



Evaluation de la riposte d'Enabel à la pandémie de COVID-19

Résumé exécutif de l'analyse globale

Décembre 2020

Auteur : Stéphane Vancutsem (Consultant Cota)

1.1 Introduction

La crise de la COVID-19 est une crise sans précédent récent à l'échelle de la planète. Chaque pays où Enabel est opérationnelle, bien qu'à une échelle variée, est affecté par la COVID-19. Enabel a adapté et intensifié ses interventions, soit pour répondre directement à la crise sanitaire, soit pour atténuer les impacts secondaires.

Le but de cette évaluation menée par Cota¹ et couvrant les 14 pays partenaires de la coopération au développement belge au cours de la période de mars à août 2020, 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 de la réponse d'Enabel au COVID-19 vise les objectifs suivants : (1) évaluer les effets de la pandémie de la COVID-19 sur les pays partenaires et les interventions d'Enabel ; (2) documenter comment Enabel a adapté ses interventions, d'une part pour répondre à la crise sanitaire causée par la COVID-19, d'autre part pour mitiger l'impact des effets secondaires ; (3) évaluer la pertinence et la cohérence de la riposte d'Enabel (alignement avec les besoins, les stratégies et les priorités des pays, organisations partenaires et bénéficiaires ; coordination avec les acteurs externes et en interne entre le siège à Bruxelles et les bureaux pays, et entre ses différents secteurs d'expertise, pays d'intervention et programmes).

1.2 Effets de la pandémie de COVID-19 sur les 14 pays partenaires de la coopération gouvernementale belge

Face à la pandémie de COVID-19, les différents pays partenaires ont réagi différemment mais d'une manière générale les pays se sont préparés en amont pour y faire face. Les expériences des pays partenaires dans la mise en place rapide des mesures de détection, de prévention et de contrôle des épidémies d'une part, les caractéristiques d'une population jeune d'autre part, ou encore une possible immunité croisée, ont entre autres contribué à une progression plus lente de l'épidémie par rapport au reste du monde.

Les pays partenaires ont rapidement mis en place des mesures de prévention et de contrôle (fermeture des frontières, confinement plus ou moins strict, interdiction de regroupements, fermeture des écoles, etc.) avec des niveaux d'intensité différents selon les pays.

Dans la grosse majorité des pays d'intervention, chaque Etat a préparé un plan national de riposte en réponse à la COVID-19.

De manière générale, les mesures de prévention et de confinement nationales ont eu des effets socioéconomiques importants (accessibilité réduite aux soins de santé, annulation des campagnes de vaccination, interruption des soins de santé sexuelle et reproductive, réduction du pouvoir d'achat, pertes d'emplois, perturbations significatives dans le fonctionnement normal des marchés, impacts agricoles significatifs, insécurité alimentaire des ménages les plus pauvres, etc.).

1.3 Effets de la pandémie de la COVID-19 sur Enabel

Les effets de la pandémie sont variables d'un pays à l'autre. En particulier pour les pays où il y a eu des mesures de prévention et de contrôle nationales assez importantes, la mobilité a été limitée pour l'ensemble des bénéficiaires/institutions partenaires/partenaires de mise en œuvre, réduisant par la même occasion leurs activités professionnelles et opportunités de revenus.

¹ Cota asbl-Collectif d'Echanges pour la Technologie Appropriée (www.cota.be)

De manière générale, les populations vulnérables ont été davantage affectées.

Pour ce qui est de l'exécution des interventions, aucune n'a été arrêtée ni ralenti de manière significative dans son entiereté mais dans la majorité des pays d'intervention, la crise et surtout les mesures de prévention et de confinement nationales ont occasionné des retards dans la mise en œuvre d'une majorité d'interventions.

Tenant compte de la fermeture ou pas des frontières, en particulier aériennes (majoritairement le cas pour les pays d'intervention) et tenant compte aussi de la tension sur les fournisseurs (en particulier d'équipements médicaux), la mise en œuvre de certains marchés publics a été retardée.

Même s'il est trop tôt pour confirmer cela, l'ensemble des personnes interrogées soulignent le fait que ces retards peuvent être comblés mais qu'il faudra sans doute tenir compte aussi de l'impact socioéconomique suite aux mesures nationales sans oublier l'évolution de la pandémie dans le reste du monde.

1.4 Adaptations et flexibilité des modalités de fonctionnement interne

De manière générale, il est constaté une bonne flexibilité/agilité des différentes adaptations relatives aux modalités de fonctionnement : cellule de crise, plan de contingence, télétravail, utilisation de Teams, forte mobilisation/fort engagement de l'ensemble du staff (tant au niveau du siège qu'au niveau pays) dans les démarches/activités liées à la riposte à la COVID-19, grande disponibilité du siège à Bruxelles concernant les questions organisationnelles liées à la riposte (notamment les questions de sécurité via la cellule de crise au siège), diverses adaptations relatives au fonctionnement dans le cadre des interventions (notamment réadaptations des diverses formations et ateliers de travail).

Sur le plan des marchés publics, les procédures simplifiées d'urgence ont été actionnées et améliorées dans le contexte de la crise (la procédure négociée sans publication préalable a pu être appliquée aux marchés publics qui devaient être lancés en urgence pour faire face à la situation sanitaire actuelle). Selon nos différents entretiens, cette simplification des procédures facilite des démarches plus rapides.

1.5 Adaptations des interventions et nouvelles interventions pour riposter à la COVID-19

De manière générale, il est constaté une bonne capacité de réponse au niveau des interventions : près de la moitié des interventions en cours d'exécution ont été adaptées dans le cadre de la riposte à la COVID-19, dont trois nouvelles interventions avec pour objectif spécifique la riposte à la COVID-19 ainsi qu'une intervention en cours qui a été adaptée en ajoutant une nouvelle composante pour riposter à la COVID-19. A cela s'ajoute : (i) deux nouvelles interventions dans le secteur de la digitalisation en cours de formulation avec pour objectif spécifique la riposte à la COVID-19 ; (ii) trois interventions en cours en phase d'avoir leurs activités réorientées pour riposter à la COVID-19 ; (iii) des discussions en cours concernant des adaptations majeures relatives à 3 interventions.

De manière globale, les programmes santé sont ceux qui ont fait le plus l'objet d'adaptations. Presque toutes les interventions santé ont été adaptées (riposte sanitaire d'urgence). En outre, les nouvelles interventions spécifiques COVID-19 sont toutes dans le secteur de la santé. Ces adaptations et nouvelles interventions avaient pour objectifs, à la fois des (1) effets immédiats et (2) un appui plus durable sur le renforcement du système de santé.

Les synergies entre les différents secteurs d'expertise d'Enabel ont permis d'appuyer la riposte sanitaire tout en mitigeant les effets socio-économiques adverses de la pandémie (comme les formations professionnelles pour la fabrication de masques, ou l'organisation d'hackathons pour stimuler les innovations pour riposter à la COVID-19).

En appui spécifique au secteur privé/résilience socioéconomique, des adaptations ont également été faites (hors interventions) : facilitations dans l'accès aux marchés pour les producteurs, facilitations dans la gestion des problèmes de trésorerie des entreprises partenaires, etc.

L'expertise d'Enabel dans le secteur de la digitalisation a été renforcée à travers la riposte ; près de la moitié des interventions adaptées ont eu recours à la digitalisation pour mettre en place leur riposte.

La majorité des interventions adaptées par Enabel dans le cadre de la riposte sont des interventions mises en œuvre dans le cadre de la coopération gouvernementale belge. Les nouvelles interventions sont financées par des bailleurs autres que la Belgique (l'Union Européenne, l'AFD, Lux-Dev, Gouvernement flamand).

1.6 Pertinence de la réponse

De manière générale, les différentes adaptations sont pertinentes par rapport aux besoins des bénéficiaires. En particulier dans le secteur de la santé, la majorité des activités portent sur des éléments plus structurels du système de santé qui auront un impact direct sur l'amélioration de la qualité des soins en général pour les populations des zones d'intervention.

Enabel a su réajuster sa riposte sanitaire d'urgence en résilience des systèmes de santé (voir en particulier les nouvelles interventions dans le secteur de la santé).

Toutes les adaptations se sont alignées sur les requêtes des partenaires nationaux (en particulier Ministère de la santé). La proximité avec ces partenaires facilite l'approche contextuelle et participative. Par ailleurs, le bon ancrage d'Enabel au sein des institutions partenaires, aussi bien au niveau central que décentralisé (dans les districts sanitaires par exemple), ont clairement influé sur la riposte (par exemple, dans le cadre de la riposte, des bailleurs de fonds se sont adressés à Enabel étant donné cette proximité avec ces partenaires nationaux).

Les formulations de nouvelles interventions ou d'adaptation d'intervention n'ont pas fait l'objet d'analyse genre approfondie, les marqueurs genre n'ont pas été utilisés. Par contre, dans certains pays, il y a eu des actions de sensibilisation visant à éviter l'augmentation de la violence à l'égard des femmes durant le confinement et concernant la dimension inclusive en général, Enabel a proposé, dans certains pays, des actions visant à garantir l'accès à l'information à tous, sans forme discriminatoire.

Enabel a su suivre l'évolution des besoins des pays et orienter au fil du temps sa riposte vers la résilience socio-économique (voir nouvelles formulations en cours, nouvelles adaptations en cours).

1.7 Cohérence de la riposte d'Enabel

De manière générale, là où le OneTeam Belgium était déjà assez solide, la riposte à la COVID-19 l'a davantage renforcé. Par ailleurs, dans certains cas, la solidité du OneTeam Belgium a clairement influé sur la capacité de la riposte.

De manière générale, la position de la Belgique comme acteur-clé dans la coordination PTF Santé au niveau du Ministère de la Santé a facilité la réponse.

Là où il y a eu des nouvelles interventions financées par l'UE et/ou d'autres PTF, le OneTeam Europe a été renforcé via la réponse.

De manière générale à l'ensemble des pays d'intervention, la riposte d'Enabel a été complémentaire de celle des autres PTF (cette complémentarité est d'autant plus vraie lorsqu'il existe une bonne coordination entre les différents PTF dans le cadre de la riposte).

1.8 Principales leçons apprises

- **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.** 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.
- **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. 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.
- **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.
- **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.
- **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.** (1) 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) ; (2) 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 ; (3) un OneTeam Belgium solide permet d'influer positivement sur la capacité de la riposte (cohérence, meilleure coordination, visibilité de la Belgique renforcée).

- De manière générales, des **innovations pertinentes** ont été mises en œuvre dans le cadre de la riposte (outils de digitalisation, initiatives d'appui au secteur privé, autres innovations dans le cadre des interventions) mais elles **restent** malgré tout **insuffisantes** tenant compte de plusieurs facteurs : (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.
- **Plus les processus sont simples et plus la réponse sera rapide, pour peu qu'ils soient accompagnés d'une communication claire.** 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).
- **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** (ces indications ne sont pas toujours compatibles avec les procédures existantes pour procéder à des adaptations tel que par exemple adapter la stratégie pays). 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.
- **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.
- **En général, grâce à la réponse, la composante "organisation apprenante" d'Enabel a été renforcée par la dynamique des Communautés de pratiques.** Celles-ci ont permis aux différents pays de partager leurs expériences. Les pays ont trouvé l'inspiration pour la riposte, en co-créant 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.