

ÉVALUATION DE LA RIPOSTE D'ENABEL À LA PANDÉMIE DE COVID-19

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

DÉCEMBRE 2020



photo: Enabel

ÉVALUATION DE LA RIPOSTE D'ENABEL À LA PANDÉMIE DE COVID-19

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

DÉCEMBRE 2020

Enabel est l'agence de développement du gouvernement fédéral belge ; elle met en œuvre la politique belge en matière de développement international, et ce dans les 14 pays partenaires de la Belgique¹. Enabel met également en œuvre des projets financés par d'autres donateurs, notamment la Commission européenne.

Le **COTA** est une organisation belge de solidarité internationale. Sa mission est de soutenir les acteurs de changement social dans leur réflexion et leurs actions au profit du développement. Le COTA y contribue en facilitant des processus d'apprentissage collectif (travail collaboratif, approche multi-acteurs, etc.). Pour ce faire, il mène des activités de recherche, d'accompagnement, de capitalisation, d'évaluation, etc.



¹ Le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la Guinée, le Mali, le Maroc, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la République Démocratique du Congo (RDC), le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, et les Territoires palestiniens.

SOMMAIRE

Abréviations	4
1. Introduction	5
2. Adaptations, flexibilité, agilité: quelques concepts	6
3. Principaux enseignements	7
A. Approche adaptée au contexte en évolution rapide	
B. Partenariats de confiance/ancrage institutionnel	10
C. Innovations face à la crise	12
D. Flexibilité dans les procédures	14
E. Agilité, cohésion et dynamisme des équipes	16
4. Conclusion	18

ABRÉVIATIONS

4

ATI : Assistant technique international

CoP : Communautés de pratiques

COVID-19 : Maladie à Coronavirus 2019

DGD : Direction générale
Coopération au développement
et Aide humanitaire

EPI : Équipements de protection individuelle

EQUITE : Ensemble pour une
Qualité des soins Inclusive et
Transparente, orientée vers
l'Égalité genre (Bénin)

Lux-Dev : Agence de
développement luxembourgeoise

OMS : Organisation Mondiale
pour la Santé

PADP : Programme d'Appui au
Développement Provincial (RDC)

PARERBA : Projet d'Appui à
la Réduction de l'Émigration
Rurale dans le Bassin Arachidier
(Sénégal)

PTF : Partenaires techniques et
financiers

RDC : République Démocratique
du Congo

ResRep : Représentant Résident

SIG : Système d'information
géographique

TIC : Technologies de
l'information et de la
communication

UE : Union Européenne

1 INTRODUCTION

Le 11 mars 2020, l'Organisation Mondiale pour la Santé (OMS) qualifiait l'épidémie de COVID-19 de pandémie, et appelait les gouvernements à mettre urgemment en place des mesures préventives pour contenir la propagation du virus. Les mesures de confinement mises en place dans les pays, au travers le monde, ont sévèrement restreint les mouvements des personnes et des biens, aussi bien au niveau international qu'à l'intérieur même des pays. En Afrique en particulier, dans la plupart des pays, les écoles et les marchés ont été fermés. Alors que ces mesures avaient pour premier objectif de contenir la propagation du virus, elles ont eu des effets adverses, notamment sur l'éducation, l'économie, la sécurité alimentaire, la violence basée sur le genre et le secteur sanitaire.

De plus, dans la plupart des pays partenaires, le nombre de lits dans les unités de soins intensifs avec des ventilateurs est très réduit, la disponibilité de l'oxygénothérapie est elle aussi limitée. Les équipements de protection individuelle (EPI) sont essentiels pour réduire le risque de transmission du virus entre le personnel soignant et les patients, mais là aussi leur disponibilité est faible. L'eau et l'assainissement jouent un rôle clef pour réduire le risque de transmission du virus, mais dans bien des pays, l'accès à l'eau propre est un défi.

C'est dans ce contexte qu'Enabel, l'agence belge de développement, a adapté ses interventions, soit pour apporter directement un appui à la crise sanitaire causée par la COVID-19, soit pour mitiger l'impact des effets indirects.

Les défis posés par la pandémie de COVID-19 ont entraîné de multiples adaptations des modalités de fonctionnement, des interventions et des innovations. Dans ce cadre, le service d'évaluation interne d'Enabel a initié une évaluation en temps réel (couvrant la période de mars à août 2020) de la riposte d'Enabel à la pandémie de COVID-19. Le but de cette évaluation est de documenter en temps réel la riposte d'Enabel à la pandémie de COVID-19 et de comprendre le COMMENT et le POURQUOI de cette riposte. L'évaluation permet d'aider à comprendre les mécanismes de prise de décision au cours de cette crise, donne une appréciation de l'agilité et la capacité d'innovation d'Enabel en temps de crise, et de mettre en avant ce qui a bien fonctionné et ce qui nécessite des améliorations, ce qui a facilité la riposte ou au contraire les contraintes et les défis rencontrés et la manière dont ceux-ci ont été relevés.

Ce document présente les principaux enseignements de l'évaluation de la riposte d'Enabel à la pandémie de COVID-19. Il se base sur le rapport d'analyse globale de l'évaluation ainsi que sur les rapports d'études de cas (Niger, RDC et Bénin).

2

ADAPTATIONS, FLEXIBILITÉ, AGILITÉ: QUELQUES CONCEPTS

L'**adaptation**² est définie comme une alternative aux approches qui promeuvent l'adhérence à des plans détaillés de manière linéaire et mécanique pour résoudre les problèmes de développement. L'adaptation dévie des plans initiaux.

6

La **flexibilité**³ est la qualité de quelque chose qui peut s'adapter aux circonstances particulières.

L'**agilité**⁴ est la capacité de prendre des décisions et de faire des ajustements en réponse à de nouvelles informations et des changements de contexte.

Comme illustré dans les exemples ci-dessus, la plupart des définitions sur l'agilité ou la gestion adaptative reprennent ces termes⁵ :

**Processus structuré ...
...de prise de décision et d'ajustement
...en réponse aux incertitudes**

« En réponse aux incertitudes »

Une gestion agile ou adaptative est pertinente dans les situations complexes et/ou imprévisibles où les objectifs et modalités d'intervention peuvent fortement changer. Elle renforce notamment le suivi du contexte et porte une attention plus forte à la gestion des équipes qui se retrouvent confrontées à des situations imprévisibles.

« Prise de décision et d'ajustement »

La finalité d'une gestion agile ou adaptative est de pouvoir prendre la bonne décision et ajuster une intervention au bon moment. Les enjeux de gouvernance sont par conséquent au cœur de toute gestion agile : qui prend les décisions d'ajustement à quel niveau et sur quel sujet ?.

« Processus structuré »

L'agilité ne signifie pas faire ce que l'on veut : elle demande au contraire une structuration encore plus forte qu'une modalité de gestion plus classique. Cette structuration doit notamment permettre d'anticiper les risques et de renforcer la capacité d'adaptation aux événements imprévisibles.

² Adapting Aid : lessons from six case studies, Mercy Corps/IRC, juin 2016.

³ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/flexibilit%C3%A9/34138>

⁴ « Agilité » ou « Gestion adaptative » : mettre en œuvre des actions de solidarité en situation complexe, Michael Carrier, groupe URD, avril 2020.

⁵ Idem

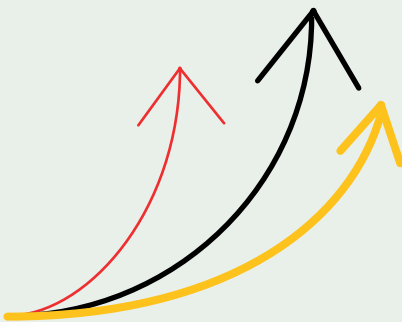
3 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

A. APPROCHE ADAPTÉE AU CONTEXTE EN ÉVOLUTION RAPIDE



PERTINENCE DE LA PROGRAMMATION À LONG TERME : la programmation à long terme (en particulier dans le renforcement des systèmes de santé et dans la sécurité alimentaire) s'est révélée pertinente pour les adaptations dans un contexte de crise.

Ce type de programme mis en œuvre par Enabel peut évoluer dans un continuum allant d'une situation de crise au renforcement de la résilience et à la réflexion « post-COVID-19 ». C'est principalement parce que ces programmes ont pour objectif premier de renforcer la résilience des systèmes de santé ou des systèmes alimentaires sur le long terme et qu'ils se réfèrent généralement à un cadre de résultats assez souple, qu'ils ont pu se montrer agiles face à une situation d'urgence sanitaire. Ils offrent suffisamment de latitude pour faire face aux changements de contexte, et les équipes ont une compréhension approfondie des relations entre tous les intervenants et du fonctionnement des systèmes dans leur ensemble. Ces programmes disposent habituellement de ressources matérielles et humaines, rapidement disponibles sur le terrain et pas uniquement au niveau central.



EXEMPLE

En RDC, en termes d'adaptations, la stratégie était de financer des activités qui renforcent en même temps le système de santé (et sur base du plan national de riposte) et qui sont en lien avec les objectifs initiaux du projet. Concrètement, un choix d'activités pertinentes et de manière rapide a été opéré : (1) EPI⁶ dans les 1ers jours (essentiel pour limiter les contagions dans les équipes d'intervention) ; (2) appui ordinateurs/tablettes pour assurer le suivi des cas et contacts ; (3) ambulances tout-terrain avec matériels de réanimation (moniteurs, oxygène) ; (4) livraison de médicaments et matériels pour l'oxygène (oxymètres) en quelques jours. A ces activités de type « urgence sanitaire » viennent s'ajouter des activités qui s'inscrivent davantage dans le renforcement du système de santé : le renforcement des capacités des services (remise à niveau des capacités de prise en charge de personnel de santé, réhabilitation de bâtiments/sites d'isolement) ou encore l'appui en consommables médicaux et matériels (donation via le système national d'approvisionnement des médicaments). Par ailleurs, Enabel, en province (au sein des Zones de Santé), dispose d'équipes actives sur le terrain et donc rapidement disponibles pour la riposte.

7

⁶ Equipements de protection individuelle.



DES ADAPTATIONS SURTOUT POUR ASSURER LA CONTINUITÉ : la riposte d'Enabel à la COVID-19 a concerné principalement des adaptations des interventions existantes pour assurer leur continuité. Les personnes les plus vulnérables ont pu bénéficier d'appui, lorsqu'elles étaient ciblées dans les interventions initiales.

8

Les personnes travaillant dans le secteur informel, bien que fortement impactées par la crise de la COVID-19, n'ont pas été les bénéficiaires directs de la riposte d'Enabel. Les populations cibles sont restées les mêmes que celles identifiées dans les interventions initiales. En effet, lorsque des adaptations mineures sont apportées aux interventions en cours, avec comme finalité essentiellement d'assurer la continuité du projet, les groupes de bénéficiaires ne peuvent être modifiés. Une modification de groupes cibles, nécessite des adaptations plus importantes, et un processus d'adaptation nécessitant l'approbation des bailleurs. Par conséquent, les groupes qui seraient les plus touchés par la crise risquent de ne pas être pris en compte dans le cadre de la riposte.

Toutefois, il est à souligner que les réponses d'Enabel apportées dans le cadre de programmes alliant sécurité alimentaire et appui aux agriculteurs et éleveurs (bénéficiaires directs des interventions), ont permis de venir en aide aux ménages les plus pauvres.



EXEMPLE

Au Sénégal, afin d'accompagner l'Etat dans son programme de résilience économique et sociale face à l'épidémie de coronavirus, Enabel a adapté le projet d'appui à la réduction de l'émigration rurale dans le bassin arachidier (projet PARERBA) financé par l'Union Européenne : Enabel a racheté 620 tonnes d'oignons aux producteurs de 18 communes partenaires et les a distribués aux ménages les plus vulnérables. Cette action a pour but de permettre d'une part aux producteurs, confrontés notamment aux restrictions de circulation, d'écouler leur récolte, et d'autre part la redistribution de cette production aux ménages vulnérables avec l'appui des autorités administratives.



POINTS DE VIGILANCE

Afin de répondre aux besoins des plus vulnérables en temps de crise, s'il s'agit d'autres groupes que les groupes ciblés initialement, il est nécessaire d'envisager de nouvelles interventions, ou des adaptations majeures, par exemple avec un résultat supplémentaire permettant un élargissement des cibles/groupes bénéficiaires. Cela permettrait de garantir une pertinence plus importante par rapport aux besoins.



VIGILANCE POUR LES GROUPES VULNERABLES : Bien qu'il semble approprié de s'aligner sur les plans de riposte nationaux, il est essentiel de le faire de manière critique et d'analyser plus avant les effets sur les bénéficiaires des interventions.

La plupart des interventions en santé sexuelle et reproductive ont été partiellement réorientées pour répondre à la situation sanitaire d'urgence en lien avec le COVID-19. Cependant les bonnes pratiques et guidances partagés depuis le début de la crise, soulignent la nécessité de préserver les services de santé essentiels, tels que la planification familiale. Le risque d'une augmentation de la violence sexiste existe également en temps de crise, par conséquent l'accès aux services doit rester constant. Il faut donc veiller à trouver le bon équilibre entre alignement sur les plans de riposte nationaux et les recommandations internationales, et être particulièrement vigilants lors des adaptations apportées aux programmes afin qu'elles ne soient pas en défaveur des groupes les plus vulnérables face à la crise.



EXEMPLE

Au Bénin, le projet EQUITE (financé par l'AFD), qui intervient dans le secteur de la santé sexuelle et reproductive (SSR), a fait l'objet d'adaptations significatives avec la création d'une composante supplémentaire dédiée totalement à la riposte COVID-19. Un budget important⁷ vient appuyer cette nouvelle composante ; d'une part via un budget additionnel et d'autre part via des réallocations budgétaires. La priorité était accordée à des activités venant en appui au plan national de riposte (renforcement des capacités de laboratoires, acquisition d'EPI, acquisition de consommables et

d'équipements de laboratoire, travaux d'aménagements des sites de prise en charge des cas de COVID-19, etc.). A l'exception d'activités de mobilisation communautaire qui ont été mises en œuvre dans la zone d'intervention du projet (Département des Collines), les autres activités de la riposte ne concernaient pas directement les principaux bénéficiaires du projet (en lien avec la SSR). Au Bénin, des thèmes comme la planification familiale n'ont pas été inclus dans le plan national de riposte.

Concernant la dimension de l'inclusion en général, Enabel a proposé dans l'un ou l'autre pays des actions visant à garantir l'accès à l'information à tous, sans forme discriminatoire (adapter les canaux de communication via les radios communautaires, traduire en différentes langues locales). Cette dimension inclusive est primordiale dans la riposte à un tel contexte d'urgence (« ne laisser personne pour compte »).



POINTS DE VIGILANCE

Les formulations de nouvelles interventions ou d'adaptations d'intervention n'ont pas fait l'objet d'analyse genre. Des marqueurs genre n'ont pas été définis. Pour favoriser la dimension d'inclusion et de genre, il apparaît important de renforcer les compétences des gestionnaires d'intervention à évaluer les besoins en matière de genre ou de droits humains au sens plus large.

⁷ 2.830.000€ (1.830.000€ comme Top-up et 1.000.000€ comme allocations budgétaires).

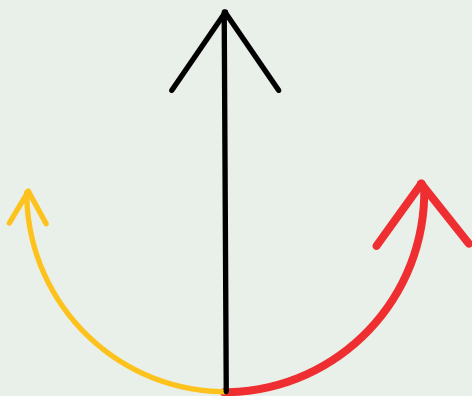
B. PARTENARIATS DE CONFIANCE/ANCRAGE INSTITUTIONNEL



LE DOUBLE ANCRAGE : la collaboration très étroite avec les partenaires institutionnels centraux et décentralisés a été essentielle pour assurer une mise en œuvre rapide de la réponse répondant aux besoins directs. Dans de tels moments de stress et d'incertitude, la confiance permet d'aller de l'avant.

Il s'agit de l'approche de travail d'Enabel qui consiste à un « double ancrage » au sein des institutions du pays avec une disponibilité immédiate de personnel sur le terrain aux niveaux central et décentralisé, et la capacité de surveiller sur le plan opérationnel les besoins changeants des pays partenaires et d'orienter la réponse à la résilience socioéconomique au fil du temps.

10



EXEMPLE

En RDC et au Niger, l'intégration au sein du Ministère de la santé des équipes techniques des interventions santé d'Enabel, facilite la prise de décisions rapide en interne pour réadapter les activités en cohérence avec le plan national de riposte. Dans ces deux pays, les bonnes dynamiques existantes entre la coopération belge gouvernementale et ses partenaires nationaux, régionaux et locaux et notamment la relation privilégiée entre Enabel et le Ministère de la Santé Publique, ont clairement influé sur la réponse. La présence d'équipes actives sur le terrain au niveau décentralisé et donc rapidement disponibles pour la riposte, a été un facteur de réussite. Par exemple au Niger, dans le cadre de la nouvelle intervention cofinancée par l'UE et par Lux-Dev (Team Europe Niger), du fait de la présence des équipes de projet dans les Districts de santé (Dosso, Maradi et Zinder), un travail restreint a été mené directement avec les Directeurs des hôpitaux ciblés ainsi qu'avec les responsables des services de réanimation afin de connaître leurs besoins/leurs inventaires et trouver rapidement les solutions les plus pérennes (par exemple, le choix d'équipements tropicalisés en petites quantités là où il y a des RH pour les utiliser, au lieu de l'acquisition d'une masse de respirateurs sans suffisamment de RH pour les faire fonctionner).



ROLE ESSENTIEL DES REPRESENTATIONS ET L'ENGAGEMENT DES EQUIPES : de bonnes relations entre les bailleurs de fonds et les agences de développement au niveau des pays (représentations) sont essentielles pour faciliter l'agilité de la réponse.

De façon générale, au cours de la crise COVID-19, Enabel a été fort sollicitée par les bailleurs de fonds autres que l'Etat belge, davantage qu'en temps de non-crise (64% du budget global de riposte provient de ces autres bailleurs). D'après les personnes interrogées, l'Agence belge de Développement est appréciée notamment grâce à son ancrage de longue date auprès des partenaires institutionnels et aux niveaux décentralisés.

De manière générale, la position de la Belgique comme acteur-clé dans la coordination des partenaires techniques et financiers (PTF) au niveau du Ministère de la Santé a facilité la réponse.



EXEMPLE

Au Niger, la position de l'Experte de Coopération Technique, à disposition à plein temps de l'Ambassade et comme coordinatrice des PTF dans le secteur de la santé au niveau du Ministère de santé publique a facilité la réponse, en particulier concernant l'identification de la nouvelle intervention cofinancée par l'UE et par Lux-Dev (Team Europe Niger).

Un OneTeam⁸ Belgium solide permet d'influer positivement sur la capacité de la riposte (cohérence, meilleure coordination, visibilité de la Belgique renforcée).

⁸ La représentation d'Enabel et l'Ambassade de Belgique opèrent dans le pays partenaire comme une seule équipe et parlent d'une seule voix.



EXEMPLE

Toujours au Niger, l'Ambassade a joué un rôle de facilitateur dans la mise en contact entre Enabel et la Défense Belge ; du matériel⁹ a été transporté via plusieurs vols militaires (déjà prévus dans le cadre de la Défense). Cette synergie entre acteurs a permis l'approvisionnement rapide en matériel pour faire face à la crise sanitaire et à moindre coût pour Enabel.

La qualité de la coordination entre acteurs (inter-PTF, Etat) dans le cadre de la riposte dépend de plusieurs facteurs : (1) cadre de partenariat solide préexistant avant la crise avec un leadership au niveau de la coordination ; (2) un plan de riposte national de qualité et soutenu par ces PTF ; (3) des PTF qui restent en place pendant la crise. En effet, en particulier concernant ce dernier élément, un facteur clé qui a influencé la coordination entre les acteurs semble être la présence du personnel des partenaires techniques et financiers. Dans les pays où le personnel des organisations de développement a été massivement rapatrié dans leur pays d'origine, la coordination n'a pas été optimale. Il était important pour les pays partenaires de voir que certains acteurs étaient toujours en place et dans ce cadre c'était un message positif de la part de la coopération belge au développement : tous les représentants et le personnel essentiel d'Enabel sont restés dans les pays partenaires durant la première vague de la pandémie.

⁹ Coton molletonné (filtre tissu masque), masques Décathlon, écouvillons PCR, etc.

C. INNOVATIONS FACE À LA CRISE



DES INNOVATIONS PERTINENTES MAIS QUI RESTENT LIMITEES : des innovations pertinentes ont été mises en œuvre dans le cadre de la riposte mais elles restent limitées car : (i) l'urgence ne laisse pas beaucoup de temps pour tester de nouvelles idées, on partira plus aisément de ce que l'on connaît pour l'appliquer à d'autres contextes sans chercher spécifiquement à innover, et donc prendre un risque d'échouer ; (ii) pas assez de capitalisation disponible sur des bonnes pratiques déjà mises en œuvre face à une crise ; (iii) cadre légal limitant les innovations en termes de partenariat ou de contractualisation par exemple avec les structures privées.

12

Les outils de digitalisation ont été utilisés soit pour le fonctionnement global de l'organisation, comme l'utilisation généralisée de Teams, que ce soit pour les formations, ateliers ou simples réunions, soit directement dans les interventions : hackathon, boîte à outils numériques, Technique d'Information et Communication (TIC) en matière d'éducation, digitalisation de base des hôpitaux avec la mise en ligne des dossiers malades, mise en place d'une application pour éviter des ruptures de stocks dans les vaccins, etc.

La digitalisation est en plein essor mais l'environnement dans lequel Enabel opère est un environnement à faibles ressources. Les équipes d'Enabel ont étudié comment créer un écosystème digital au sein d'interventions dont les groupes cibles sont très vulnérables sur le plan socio-économique, comme par exemple les étudiants de l'enseignement professionnel. Pour ces groupes cibles, il n'est pas possible d'instituer l'enseignement à distance. Il faut donc renforcer l'écosystème digital de l'institut de formation.



EXEMPLE

En Ouganda a été mis en œuvre une stratégie d'enseignement à distance intitulée « Sandbox » : pilotée dans les 5 National Teachers Colleges du pays dans le souci d'en tirer des leçons pour l'ensemble du secteur éducatif au niveau national. Ce modèle innovant offre un environnement de test pour les technologies de l'éducation (EdTech) et utilise pleinement le potentiel des enseignants et enseignantes pour répondre à la crise actuelle de l'éducation en introduisant divers outils et pratiques TIC qui facilitent et améliorent l'enseignement à distance.



EXEMPLE

Notamment en RDC, Enabel a développé un partenariat avec l'ONG Bibliothèque sans frontières pour accéder à des modules d'enseignement digitaux, provenant notamment de la Khan Academy¹⁰. Bibliothèque sans frontières offre à la fois un accès aux informations en ligne et offline, avec un contenu qui peut être mis à jour dès que la connexion Internet est effective. Les équipes Enabel sont aussi en train de tester des micro-puces SD pour Smartphone qui contiennent le programme scolaire pour les enseignants. Il est prévu de les distribuer à 5000 enseignants qui ont des téléphones Android.

¹⁰ Khan Academy est une association à but non lucratif fondée en 2008 par Salman Khan. Sur le principe de « fournir un enseignement de grande qualité à tous, partout » (<https://www.khanacademy.org>).

La crise a permis à Enabel d'essayer d'autres approches pour appuyer les producteurs à accéder aux marchés et ainsi les appuyer pour devenir plus résilients et ce, parfois sans argent supplémentaire et sans modifier les objectifs des interventions. Simplement, en étant à l'écoute et attentive aux dynamiques de résilience et en étant capable, sur le terrain, d'accompagner ces démarches.

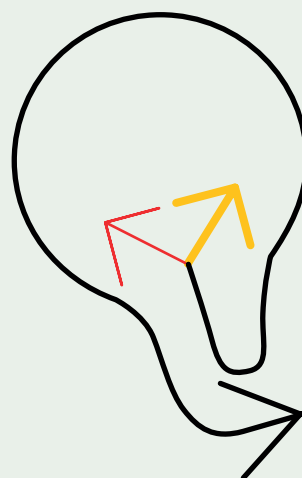
Enabel a su également faire preuve de capacité de mise en synergie entre les différents secteurs afin de proposer des adaptations à la crise concertées et d'identifier des actions conjointes ou complémentaires qui se renforcent mutuellement.



EXEMPLE

Au Bénin, les équipes projet ont dialogué avec les entreprises de transformation pour savoir si elles rencontraient des problèmes de trésorerie. Un plan de financement a alors été coconstruit et Enabel les a accompagnées auprès des banques et institutions de microfinance pour obtenir un crédit-pont. 7 entreprises de transformation agroalimentaire d'ananas ont pu ainsi continuer leurs activités avec pour résultats que tous les producteurs de ces entreprises ont été payés, les usines de transformation ont continué à fonctionner, les entreprises ont honoré leurs commandes avec les rentrées financières espérées.

Au Maroc, à cause de la COVID-19, les circuits de commercialisation ont été bloqués. Les producteurs et productrices de dattes ont dû s'adapter et trouver des alternatives. Parmi eux, 60 membres d'organisations professionnelles agréées sur le plan sanitaire ont participé à distance à 30 séances de sensibilisation sur le commerce en ligne, organisées par Enabel et ses partenaires. 10 organisations ont déjà entrepris des démarches pour se lancer dans l'e-commerce et elles seront appuyées pour développer leur stratégie de marketing digital. Les organisations professionnelles s'intéressent désormais à la vente en ligne car en diversifiant les canaux de commercialisation, les agriculteurs et agricultrices sont moins vulnérables aux aléas du marché.



13



EXEMPLE

En RDC, des masques et des dispositifs de lavage de mains ont été produits par les élèves dans les écoles techniques appuyées par Enabel. Cette stratégie a un triple avantage ; d'une part les élèves bénéficient des protections nécessaires, d'autre part c'est aussi au sein des ateliers des écoles que cela a été produit (poursuite de l'activité de formation professionnelle) et enfin, les masques sont disponibles pour que l'Etat et d'autres bailleurs puissent les acquérir localement.

Toujours en RDC, dans le cadre de la mise en place de systèmes de production locale de chlore pour les réseaux d'adduction, Enabel a appuyé une production supplémentaire destinée aux centres de santé proches de ces réseaux.

D. FLEXIBILITÉ DANS LES PROCÉDURES



PROCESSUS SIMPLES – RÉPONSE RAPIDE : plus les processus sont simples et plus la réponse sera rapide, pour peu qu'ils soient accompagnés d'une communication claire.

14

Des procédures et mesures adaptées à un contexte de crise existaient déjà au sein d'Enabel. Des adaptations mineures ont permis de les réactiver rapidement et de renforcer leur utilisation (exemples : digitalisation des procédures administratives et financières, procédure d'affection directe pour répondre aux besoins de personnel urgent, procédure plus courte au niveau des marchés publics, télétravail et utilisation de Teams).



EXEMPLE

Au niveau des marchés publics, les procédures simplifiées d'urgence ont été actionnées et améliorées dans le contexte COVID-19. Concrètement, les canevas pour procédures négociées pour urgence sont simplifiés (avant, ceux-ci n'étaient pas assez flexibles pour permettre des actions rapides). En particulier concernant les achats dans le cadre de la crise sanitaire liée à la COVID-19 (ex. : fourniture de masques chirurgicaux et FFP2, de gels hydroalcooliques, de respirateurs médicaux, etc.), le pouvoir adjudicateur peut invoquer la pandémie de la COVID-19 pour recourir à la procédure négociée sans publication préalable pour urgence impérieuse. Cette procédure est plus rapide et plus souple dans sa mise en œuvre qu'une procédure ouverte. Toutefois, comme il s'agit d'une procédure d'exception, et qu'elle limite la

concurrence, (puisque l'adjudicateur choisit lui-même les opérateurs économiques avec lesquels il va négocier), elle est strictement encadrée. Pour chaque besoin, il est nécessaire d'examiner si les conditions de l'urgence impérieuse sont concrètement rencontrées. Sur base de nos différents entretiens, cette simplification des procédures facilite des démarches plus rapides.

L'approche retenue a été de veiller à ce que chaque bureau de pays s'adapte à son propre contexte. Ceci s'est révélé efficace. Néanmoins, même le processus le plus simple devrait être clair pour tout le monde. Ainsi, le rôle de communication et de coordination du siège pour assurer une compréhension cohérente des instructions dans tous les pays est également très important.



EXEMPLE

Dans certains pays, selon nos entretiens, les instructions du siège n'ont pas été suffisamment claires ou comprises pour déterminer les marchés publics qui sont encore du ressort de « l'urgence ». Cela pourrait impacter la mise en œuvre des marchés publics restants (procédure plus longue qu'initialement prévue).



GESTION ADAPTATIVE, SEULEMENT SI LA FLEXIBILITÉ LE PERMET : les notes stratégiques des bailleurs face à la pandémie de COVID-19, bien qu'elles comprennent des indications sur la nécessité d'adaptations à moyen terme, devraient également prévoir des ajustements des procédures pour plus de souplesse.

Dans le cadre de la riposte à la COVID-19, la DGD a permis à Enabel des réallocations budgétaires pour adapter ses interventions en cours. Les limites ¹¹ budgétaires imposées par la DGD dans ce cadre concernent essentiellement des adaptations de court-terme (en particulier des actions de type riposte sanitaire d'urgence) et constituent par ailleurs un garde-fou pour s'assurer que les interventions ne divergent pas trop de leurs résultats initialement attendus. Pour les adaptations à moyen terme, les indications données dans les notes stratégiques pour faire face à la pandémie de COVID-19 ne sont pas toujours compatibles avec les procédures existantes pour procéder des adaptations tel que par exemple adapter la stratégie pays.



EXEMPLE

Au Bénin, il s'est avéré nécessaire d'adapter la stratégie pays au contexte changeant lié au COVID-19. Dans le pilier agricole du portefeuille pays, il a été proposé de rajouter à la filière ananas (l'ananas étant essentiellement un produit d'export), une filière riz permettant d'assurer davantage de résilience et de sécurité alimentaire pour le marché local. Quand bien même justifié par le contexte COVID-19 et validé par les parties prenantes au Bénin (dont l'Ambassade de Belgique), le processus a pris plusieurs mois de discussion pour arriver à l'adaptation de la stratégie pays et rerouter 3 à 4 millions d'euros vers la filière de riz. L'adaptation de stratégie pays au Bénin a démontré la longueur et lourdeur du processus, qui est inadapté aux changements de contexte nécessitant des adaptations rapides d'intervention.

¹¹ Jusqu'à 1% du programme/portefeuille actuel peut être inclus pour la réponse COVID-19 (0,5% pour la RDC, le Burundi et le Rwanda) ; maximum de 15% de réallocation entre interventions concernées.

À l'image de la flexibilité offerte par d'autres bailleurs de fonds (voir par exemple l'AFD au Bénin dans le cadre du projet EQUITE, avec juste un avenant pour la réallocation budgétaire qui implique l'ajout d'un résultat spécifique sur le COVID-19), il serait pertinent de trouver un mécanisme qui permette de modifier/d'ajouter un résultat dans un contexte d'urgence ou autre qui le nécessite (en particulier pour des adaptations sur le moyen-terme).

Dans des contextes propices aux crises, il serait judicieux d'intégrer lors de la formulation des portefeuilles qu'une portion de la réserve budgétaire puisse éventuellement être allouée à la réponse dans le cas d'une crise impliquant un changement de contexte.



REMARQUE

Au niveau de la coopération belge, en raison de l'attente d'un nouveau gouvernement, il était impossible de faire de nouveaux engagements. Par conséquent la réponse au COVID-19 s'est faite dans le cadre de l'existant et de ce qui était possible selon les règles établies. Il est à noter toutefois, que dans ce cadre, plus de 30 millions d'euros ont pu être remobilisés dans le cadre de la coopération bilatérale belge, afin de répondre aux contextes changeants des programmes de coopération des pays partenaires, mais ces budgets couvrent, au-delà de la crise COVID-19, d'autres adaptations de programme qui se justifient également. La crise COVID-19 aura permis d'accélérer un processus en cours depuis plusieurs mois auparavant.

E. AGILITÉ, COHÉSION ET DYNAMISME DES ÉQUIPES



AGILITÉ INTERNE : une gestion agile des modes de fonctionnement a permis de maintenir une équipe soudée et motivée et ce malgré les distances entre siège et terrains et l'incertitude face à l'évolution de la pandémie.

Les équipes d'Enabel, tant au niveau du siège qu'au niveau pays, se sont pleinement investies dans la riposte à la COVID-19. Cette mobilisation s'est manifestée par la mise en place de cellules de crise, de plans de contingence, du télétravail, de l'utilisation de Teams, de la mise en place de Communautés de pratiques et par la reformulation d'activités suite à des réallocations budgétaires et la formulation de nouvelles interventions.

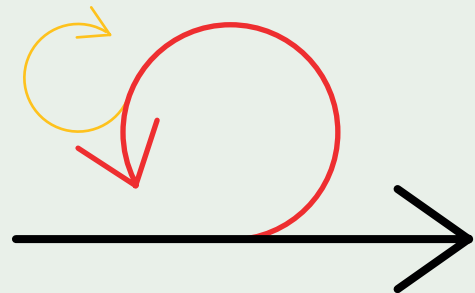
La culture, l'esprit d'équipe et le leadership sont des éléments-clés à une réponse agile face à une situation de crise. Dans la majorité des pays, cela s'est traduit par la mise en place rapide d'une cellule de crise au sein de la Représentation d'Enabel, avec pour objectif principal d'accompagner le pays dans la gestion de la riposte.

16



EXEMPLE

Au Niger, formulation en un temps record (+/- 2 semaines) de la nouvelle intervention dans le secteur de la santé, co-financée par l'UE et Lux-Dev, grâce à une mobilisation maximale du siège et du terrain et une collaboration via Teams.



POINTS DE VIGILANCE

Dans un changement de contexte similaire à celui de la crise du COVID-19, dans lequel Enabel est amené à répondre non seulement en formulant d'importantes réadaptations dans des délais très courts mais aussi en lançant et en mettant en œuvre un nombre important de marchés publics, il est important de sécuriser les ressources humaines (pré-identifier, disponibiliser et prévoir des compensations pour le travail supplémentaire fourni), tant au siège qu'au niveau pays. En effet, celles-ci restent au cœur du dispositif de mise en œuvre des interventions. Sans elles, la réponse est incertaine.



EXEMPLE

En RDC, pour gérer au mieux les adaptations d'intervention spécifiques à la riposte sanitaire d'urgence, une cellule restreinte d'expertise santé a été mise en place. Une partie du staff des programmes santé a été mobilisée pour composer cette cellule et répondre ainsi aux aspects techniques/logistiques/administratifs de la riposte. Cette expertise spécifiquement adaptée à la crise, couplée à un double leadership (Représentant Résident et coordinateur programmes santé) et impliquée à temps plein durant 4 mois, a permis une riposte rapide et adéquate de la part d'Enabel et ses partenaires.



ORGANISATION APPRENANTE : offrir des espaces de réflexion/d'apprentissage pour les parties prenantes impliquées dans la stratégie de réponse. En général, grâce à la réponse, la composante «organisation apprenante» d'Enabel a été renforcée par la dynamique des Communautés de pratiques.

La dynamique des Communautés de pratiques/CoP (en particulier la CoP 'santé' et la CoP 'secteur privé/résilience socioéconomique'), avec notamment une forte implication des différentes parties prenantes tel que les Représentants Résidents, équipes de projets, et du siège, ont permis aux différents pays de partager leurs expériences. Les pays ont trouvé l'inspiration pour la riposte, en cocréant des solutions qui peut-être n'auraient pas été envisagées de manière individuelle à l'échelle de l'intervention. De plus, ces communautés de pratiques ont permis une meilleure synergie entre le siège, le terrain et les différents départements d'Enabel.

renforcement de l'hôpital Saint-Joseph à Kinshasa (financée par l'UE), plusieurs réunions par semaine ont été tenues entre la cellule de crise restreinte d'expertise santé (en RDC) et la CoP santé. Les discussions portaient notamment sur la pertinence de tel ou tel équipement (par exemple, machines anesthésie prioritaires ou pas sur les oxygénateurs ?). L'un ou l'autre expert issu de la CoP santé ont notamment aidé la cellule de crise à Kinshasa dans la catégorisation des concentrateurs d'oxygène.

17



EXEMPLE

La CoP initiée par la cellule Santé du département d'Expertise Sectorielle et Thématique (EST), a joué un rôle crucial dans le cadre de la riposte. L'objectif de cette CoP était de faciliter la communication entre les experts au siège à Bruxelles et le terrain en collectant les initiatives et les expériences du terrain, en postant les informations pertinentes en provenance des organisations de référence, telles que les organisations onusiennes, et en partageant les bonnes pratiques et les données scientifiques probantes. Par exemple, en RDC, dans le cadre des adaptations d'interventions dans le secteur de la santé ainsi que dans le cadre de la formulation de la nouvelle intervention d'appui au



POINTS DE VIGILANCE

Depuis le mois de juin 2020, ces CoP sont en perte de vitesse ; les publications se font plus rares et les webinaires hebdomadaires n'ont plus lieu. La question de la durabilité de ce moyen de communication se pose. De nos entretiens, il ressort aussi que ces CoPs relèvent un aspect exclusif, dans le sens où il est nécessaire de faire une demande à l'administrateur de la CoP pour en devenir membre. Certains acteurs au sein d'Enabel ont perçu cette multiplication des CoP comme une duplication excessive des efforts, qui leur ont fait perdre en qualité et en intérêt. Une coordination plus étroite entre un nombre plus restreint de CoP semblerait préférable pour gagner en efficacité.

4 EN CONCLUSION

Sur base de la réactivité et des initiatives proposées et sur base du dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers, Enabel s'est surtout démarquée comme étant l'une des dernières agences de coopération présente sur place lors de la première vague de COVID-19, avec des ressources rapidement disponibles, tant matérielles qu'humaines. Ceci a contribué à renforcer la visibilité/crédibilité de la coopération belge au développement à travers sa riposte à la crise.

Soulignons que la riposte est toujours en cours et que d'autres actions continuent à être mises en œuvre après août 2020 (au-delà de la période couverte par cette évaluation) notamment pour la résilience socio-économique.

En effet, dans les pays partenaires de la coopération gouvernementale belge, la pandémie de COVID-19 a rapidement évolué d'une urgence sanitaire à une crise économique. Enabel a su suivre l'évolution des besoins des pays et orienter rapidement sa riposte vers la résilience socio-économique. Par exemple, les deux nouvelles interventions COVID-19 en cours de formulation¹², financées par l'UE, ont pour objectif de renforcer la résilience des systèmes éducatifs. La représentation Enabel au Sénégal est en train de négocier l'utilisation d'une partie de la réserve du portefeuille bilatéral pour adapter son intervention dans le secteur privé/entrepreneuriat durable (ARCF-Sine Saloum) pour appuyer le plan national de relance économique post-COVID.

¹² Il s'agit de l'intervention « EU digital solutions to strengthen the resilience of education and health systems to COVID-19 in the Eastern, Southern Africa and Indian Ocean Region » (cofinancé par l'UE et par le Ministère Allemand de la Coopération économique et au développement), qui couvre la RDC, le Rwanda et le Burundi ; et l'intervention « Digitalisation contre le COVID-19 » financé par l'UE, au Sénégal.



Enabel réoriente ses projets en Guinée vers des actions de réponse au Covid-19.



photo: Enabel

Compagnon de route pour les entrepreneurs en Guinée.



photo: Enabel

Distribution de produits alimentaires aux ménages défavorisés au Sénégal



Auteur: Stéphane Vancutsem

Décembre 2020

Crédit photos: Enabel

Organisations contributrices: Enabel, COTA

Illustrations: Daphné Keraudren

Design: Daphné Keraudren

Enabel - Agence belge de développement
Rue Haute, 147 | 1000 Bruxelles
Belgique

COTA asbl
Rue de la Révolution, 7 | 1000 Bruxelles
Belgique

Tél.: +32 (0)2 505 37 00

Tél.: +32 (0)2 218 18 96

Enabel 