&E DE LA POLITIQUE EN MATIERE DE FRAGILITE, DES URGENCES ET DES REFUGIES

Question d'évaluation : Dans quelle mesure le projet de cadre de S&E de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés prend-t-il les résultats escomptés ?

Constatation de haut niveau	<ul style="list-style-type: none"> Gavi dispose d'un cadre de S&E pour sa politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, qui est constitué d'effets directs, de produits, et d'indicateurs clairs. Les données proviennent d'une variété de sources différentes mais ne sont pas organisées au niveau central, consolidées puis analysées pour guider la prise de décision. Les données de vaccination de routine annuelles au niveau national fournies par les cadres de performance des subventions ne permettent pas d'effectuer une analyse des populations spécifiques ciblées dans le cadre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, ce qui implique que l'on ne dispose que d'informations limitées sur la contribution de la présente politique. Les données sont mitigées quant à l'évolution de la couverture des indicateurs sélectionnés (Penta, VPI, VAR, etc.) au niveau national. Au Soudan du Sud, par exemple, tous les indicateurs de couverture nationale affichent une tendance à la baisse; pourtant, au Bangladesh, les mêmes indicateurs sont invariablement élevés, alors que la situation dans les camps de réfugiés bénéficiant d'un soutien de Gavi dans le pays montre une plage de couverture d'environ 50 %. Les taux d'utilisation des fonds dédiés au RSS demeurent systématiquement faibles pour l'UNICEF et l'OMS, et les données ne sont pas disponibles pour évaluer l'efficacité des décaissements (délais entre les tranches RSS). De même, l'absorption de l'Assistance pays ciblée n'a pu être analysée.
Niveau de preuve	Niveau 1 (1–4). Les résultats s'appuient sur des sources de données multiples, ce qui permet une bonne triangulation.

Gavi dispose d'un cadre de S&E pour sa politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, qui est constitué d'effets directs, de produits, et d'indicateurs de processus clairs. La conception du cadre est dans l'ensemble jugée appropriée. Le cadre de S&E dispose de trois indicateurs de processus, deux indicateurs de produits et quatre indicateurs de d'effets directs, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Table 1. Cadre de S&E de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés de Gavi

Niveau	Énoncé	Indicateurs
Effets directs	La politique de Gavi contribue à pérenniser les acquis dans les situations d'urgence et à améliorer les effets directs (réalisations) dans les pays en situation de fragilité en ce qui concerne la couverture vaccinale et l'équité pour la période stratégique 2016-2020	<ol style="list-style-type: none"> Couverture nationale par le Penta3 ventilée par 1) pays touchés par la fragilité; 2) pays en situation d'urgence; et 3) tous les pays soutenus par Gavi. Couverture nationale par le VAR1 ventilée par 1) pays touchés par la fragilité; 2) pays en situation d'urgence; et 3) tous les pays soutenus par Gavi. Taux d'abandon Penta1 – Penta3 ventilé par 1) pays touchés par la fragilité; 2) pays en situation d'urgence; et 3) tous les pays soutenus par Gavi.

Niveau	Énoncé	Indicateurs
		4. Nombre de pays, ventilé par pays touchés par la fragilité, en situation d'urgence et tous les pays soutenus par Gavi qui comptent au moins 80 % de districts affichant une couverture par le pentavalent 3 supérieure ou égale à 80 %.
Produits	Le soutien RSS est décaissé dans un délai raisonnable Les subventions RSS sont mises en œuvre dans les meilleurs délais	1. Nombre de mois écoulés entre le décaissement de chaque tranche de fonds RSS après approbation, ventilé par 1) pays touchés par la fragilité; 2) pays en situation d'urgence; et 3) tous les pays soutenus par Gavi. 2. Taux d'utilisation annuel des subventions RSS en espèces, ventilé par 1) pays touchés par la fragilité; 2) pays en situation d'urgence; et 3) tous les pays soutenus par Gavi.
Processus	Les mesures de flexibilité sont examinées et – si elles sont accordées – dûment documentées dans les meilleurs délais Une assistance technique est fournie en temps opportun pour assurer la mise en œuvre des activités	1. Nombre de mesures de flexibilité demandées par les pays se trouvant en situation de fragilité ou d'urgence au cours de l'année écoulée. 2. Les mesures de flexibilité qui ont été accordées, ventilées par pays. 3. Taux d'absorption de l'Assistance pays ciblée pour l'année écoulée ventilé par 1) pays touchés par la fragilité; (2) pays en situation d'urgence; et 3) tous les pays soutenus par Gavi.

En dépit d'un cadre de S&E clairement défini pour la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, l'absence d'un coordonnateur désigné accroît la difficulté de trouver des données consolidées. Gavi recueille des données essentielles pour suivre l'évolution de la politique conformément au cadre de S&E; toutefois, ces données ne sont pas systématiquement organisées pour permettre un examen efficace. Des efforts considérables ont été déployés, en matière de revue documentaire, d'exploitation des données et d'échanges intensifs avec les collaborateurs concernés du Secrétariat de Gavi, pour appréhender l'étendue des données disponibles. Nombre de points de données sont regroupés par les différentes équipes au sein du Secrétariat de Gavi, mais ceux-ci ne sont pas compilés pour permettre d'appréhender les avancées obtenues au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés.

Les indicateurs du cadre de S&E sont mesurables et leur interprétation apporte des éclaircissements concernant l'impact de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés sur la couverture vaccinale. L'énoncé au niveau des résultats démontre l'intention de s'aligner sur les objectifs plus généraux de Gavi pour garantir une meilleure couverture dans des zones habituellement difficiles à atteindre, qui intègrent par excellence le concept d'équité (ne laisser personne de côté).

Compte tenu des contextes d'intervention difficiles dans lesquels est mise en œuvre la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, l'intention de Gavi était de dégager des tendances plutôt que de se fixer des objectifs spécifiques à atteindre. En fait, le cadre ne fournit aucun objectif ou jalon avec lesquels comparer les progrès accomplis à ce jour. Par exemple, la régularité du processus d'approbation n'a aucune valeur de référence, mais des données sont toutefois disponibles pour l'évaluer. Selon notre appréciation des chiffres, il y'a eu des retards dans la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, mais il n'existe pas de points de référence ou d'objectifs par rapport auxquels les résultats peuvent être évalués. L'évaluation de certains des résultats de la politique en matière de

fragilité, des urgences et des réfugiés repose donc davantage sur des points de vue qualitatifs et l'appréciation des chiffres absolus mentionnés dans l'outil de suivi au titre de la politique. Une analyse des tendances pourrait être envisagée pour certains indicateurs (par exemple, la rapidité d'envoi des lettres de décision comme mesure de l'efficacité interne).

Des sources de données pour suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique sont disponibles mais difficilement accessibles. Le cadre de S&E a été conçu sur la base des ressources disponibles pour aider au suivi de la politique. Selon les informateurs de Gavi, les données qui devront être enregistrées dans le cadre ont été expressément sélectionnées dans la mesure où elles font l'objet d'un suivi systématique de Gavi (bien qu'elles ne soient pas consolidées). Les indicateurs de résultats se réfèrent aux bases de données de l'UNICEF et de l'OMS. Ils sont jugés adéquats et l'équipe d'évaluation a utilisé ces données pour rendre compte des progrès accomplis en ce qui concerne les effets directs (voir la **Section 4.2**). Il reste toutefois d'importantes difficultés à surmonter au niveau des produits et des processus.

Malgré la clarté des directives opérationnelles (3.16) sur la documentation et l'établissement des rapports au moyen de l'outil de suivi au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, celui-ci semble inapproprié comme source d'information pour assurer le suivi des indicateurs de produits et de processus, à la fois en termes d'adéquation et de qualité. Différentes versions de l'outil de suivi au titre de cette politique ont été communiquées à l'équipe d'évaluation et aucune ne fournit une image complète. Après examen approfondi de divers autres documents fournis par le Secrétariat de Gavi en seconde instance (voir la **Section 1.2.3**), l'équipe d'évaluation a pu conclure que le Secrétariat de Gavi évaluait la couverture vaccinale à l'échelle nationale au moyen des rapports du GPF. Bien que la plupart des données soient mesurées et notifiées au niveau national, quelques sous-ensembles d'indicateurs de résultats ciblés évaluent les résultats dans des contextes spécifiques de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés, comme en témoignent les rapports du GPF du Bangladesh, de l'Afghanistan et du Soudan du Sud. On ignore toutefois dans quelle mesure ces données granulaires ont été utilisées pour adapter le soutien et les programmes de Gavi (bien que la portée de l'évaluation ait pu être trop courte pour le constater).

L'absence d'une séparation claire des données spécifiques aux situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés s'explique notamment par le contexte d'intervention difficile, et aussi pour des raisons de sécurité; dans des situations de conflit ethnique, ces types de données ne peuvent être recueillis séparément au niveau de la mise en œuvre. La **Section 4.3** montre que l'équipe d'évaluation a utilisé les données disponibles pour estimer les progrès accomplis au niveau des produits et des processus.

4.2 CIBLAGE, COUVERTURE ET RESULTATS

Question d'évaluation : Dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a-t-elle contribué à un ciblage et une couverture appropriés, et obtenu les résultats escomptés (liés au cadre de S&E de la politique) ?

Constatation de haut niveau

- La mesure dans laquelle la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a contribué à un ciblage et une couverture appropriés dans des contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés n'est pas évidente. Une grande partie des données censées être suivies par le cadre de S&E sont essentiellement des données de routine annuelles qui sont principalement collectées par les pays eux-mêmes, et pas nécessairement spécifiques aux mesures de flexibilité requises. Les données recueillies au niveau national peuvent également ne pas prendre en compte comme il se doit les contextes impliquant des réfugiés, puisque ceux-ci

	<p>figurent rarement dans les systèmes administratifs nationaux (notamment les personnes déplacées).</p> <ul style="list-style-type: none"> Les études de cas réalisées dans les pays démontrent que la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a permis à Gavi de coordonner son approche programmatique et d'en améliorer l'efficacité pour couvrir les zones difficilement accessibles et les groupes de population qui ont le plus besoin d'être vaccinés. Les nouveaux partenariats ont permis à Gavi de nouer le dialogue avec les principaux partenaires non gouvernementaux à même de couvrir des zones difficilement accessibles, en proie à des conflits et contrôlées par l'opposition.
<p>Niveau de preuve</p>	<p>Niveau 2 (1–4). Les résultats s'appuient sur des sources de données (triangulation) qui sont généralement considérées comme étant de moindre qualité, ou les résultats sont corroborés par un nombre limité de sources de données (triangulation limitée) de qualité appropriée qui peuvent être plus subjectives que factuelles.</p>

Les études de cas pays indiquent que la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a permis de cibler les populations vulnérables et difficilement accessibles. Les propositions soumises par les pays pour demander des mesures de flexibilité au titre de ladite politique mettent expressément en évidence les zones où les taux de vaccination restent insuffisants, en milieu urbain comme en milieu rural, pour tenter d'améliorer l'équité d'accès. La politique a clairement permis l'octroi de fonds supplémentaires et la mise en œuvre de diverses mesures de flexibilité dans les pays éligibles. Bien que d'importants progrès aient été accomplis pour couvrir les zones et les populations ciblées au titre de la présente politique dans certains pays, parfois même au-delà des objectifs fixés à l'échelle nationale, la couverture dans d'autres contextes ciblés à cet effet a diminué ou stagné sur l'ensemble de la période considérée. Compte tenu de certains retards dans la mise en œuvre des programmes et de la complexité des contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés, il est également peut-être trop tôt pour observer les changements souhaités. Par ailleurs, dans la mesure où les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans le cadre de S&E ne sont pas notifiés systématiquement, les données dont dispose l'équipe d'évaluation ne constituent pas une base suffisante pour confirmer ou non que la politique a contribué à un ciblage et une couverture appropriés.

Au Soudan du Sud, la couverture par le Penta3 dans les zones couvertes par le soutien au titre du RSS a fortement augmenté – de 45 % à 60 % – de 2019 à 2020. Au Bangladesh, la couverture vaccinale par le Penta3 des réfugiés est dès le début passée à 60 % en 2019 puis à 55 % en 2020. La couverture par le VAR1 est d'emblée passée à 72 % en 2019 pour diminuer à 69 % en 2020. En Afghanistan, la couverture par le Penta3 spécifique aux zones couvertes par le soutien au titre du RSS est passée de 87 % en 2019 à 85 % en 2020. Toutefois, la couverture dans les six agglomérations ciblées au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a sensiblement augmenté, passant de 36 % en 2019 à 78 % en 2020. Au-delà des études de cas, en République démocratique du Congo, la couverture par le Penta3 dans les zones couvertes par le soutien au titre du RSS est passée de 95 % en 2019 à 89 % en 2020 (aucune donnée n'était disponible avant 2019). En RCA, la couverture nationale par le Penta3 a nettement augmenté, passant de 54 % en 2016 à 81 % en 2019, et la couverture par le Penta3 dans les zones couvertes par le soutien au titre du RSS en 2019 était supérieure à la moyenne nationale, à 87 %.

Bien que les données destinées à être suivies par le cadre de S&E sont essentiellement des données de routine annuelles qui sont principalement collectées par les pays eux-mêmes, et pas nécessairement spécifiques aux mesures de flexibilité requises, les cadres de performance des subventions permettent de mieux interpréter les performances et les résultats au niveau national, mais également de cibler les populations pouvant prétendre au soutien RSS et parfois mêmes les populations vivant dans des contextes de fragilité, d'urgence ou impliquant des réfugiés (par exemple, le GPF du Bangladesh comprenait plusieurs indicateurs spécifiques à la population de réfugiés et celui de l'Afghanistan incluait des indicateurs spécifiques aux zones urbaines ciblées). Toutefois, on ne disposait pas de données spécifiques à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés avant 2019.

Dans le cadre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés actuelle, les données de couverture par le DTC3, par exemple, peuvent s'avérer difficiles à interpréter lorsque les pays sont classés comme fragiles sur une année mais pas sur celle qui suit. C'est le cas, par exemple, pour des pays comme le Nigeria (pays fragile en 2017 mais n'étant plus considérée comme une priorité dans le cadre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés depuis 2018), le Zimbabwe (classé comme pays fragile uniquement en 2018), la Tanzanie (qui a demandé des mesures de flexibilité pour les réfugiés en 2017) et l'Ouganda (qui a également demandé des mesures de flexibilité pour les réfugiés en 2017 et 2018). Ainsi, toute évolution de la couverture nationale au cours d'une année peut être imputable à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, alors qu'au cours d'une autre année ces pays ne relèveront plus de cette politique.

Les données recueillies au niveau national peuvent également ne pas prendre en compte comme il se doit les contextes impliquant des réfugiés, puisque ceux-ci figurent rarement dans les systèmes administratifs nationaux. Il est également difficile de recueillir des informations détaillées sur la couverture par district dans le cas de personnes qui se déplacent à l'intérieur et à l'extérieur d'une zone, et cela se traduit souvent par des estimations de couverture supérieures à 100 %. (Conformément au bulletin de l'OMS,⁷⁴ les estimations basées sur les données administratives peuvent également être biaisées par un dénominateur inexact, notamment lorsque l'on utilise des données de recensement obsolètes et des projections démographiques imprécises). De plus, si des individus se font vacciner ailleurs, cela diminue les estimations pour la région dans laquelle ils sont inscrits.⁷⁵ Ceci est également confirmé par les informateurs dans différents groupes d'intervenants.

L'examen interne de la politique de 2019⁷⁶ montre également que la disposition énoncée dans la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés concernant le cofinancement pour les populations de réfugiés pourrait avoir des effets indésirables. L'approche prévue par Gavi est d'encourager les gouvernements à cofinancer toutes les doses pour les populations de réfugiés, avec la possibilité d'accorder une dérogation dans des circonstances exceptionnelles et lorsque les autres partenaires ne sont pas en mesure de prendre en charge le cofinancement. Ainsi, la politique indique qu'il faut commencer par examiner la possibilité d'un cofinancement par les partenaires avant d'envisager une quelconque dérogation. Il se peut donc que les pays ne soient pas suffisamment encouragés à assumer la responsabilité du financement pour leurs cohortes de réfugiés. L'UNICEF serait intervenu à plusieurs reprises pour assurer le cofinancement, et l'on ne voit donc pas clairement comment le cofinancement par des partenaires permettrait de promouvoir l'objectif d'un financement national par rapport à la simplicité pour Gavi d'exonérer l'obligation. Rechercher des partenaires chargés d'assumer le cofinancement ne fait que transférer les coûts de l'Alliance vers l'un de ses partenaires, comme l'UNICEF.

D'autres mécanismes de financement, comme ceux appliqués par le Fonds mondial, éprouvent des difficultés semblables. Les informateurs indiquent que dans des situations d'urgence complexes comme au Soudan du Sud et en Afghanistan, il n'existe pratiquement aucun mécanisme de contrôle et la vérification externe habituelle du Fonds mondial n'est pas mise en place. Par conséquent, il n'existe aucun document justificatif pour démontrer un niveau de couverture accru ou soutenu, et le Fonds mondial encourage

⁷⁴ OMS (2009), *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé* 87, 535–541. doi: 10.2471/BLT.08.053819

⁷⁵ Programme de lutte contre la rougeole et d'élimination de la maladie en Afghanistan, Rapport sur les activités de vaccination supplémentaires (AVS) contre la rougeole à l'échelle nationale, 2018.

⁷⁶ Examen de l'approche de Gavi en matière de flexibilité du soutien dans les contextes fragiles – Conséquences pour la révision de la politique de financement, 2019.

désormais à être plus souples sur les exigences en termes d'intrants, et à se concentrer davantage sur les résultats.

L'équipe d'évaluation s'est efforcée de fournir un résumé des progrès accomplis par rapport aux indicateurs de résultats pour les études de cas pays (**Figures 6, 7 et 8**). Des données quantitatives supplémentaires ont également été consolidées, notamment sur le nombre et le type de mesures de flexibilité accordées au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés par pays, données financières (y compris les dérogations de cofinancement), et une analyse plus approfondie des indicateurs du cadre de S&E, bien que les données n'aient pu être entièrement validées (voir l'**Annexe 7**). **En termes d'indicateurs de résultats, le succès est mitigé d'après les données dont on dispose.** Au Soudan du Sud, outre les taux d'abandon, tous les indicateurs de résultats indiquent une baisse générale de tous les indicateurs sur la période 2017-2019. La couverture nationale par le pentavalent est passée de 59 % en 2017 à 45 % en 2019; la couverture par le VPI de 54 % à 41 %; la couverture par le VAR1 de 75 % à 42 %; et le taux d'abandon pour le Penta1-Penta3 a diminué de 24 % à 21 %. De même, le pourcentage de districts ou zones administratives équivalentes affichant une couverture par le Penta3 supérieure à 80 % est passé de 30 % à 18 % entre 2017 et 2019. La situation au Bangladesh est quelque peu différente. Au Bangladesh, tous les indicateurs nationaux sont très élevés, à plus de 100 % en moyenne; toutefois, les chiffres dans les camps de réfugiés ciblés restent faibles, à environ 50 %. En Afghanistan, la situation démontre un succès mitigé : certains indicateurs ont augmenté au fil du temps, alors que d'autres fluctuent au cours des années sous revue.

Figure 6. Indicateurs de résultats pour l'Afghanistan

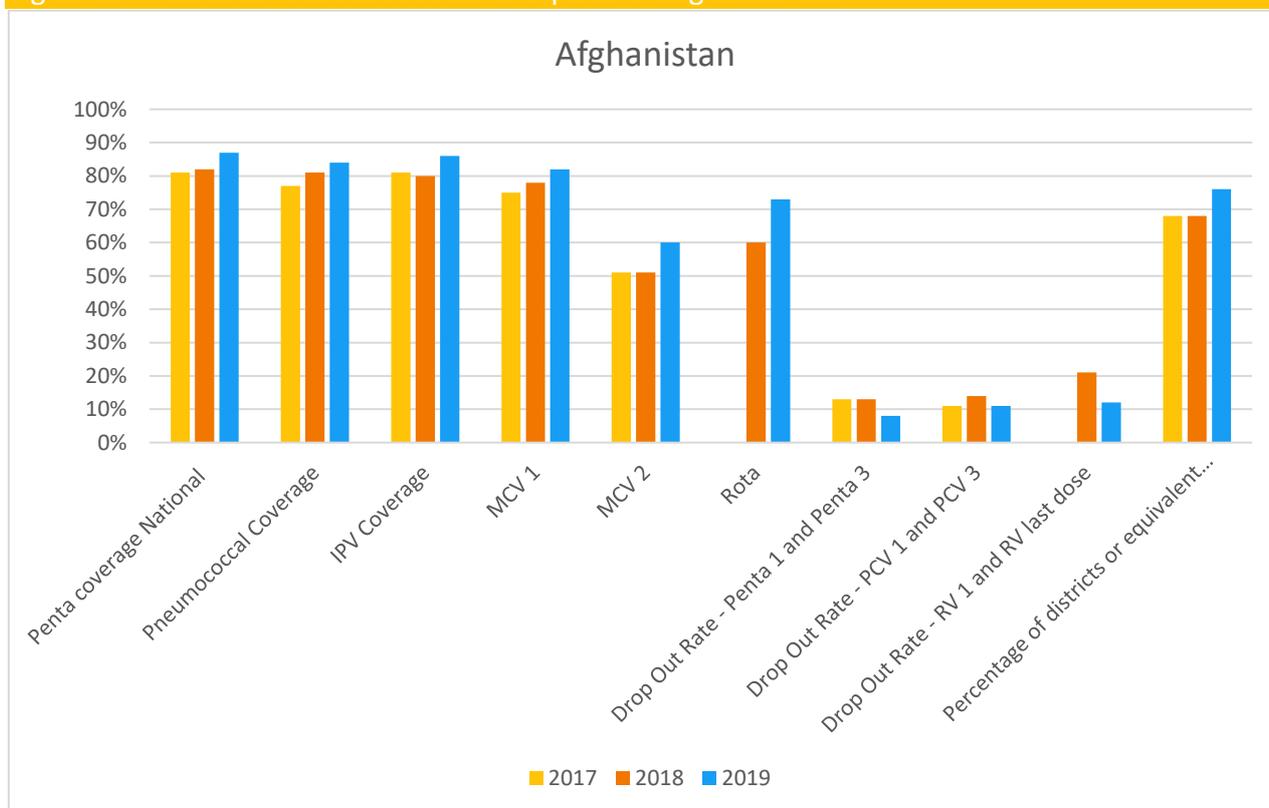


Figure 7. Indicateurs de résultats pour le Bangladesh

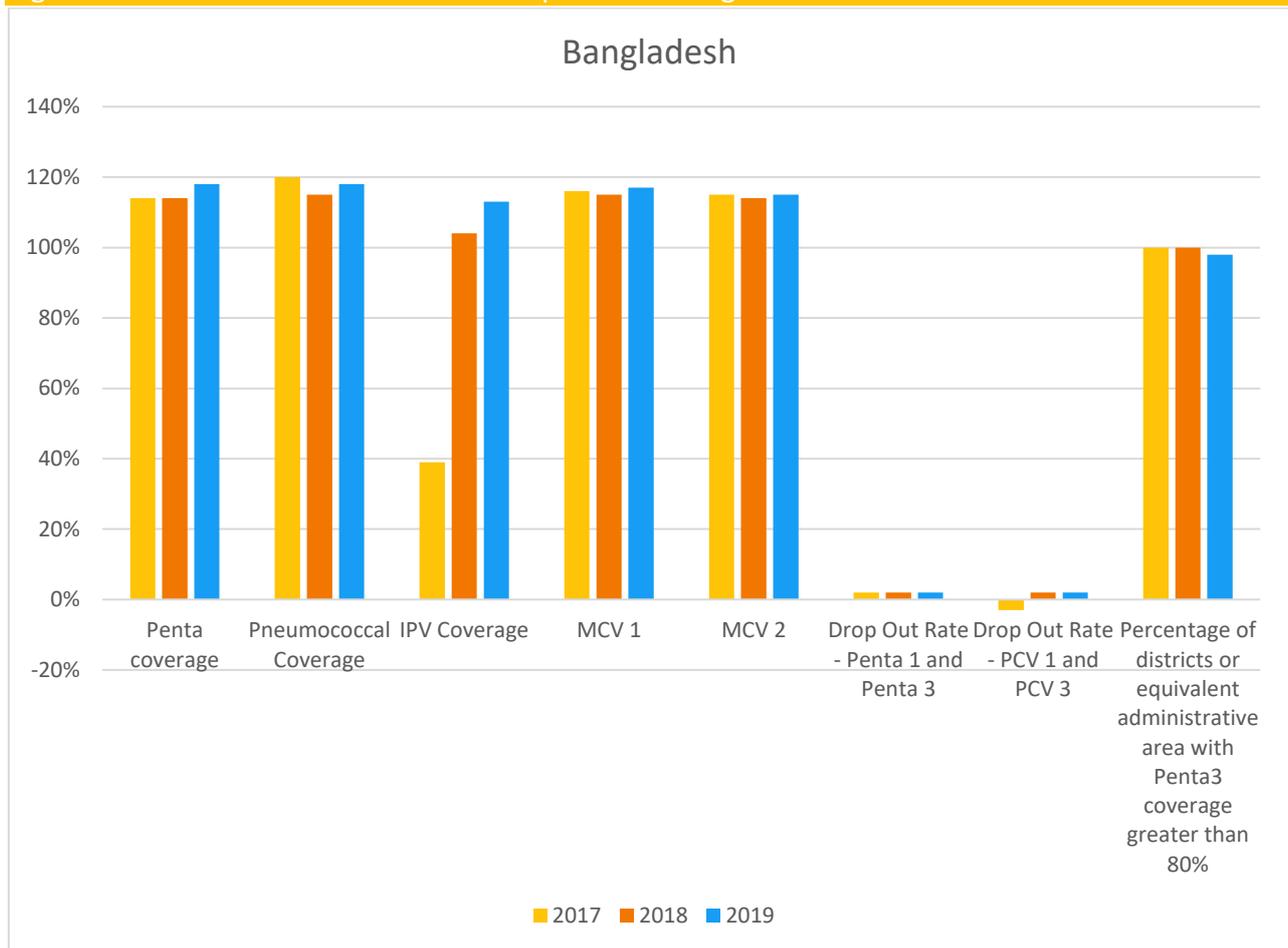
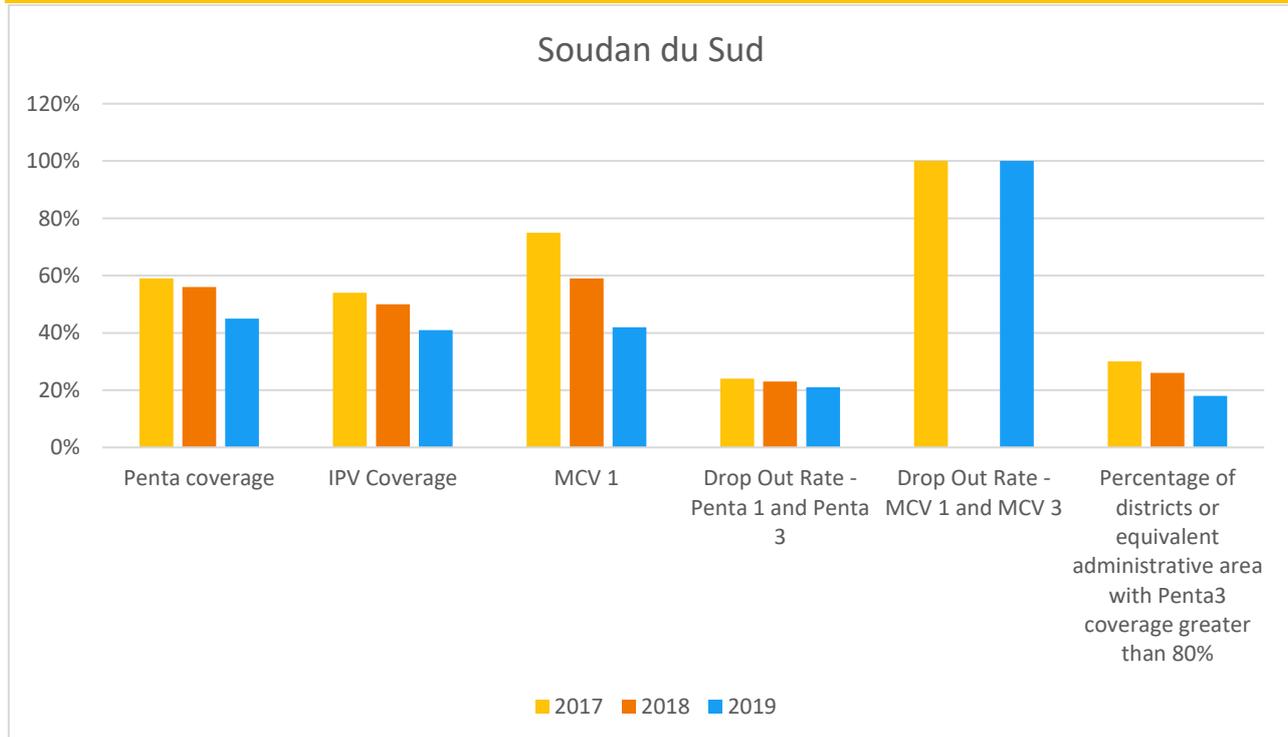


Figure 8. Indicateurs de résultats pour le Soudan du Sud



4.3 APPLICATION DES MESURES DE FLEXIBILITE

Question d'évaluation : Comment les mesures de flexibilité prévues au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ont-elles été mises en œuvre, notamment dans les pays accueillant des réfugiés ?

Constatation de haut niveau

- L'outil de suivi au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés n'est pas régulièrement utilisé ni mis à jour, ce qui ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble précise de l'application exacte de la politique. Bien que les différents outils de suivi fournis à l'équipe d'évaluation aient permis d'évaluer le nombre et le type de demandes par pays et par an, la durée de la procédure, les informations financières et les résultats sont incomplets et parfois incohérents, et se limitent à la phase de mise en œuvre, sans qu'il n'y ait eu de suivi quant aux résultats obtenus.

Niveau de preuve

Niveau 2 (1–4). Les résultats sont étayés par des sources de données (triangulation) qui sont généralement considérées comme étant de moindre qualité, ou les résultats sont corroborés par un nombre limité de sources de données (triangulation limitée) de qualité appropriée qui peuvent être plus subjectives que factuelles.

De même que pour le cadre de S&E, l'outil de suivi n'est pas régulièrement utilisé ni mis à jour, ce qui ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble précise de l'application exacte de la politique. La DO 3.16 de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés décrit comment assurer le suivi trimestriel des mesures de flexibilité au niveau du Secrétariat au moyen de l'outil de suivi au titre de la présente politique. Différentes versions de cet outil ont été transmises à l'équipe d'évaluation; celles-ci comprenaient des ensembles de données différents (se recoupant quelque peu) et pas complètement à jour. Bien que l'outil de suivi permette d'évaluer le nombre et le type de demandes par pays et par an, la durée de la procédure, les informations financières et les résultats sont incomplets et parfois incohérents, et se limitent à la phase de mise en œuvre, sans qu'il n'y ait aucun suivi des résultats obtenus. De même que pour les données censées être collectées dans le cadre du S&E, l'équipe d'évaluation a dû déployer des efforts considérables en termes de collecte de données provenant de différentes sources pour consolider le nombre et les différents types de mesures de flexibilité qui ont été mis en œuvre. L'appréciation et la validation des données nécessaires concernant les résultats programmatiques et financiers a semble-t-il été un travail exigeant. Les sources de données comprenaient les différentes versions de l'outil de suivi, les lettres de décision, les rapports d'évaluation conjointe, les analyses ad hoc réalisées par Gavi et les entretiens avec des informateurs clés.

Pendant la période considérée, 17 pays en moyenne ont été classés comme fragiles, environ cinq pays ont été considérés comme des lieux d'accueil de réfugiés et quatre ont été jugés en situations d'urgence. Les années se chevauchent quelque peu, dans la mesure où certains pays peuvent ou non être inclus chaque année, en fonction de la classification annuelle des « États fragiles ». Les pays ayant bénéficié de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés comprennent le Bangladesh, la RCA, le Tchad, le Mali, la Somalie, l'Afghanistan, le Rwanda, le Soudan, le Soudan du Sud, le Zimbabwe, le Yémen et l'Ouganda. Au total, 20 mesures de flexibilité ont été accordées à ces pays, et celles-ci comprennent :

- un soutien supplémentaire aux vaccins;
- des coûts opérationnels supplémentaires;
- un soutien supplémentaire au titre du RSS; et
- les dérogations aux exigences de cofinancement (y compris les reconstitutions des ressources dans certains cas).

En termes de ressources financières, on estime à 117 029 870 US\$ le montant total alloué aux pays au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, qui vient s'ajouter aux ressources de routine dont les pays ont pu bénéficier. Les fonds RSS supplémentaires (85 %, 99 millions US\$) constituent le principal soutien pour aider les pays à gérer les coûts additionnels associés aux conditions de travail dans des contextes difficiles. Les doses de vaccin supplémentaires (11 %, 11 millions US\$) se classent en deuxième position en termes de soutien.

En termes d'utilisation des ressources, plusieurs pays éligibles à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés ont eu du mal à absorber les fonds alloués au titre du RSS. Aucune tendance ne peut être dégagée à cet égard : la situation dépend de facteurs locaux. Pour l'OMS, organisation partenaire de l'Alliance, la moyenne était de 50 % d'utilisation des fonds RSS pour la période considérée, et pour l'UNICEF, également partenaire de l'Alliance, elle s'élevait à 48 %. En général, le taux d'utilisation des fonds RSS était plus faible en 2018 qu'en 2017 et 2019 (37 % en 2018, par rapport 60 % et 50 % en 2017 et 2019, respectivement).

Des exonérations de cofinancement ont été accordées à un nombre limité de pays. Les données disponibles montrent que seuls le Bangladesh (850 000 US\$ pour les doses de vaccin à l'intention des réfugiés) et la RCA (330 000 US\$ pour les campagnes de vaccination contre la rougeole) ont bénéficié d'exonérations aux exigences de cofinancement pendant la période considérée (2017-2019). Plusieurs pays devraient toutefois se voir accorder des exonérations de cofinancement au cours de la prochaine période, avec des exonérations qui selon les estimations devraient s'élever à 20 355 702 US\$ sur la période 2020-2021.

4.4 LIENS AVEC LA RESILIENCE ET LES INTERVENTIONS A LONG TERME

Question d'évaluation : Dans quelle mesure la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés facilite-t-elle la création de liens plus étroits avec les interventions à long terme (renforcement des capacités au niveau national) ?

Constatation de haut niveau

- Les liens stratégiques de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés avec la résilience et les interventions à long terme ne sont pas très évidents mais un lien a été établi avec les subventions RSS supplémentaires allouées.

Niveau de preuve

Niveau 3 (1–4). Les résultats s'appuient sur quelques sources de données parmi un nombre limité de groupes d'intervenants, ce qui ne permet qu'une triangulation limitée.

Le lien stratégique de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés avec la résilience et les interventions à long terme n'est pas évident; la résilience et le renforcement des capacités sont naturellement jugés moins prioritaires que la vaccination des populations cibles dans les meilleurs délais. Le modèle de Gavi se caractérise par une approche axée sur le développement et les différents types de soutien régulier privilégient les interventions à long terme et la durabilité. Le recours à une collaboration avec les instances gouvernementales est exemplaire à cet égard. Maintenir l'accent sur les gouvernements et renforcer les mécanismes gouvernementaux contribue également à éviter de mettre en place des systèmes parallèles. Le lien stratégique entre la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et les interventions à long terme est donc principalement catalysé par les 50 % de subventions RSS supplémentaires fournis au titre de la politique. Ces subventions visent à renforcer non seulement les capacités d'intervention des pouvoirs publics et des partenaires, mais aussi les piliers fondamentaux du

système de santé, notamment les services intégrés aux niveaux inférieurs ou les besoins essentiels et l'administration du PEV. Elles visent par ailleurs à soutenir le rétablissement / la reconstruction des systèmes après une situation d'urgence. Il est difficile de mesurer l'impact de ces allocations financières puisqu'elles se fondent sur le plan administratif avec les subventions RSS déjà versées.

Dans les contextes fragiles, d'urgence et impliquant des réfugiés, il est souvent nécessaire de proposer une vaste gamme de services au-delà des services de vaccination soutenus par Gavi. En Afghanistan, par exemple, il est pratiquement impossible de pénétrer dans des zones échappant au contrôle des autorités uniquement dans le but de fournir des services de vaccination. Dans ces zones, les dirigeants accepteront uniquement si une offre complète et intégrée de services de santé est proposée. Si cela oblige Gavi à établir des liens stratégiques plus étroits, la situation engendre également des obstacles qui entravent la levée de fonds supplémentaires par les acteurs humanitaires afin de proposer une offre complète et intégrée, dans la mesure où Gavi ne soutient que la vaccination. Consciente de cet obstacle, l'Alliance peut également compter sur le soutien d'autres partenaires et créer une plateforme élargie. Le partenariat récemment établi avec le HCR, par exemple, offre des possibilités en ce qui concerne la protection, le soutien à l'amélioration de la santé infantile, la communication et la sensibilisation.

5 ENSEIGNEMENTS TIRES, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 ENSEIGNEMENTS TIRES

1. Le fait de ne pas suffisamment encourager les pays à assumer des responsabilités financières pour leurs cohortes de réfugiés constitue l'un des effets imprévus de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. La politique indique qu'il convient dans un premier temps d'examiner la possibilité d'un cofinancement par les partenaires avant d'envisager une dérogation accordée par Gavi. Ni une dérogation ni un cofinancement n'encouragent les pays à assumer une responsabilité financière.
2. La collecte, le stockage et l'analyse des données pour les principaux indicateurs de résultats associés à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, s'ils figurent dans le cadre de S&E, dans l'outil de suivi, ou s'ils servent d'autres objectifs de la présente politique, doivent être systématiquement organisés au niveau central et faire l'objet de comptes rendus. Cela permettra de soutenir les fonctions internes de S&E qui sont nécessaires pour répondre aux critères de responsabilisation et de transparence.
3. Il est probable que différents points de vue continuent de nourrir le débat portant sur l'utilité de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés sur le terrain. Si certains organismes humanitaires indiquent que les règles de Gavi sont trop strictes et les processus (d'approbation) trop longs pour pouvoir gagner en efficacité opérationnelle, le Secrétariat souligne que Gavi est un organisme de développement et non un organisme humanitaire. La leçon à tirer de cette expérience est d'encourager ces agences à se réunir pour identifier et combler leurs besoins respectifs, et trouver un terrain d'entente pour répondre de manière agile à la faible couverture vaccinale dans des situations localisées de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés.
4. Les organismes humanitaires et les OSC présentes localement jouent un rôle majeur pour soutenir les gouvernements pendant les processus de demande, d'approbation et de mise en œuvre des mesures de flexibilité accordées au titre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. La présence limitée de Gavi dans les pays est considérée comme un obstacle et par conséquent les partenariats avec ces organismes humanitaires et ces OSC offrent d'importantes perspectives d'avenir pour uniformiser ces processus. De même, l'expérience acquise avec les « agents de liaison » recrutés par Gavi dans certains pays semble être un moyen prometteur d'aborder la question de la présence jugée limitée dans les pays.
5. L'implication de Gavi dans les groupes sectoriels de coordination de l'aide humanitaire permettrait de mettre en place des ripostes rapides, flexibles et localisées aux flambées épidémiques. En cas d'urgences, Gavi serait amenée à prendre part et à réagir aux mesures mises en œuvre par ces groupes sectoriels (par exemple les protocoles de l'IASC et des Nations Unies pour l'intensification à l'échelle du système humanitaire ou les protocoles d'intensification internes des partenaires de l'Alliance). Les options opérationnelles de Gavi comprennent le redéploiement des moyens mis en œuvre de l'État vers un groupe élargi de partenaires d'exécution. La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés doit être reconsidérée, de manière à être plus stricte en amont sur les protocoles d'intensification de l'IASC et le recours à des partenaires non étatiques pour la mise en œuvre.
6. Les plans nationaux de gestion des catastrophes des pays à risque qui font explicitement référence à l'utilisation du cadre de l'OMS, plutôt que de s'aligner sur le calendrier national de vaccination, comme au Bangladesh, fournissent une réponse plus précise et plus immédiate aux crises

humanitaires. Le plaidoyer de Gavi pour une utilisation plus large du cadre de l'OMS demeure par conséquent important.

7. Une étude préliminaire de l'évaluabilité du nexus HDP indique que la contextualisation de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés avec les débats actuels sur le nexus HDP nécessitera une approche élargie dans la mesure où la mise en œuvre de ce nexus reste une ambition ambiguë à concrétiser, et il existe une marge d'interprétation importante qui pourrait appeler à une explication plus détaillée dans une nouvelle politique en la matière.

5.2 CONCLUSIONS

Les sept conclusions ci-après répondent aux objectifs de l'évaluation et aux 11 questions figurant dans le cadre d'évaluation.

L'équipe d'évaluation est consciente du fait qu'il n'a pu être possible (en raison de la pandémie de COVID-19) d'assurer une représentativité exhaustive de toutes les parties prenantes possibles, notamment les représentants des gouvernements, en ce qui concerne les études de cas pays, et que cela a pu avoir une incidence sur les résultats. D'autres contraintes ont été relevées, notamment la disponibilité limitée et en temps opportun des documents directement liés à la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, ainsi que le manque de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la politique par Gavi. Une prorogation du contrat s'est avérée nécessaire afin de fournir à l'équipe d'évaluation des éléments complémentaires. Toutefois, en termes de mitigation, des efforts considérables ont été déployés pour trianguler et valider les données quantitatives et qualitatives, étayer les résultats avec des éléments de preuve et conforter les conclusions.

Les conclusions portent sur les constatations de haut niveau selon le niveau de preuve et sur les études de cas présentées dans le Volume 2. La référence aux conclusions de l'évaluation est indiquée par le numéro de la section correspondante entre parenthèses.

C1 :

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a été conçue comme un instrument permettant d'assouplir les politiques et opérations de Gavi dans les pays en situation de fragilité, d'urgence ou accueillant des réfugiés, mais aussi de faciliter l'approche de Gavi visant à mettre en place des interventions plus ciblées et plus adaptées. Il ressort de l'évaluation que la politique est suffisamment robuste pour répondre à cette exigence, et pertinente pour les bénéficiaires directs et indirects de Gavi. [2.1] Toutefois, la pertinence de la politique fait également face à des défis compte tenu des critères d'éligibilité appliqués et des conséquences sur le plan opérationnel :

- a) La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés articule clairement les critères d'éligibilité en s'appuyant sur les listes publiées à l'échelle internationale pour déterminer les pays fragiles, et sur la classification utilisée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) pour les situations d'urgence. La pertinence de la politique est toutefois contestée dans les pays éligibles au soutien de Gavi qui font face à une fragilité localisée mais ne sont pas éligibles au soutien selon les critères de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, et dans les pays non éligibles en situation de fragilité ou en proie à l'afflux de réfugiés (notamment les personnes déplacées et

les migrants) dont les besoins en matière de santé sont similaires. La Banque mondiale et le Fonds mondial s'appuient également sur les classifications internationales pour déterminer l'éligibilité mais ces agences invoquent aussi leurs politiques respectives au niveau sous-national (par exemple dans les zones vulnérables de pays non-fragiles). [2.3.1]

- b) La pertinence de la politique est contestée dans des situations de fragilité, d'urgence ou impliquant des réfugiés nécessitant des mesures de flexibilité immédiates et une rapide adaptation des approches programmatiques, financières et administratives. Si, de par sa conception même, la politique est solide en termes d'application, les procédures de Gavi ne sont pas totalement appropriées pour une réponse rapide et des contraintes opérationnelles entravent l'application immédiate de la politique, ce qui réduit les possibilités d'améliorer l'efficacité (couverture vaccinale) des programmes de Gavi. [2.1, 3.1]

C2 :

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne bien sur les directives mondiales et les interventions rapides en cas de crise humanitaire :

- a) L'application des mesures de flexibilité au titre de la présente politique à l'échelon national est principalement guidée par le cadre de l'OMS pour la vaccination en situation d'urgence humanitaire aiguë. Gavi souhaitera peut-être privilégier ses actions de sensibilisation afin de tirer parti des vastes possibilités du cadre de l'OMS pour guider la mise en œuvre de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés au niveau local. [2.3.1]
- b) La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne sur le concept du nexus action humanitaire-développement-paix (nexus HDP) étant donné que les mesures de flexibilité au titre de la présente politique permettent d'assurer la coordination entre le développement et l'action humanitaire tant au niveau national que sous-national. En maintenant son optique de développement mais en l'associant davantage à un objectif fragilité / humanitaire (également dans le contexte de Gavi 5.0 en mettant l'accent sur les enfants « zéro dose », souvent dans des zones fragiles et en proie à des conflits), Gavi est en mesure d'influencer le débat mondial sur le nexus HDP. [2.3.1, 2.3.2]
- c) La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne dans une large mesure sur les politiques analogues d'autres agences comme le Fonds mondial et la Banque mondiale. [2.3.1]

C3 :

La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés s'aligne sur les autres politiques de Gavi, comme celle-ci l'indique, et comporte également des références aux principes liés au genre, à l'équité, à la transparence et à la responsabilisation. Toutefois, ses caractéristiques ne sont pas mises en évidence dans la nouvelle stratégie 5.0, bien que Gavi s'oriente de plus en plus vers une adaptation contextualisée face aux situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés, du fait de son élan stratégique en faveur de l'accès équitable à la vaccination. La priorité accordée aux contextes fragiles pendant la période stratégique 5.0 de l'Alliance, avec notamment une classification par pays mise à jour, justifie la pertinence des mesures de flexibilité pour les situations d'urgence et celles impliquant des réfugiés dans la présente politique. [2.3.2]

C4 :

Les directives opérationnelles (3.16) sont claires et constituent une base suffisante pour garantir une application uniforme de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, ce qui n'empêche pas un certain manque de compréhension et des divergences d'interprétation de la politique, tant en interne qu'en externe, notamment parce que les directives sont uniquement destinées à un usage interne réservé aux membres du Secrétariat et qu'elles ne sont pas accessibles de l'extérieur, ce qui dans la pratique entraîne un manque d'uniformité entre pays dans l'application et la mise en œuvre de la politique, bien que l'établissement d'un précédent et l'apprentissage par la pratique aient permis de trouver un équilibre dans une certaine mesure. Afin de répondre aux besoins des pays, les demandes concernant les mesures de flexibilité et leur application sont limitées pour plusieurs raisons :

- a) Bien que la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés soit mieux connue, le manque de communication interne et externe autour de la politique et des directives ne permet pas de les interpréter de façon unanime, ce qui nuit à leur mise en œuvre efficace et uniforme. [3.1, 3.1.1]
- b) On évoque au sein du Secrétariat une attitude ambivalente selon laquelle la promotion de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés serait compensée par une certaine réticence à s'écarter des procédures internes très standardisées. [3.1.2]
- c) Au sein du Secrétariat de Gavi, il n'y a pas de « garant » de la politique pour assurer sa mise en œuvre efficace à grande échelle, mieux rendre compte du processus de mise en œuvre de la politique et mieux faire connaître ces questions aux membres du personnel de Gavi et de ses partenaires. [3.1.2]

C5 :

La nature et l'ampleur de l'engagement avec les organisations partenaires et les OSC varient au fil du temps. L'engagement est plus marqué depuis 2019, en raison notamment d'arrangements communs, mais les interminables négociations de partenariat, la présence insuffisante de Gavi dans les pays et les divergences de vues sur les partenariats demeurent des obstacles importants à l'établissement de partenariats avec les OSC et les agences humanitaires. [3.2]

- a) La capacité d'absorption limitée des partenaires traditionnels de l'Alliance chargés de la mise en œuvre justifie une collaboration plus étroite avec d'autres partenaires bien établis dans les contextes fragiles, d'urgence et impliquant des réfugiés. [4.1] Les études de cas menées dans les pays montrent de récentes perspectives prometteuses de partenariat. Elles offrent une voie d'accès privilégiée à des solutions localisées adaptées auxquelles Gavi n'aurait pas accès autrement, que ce soit par le biais des gouvernements ou des organisations partenaires de l'Alliance. [3.2, Vol 2]
- b) Gavi est dorénavant parvenue à accéder aux plateformes de coordination de l'action humanitaire au niveau national. Les dispositifs de mise en commun des fonds qui financent les programmes conjoints ont permis à Gavi de nouer le dialogue avec les principaux partenaires non gouvernementaux à même de couvrir des zones difficilement accessibles, en proie à des conflits et contrôlées par l'opposition. La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés a permis à Gavi de coordonner son approche programmatique et d'en améliorer l'efficacité. [3.2, Vol 2]
- c) Les enseignements tirés sont pour l'heure utilisés afin d'établir des protocoles d'accord internationaux avec les acteurs humanitaires dans le contexte de la stratégie 5.0 de Gavi.

Différents points de vue ont été exprimés concernant ces nouveaux partenariats : Gavi les juge en règle générale efficaces et efficients, alors que certains organismes humanitaires se déclarent préoccupés par les longues procédures de Gavi, non seulement pour établir ces partenariats, mais aussi aider les gouvernements et les partenaires à faire approuver les mesures de flexibilité au titre de la présente politique. [3.2]

C6 :

Le résultat escompté de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, améliorer l'efficacité du soutien vers un accès équitable aux vaccins, est atteint, selon une grande majorité des personnes interrogées, mais cela n'a pas pu être entièrement évalué par l'équipe d'évaluation, pour les raisons suivantes :

- a) Le cadre de S&E de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés est bien élaboré mais les données n'ont pas été saisies, consolidées au niveau central puis analysées par Gavi pour la prise de décision, dans la mesure où les données relatives aux résultats concernant les mesures de flexibilité sont indisponibles ou rarement disponibles. [4.1]
- b) Les données annuelles de vaccination de routine au niveau national disponibles par le biais des cadres de performance des subventions (GPF) propres à chaque pays ne permettent pas d'analyser les populations spécifiques, les zones ciblées, les réfugiés, les migrants, les personnes déplacées ou les situations d'urgence. Nous avons rassemblé des données contradictoires sur l'évolution de la couverture des indicateurs sélectionnés (Penta, VPI, VAR, etc.) au niveau national. Certains GPF ont intégré un petit sous-ensemble d'indicateurs de résultats spécifiques aux zones cibles de populations en situation de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. En dépit du soutien et des efforts considérables déployés dans la mise en œuvre du programme par les organisations partenaires de l'Alliance, entre autres, il demeure difficile de parvenir à une conclusion sur l'étendue de l'influence de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés sur la couverture vaccinale. [4.1, [4.2], Vol 2]
- c) Les études de cas nationales montrent que l'obligation d'utiliser des données de qualité et les analyses de données (pas toujours faciles à obtenir) fait obstacle à une riposte rapide et à la prise de décision, et aboutit à d'interminables négociations et processus d'approbation. C'est une question d'équilibre qui exige une forte propension au risque – un principe fondamental qui figure dans la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés. [4.1, Vol 2]
- d) Gavi n'utilise pas de manière systématique l'outil de suivi au titre de laa politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés qui assure le suivi des mesures de flexibilité appliquées, ce qui complique le suivi de sa mise en œuvre. Cela empêche également l'équipe d'évaluation de se prononcer de manière concluante sur l'efficacité et l'efficience de celle-ci. [4.3]

C7 :

Le lien stratégique entre la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés et les interventions à long terme apparaît principalement dans les subventions supplémentaires allouées au titre du RSS, qui visent à renforcer non seulement les capacités d'intervention des pouvoirs publics et des partenaires, mais aussi les piliers fondamentaux du système de santé, notamment les services intégrés aux niveaux inférieurs ou les besoins essentiels et l'administration du Programme élargi de vaccination (PEV). [4.4, Vol 2]

5.3 RECOMMANDATIONS

Tableau 2. Recommandations*

Recommandations	Utilisateur cible / Partie responsable	Échéance (court-terme, moyen-terme, long-terme)	Priorité (élevée, moyenne, faible)	Niveau de coût estimé (élevé, moyen, faible)
<p>1. Revoir et réviser le mécanisme d'application des critères d'éligibilité pour permettre une prise de décision rapide sur l'éligibilité lorsque des mesures immédiates sont requises, notamment dans les situations d'urgence et en cas d'afflux de réfugiés, et envisager la possibilité de permettre un ciblage / l'éligibilité au niveau sous-national.</p> <p>a) Il faut procéder à des ajustements qui s'alignent sur la stratégie 5.0 de Gavi, s'agissant notamment de l'application dans les pays non éligibles ou qui ne le sont plus. [C1a]</p> <p>b) Dans le cadre de la mise à jour prévue de La politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, travailler en concertation avec d'autres agents internationaux (dont le Fonds mondial, la Banque mondiale) sur l'adaptation et l'application en temps opportun des critères d'éligibilité. [C1a, C2c]</p>	Conseil d'administration de Gavi, Secrétariat de Gavi	Court terme	Élevée	Faible
<p>2. Aligner la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés sur l'approche de la fragilité énoncée dans la stratégie quinquennale 5.0 de Gavi et mettre davantage en évidence une version actualisée de la politique dans cette stratégie, qui souligne la nécessité de couvrir les zones à faible couverture vaccinale et axée sur les situations d'urgence ainsi que celles impliquant des réfugiés. [C3]</p>	Conseil d'administration de Gavi, Secrétariat de Gavi	Moyen terme	Moyenne	Faible
<p>3. Identifier/nommer un « garant » ou une équipe spécifique au sein du Secrétariat de Gavi qui « s'approprie » la politique, et qui possède une expérience et une expertise des contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Cette équipe sera chargée d'appliquer de façon efficace et cohérente la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés, afin d'améliorer le suivi (cadre de S&E, outil de suivi au titre de la politique) et d'accroître la responsabilisation, mais aussi de renforcer les capacités des membres du personnel de Gavi. Préparer une stratégie de communication sur ces questions et la diffuser en interne. [C4]</p>	Secrétariat de Gavi	Court terme	Élevée	Moyen
<p>4. Mieux faire comprendre la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés aux membres du personnel du Secrétariat de Gavi et</p>	Secrétariat de Gavi	Court terme	Élevée	Faible

Recommandations	Utilisateur cible / Partie responsable	Échéance (court-terme, moyen-terme, long-terme)	Priorité (élevée, moyenne, faible)	Niveau de coût estimé (élevé, moyen, faible)
aux agents de terrain des organisations partenaires de l'Alliance, des pouvoirs publics (ministère de la Santé) et aux autres bénéficiaires des subventions intervenant dans des contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Il s'agit notamment de reconnaître le cadre de l'OMS comme une ressource essentielle pour la mise en œuvre des programmes de vaccination dans ces contextes. [C4]				
5. Conformément à la priorité donnée aux contextes de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés tel que prévu dans la stratégie 5.0 de Gavi, engager des agents de liaison pour opérer dans ces contextes. La présence d'agents de liaison devrait permettre de faciliter la coordination et la préparation des demandes de mesures de flexibilité au titre de la présente politique, notamment de répondre aux demandes d'éclaircissement. [C4, C5, C6]	Conseil d'administration de Gavi	Moyen terme	Élevée	Élevé
6. Renforcer la collecte et l'analyse de données adaptées qui fourniront aux décideurs les résultats du cadre de S&E des situations de fragilité, d'urgence et impliquant des réfugiés. Élaborer à cet effet un plan de S&E de la politique en matière de fragilité, des urgences et des réfugiés qui soit géré et coordonné par le Secrétariat, et soutenu par une capacité suffisante en ressources humaines au niveau du siège et des pays (par exemple un « garant » au sein du Secrétariat, et des agents de liaison dans les pays). [C4, C5, C6]	Secrétariat de Gavi	Moyen terme	Moyenne	Moyen

* La référence aux conclusions de l'évaluation est indiquée entre parenthèses.

ANNEXES

Les annexes suivantes sont soumises dans un document distinct (Volume 3 du rapport) :

- Annexe 1 – Appel à propositions
- Annexe 2 – Calendrier et résultats escomptés de l'évaluation
- Annexe 3 – Cadre d'évaluation
- Annexe 4 – Liste des documents
- Annexe 5 – Liste des intervenants – Entretiens avec des informateurs clés
- Annexe 6 – Outils de collecte des données – Entretiens avec des informateurs clés

- Annexe 7 – Analyse quantitative