



Étude de cas : Distribution de MII durant la pandémie de Covid-19 dans l'État du Bahr el Ghazal du Nord (Soudan du Sud)

Principaux facteurs favorables à la poursuite de la campagne de distribution massive durant la pandémie de Covid-19

- **Forte impulsion** du gouvernement du Soudan du Sud, par l'intermédiaire du ministère de la Santé et du Programme national de lutte contre le paludisme (PNLP), en vue de la poursuite de la mise en œuvre de la campagne de distribution massive de moustiquaires imprégnées d'insecticide (MII) dans l'État du Bahr el Ghazal du Nord (NBeG), avant la saison haute de transmission du paludisme et en dépit de la pandémie de Covid-19.
- **Coordination effective** entre les partenaires internationaux (Alliance pour la prévention du paludisme (APP), Fonds mondial, Malaria Consortium, Services internationaux de population (PSI), Organisation mondiale de la Santé (OMS)) et le PNL. L'équipe spéciale d'urgence chargée de lutter contre le Covid-19 au niveau national a en outre joué un rôle de suivi et de direction techniques.
- **Approches souples et communication régulière** entre le principal bailleur de fonds de la campagne (Fonds mondial), le PNL et PSI, l'objectif étant de prendre des décisions en temps opportun pour éviter des retards et valider la stratégie nationale relative aux MII dans le contexte du Covid-19.
- **Coordination renforcée** avec les autorités locales aux fins de la logistique et de la distribution sur le dernier kilomètre, compte tenu de la présence du Covid-19, ainsi que de la gestion des foules en vue du maintien de la distanciation physique.
- **Mobilisation continue des dirigeants communautaires aux fins du changement social et de comportement (CSC)**. Les dirigeants communautaires ont notamment transmis des messages (sur le Covid-19 et le paludisme) aux communautés, et les ont traduits dans la langue Dinka locale.

Réalisations

- Durant la campagne de distribution menée en 2020 dans le NBeG, le recensement des ménages a abouti au décompte de 1 824 293 habitants répartis en 300 901 ménages, auxquels on a distribué 983 704 MII au total, soit 3,2 MII par ménage en moyenne.
- Les calendriers initialement définis ont globalement été respectés, même si l'on a observé une pause entre le recensement et la distribution en raison du signalement d'un cas de Covid-19 et de la nécessité d'élaborer des plans, de discuter avec les dirigeants nationaux et de mettre en œuvre les modifications introduites dans le plan original de la campagne.
- Des adaptations stratégiques ont rapidement été adoptées pour les activités essentielles restantes, conformément aux recommandations de l'OMS, de l'APP et de l'équipe spéciale d'urgence chargée de lutter contre le Covid-19 au niveau national au sujet des mesures de prévention des infections au Covid-19. Parmi ces adaptations figurent :

- la modification de la formation des agents de campagne aux fins de la distribution de MII (voir plus bas) ;
- la révision de la stratégie de distribution à partir de sites fixes en vue de la mise en œuvre de mesures de distanciation physique (marquages à la craie, gestion des foules) et de l'installation de stations de lavage des mains financées à l'aide de ressources de l'Unicef ;
- l'adaptation de la stratégie de communication aux fins d'une communication intégrée sur le paludisme, les MII et le Covid-19.
- L'influence des dirigeants communautaires et des chargés de la mobilisation sociale au niveau local, qui ont contribué aux activités de CSC avant et pendant la distribution de MII, a permis de prévenir l'apparition de rumeurs au sein des communautés.
- Après la distribution, dans le cadre d'exercices de vérification, des visites de supervision ont été effectuées auprès de ménages choisis au hasard (n=17 820, soit 17 % du nombre total de ménages recensés). Les données tirées de ces visites correspondent à celles recueillies sur les formulaires de recensement. Cette cohérence tient largement au fait que les équipes ont étroitement collaboré avec les chefs de boma¹, lesquels ont contribué à la vérification des informations relatives aux ménages pour s'assurer que celles-ci étaient correctes et éviter de consigner des chiffres gonflés.

Enseignements tirés et recommandations

- **L'établissement d'un dialogue** avec tous les acteurs nationaux, en particulier l'équipe spéciale d'urgence chargée de lutter contre le Covid-19 au niveau national et les autorités locales concernées, a été primordial pour garantir une coordination solide, un appui à la mise en œuvre et des retards limités.
- Les **mesures de gestion des foules** ont constitué un élément central de la stratégie de distribution à partir de sites fixes modifiés. Les équipes de distribution arrivaient tôt pour tout préparer et commencer à livrer des MII dès que possible. Elles traçaient des marquages au sol pour favoriser la distanciation physique et signaler clairement les entrées et sorties, auxquelles étaient installées des stations de lavage des mains.
- Le fait de disposer d'**estimations de population correctes** a été d'une importance capitale. Les données du Bureau national des statistiques pour le NBeG étaient près de 30 % inférieures aux chiffres établis par les équipes de campagne durant la phase de recensement. Il a donc fallu accroître la durée totale du recensement pour couvrir tous les ménages.
- Les **activités de sensibilisation menées par les dirigeants locaux** ont permis aux populations de prendre connaissance des protocoles relatifs au Covid-19 à suivre aux points de distribution fixes modifiés. Les populations ont mis du temps à comprendre les messages sur la santé, et notamment sur le Covid-19 ; les dirigeants locaux ont donc dû continuer à diffuser sur différents canaux les messages concernant le respect de la distanciation physique.
- **Les superviseurs locaux et les chargés du suivi sur le terrain de PSI ont procédé à une supervision et un suivi accrus** visant à améliorer la détection des problèmes sur le terrain et à accélérer leur résolution. C'est notamment la première fois que des formulaires de suivi et de supervision harmonisés ont été utilisés à tous les niveaux d'une campagne de distribution massive au Soudan du Sud.
- La **mobilisation des dirigeants locaux durant le recensement** des ménages a permis de suivre le processus de près et d'éviter les problèmes de gonflement des chiffres rencontrés dans le passé.
- Le **marquage des maisons** a constitué pour les superviseurs un moyen de contrôler rapidement le numéro unique de ces dernières et de vérifier si elles avaient fait l'objet d'une visite et d'un recensement, tout en respectant la distanciation physique imposée par le Covid-19.

¹ Le boma est une division administrative locale correspondant à un village.

- Le **contrôle d'évaluation logistique** a été plus détaillé que lors de précédentes campagnes, et des dirigeants locaux y ont été associés pour vérifier l'exactitude des données géographiques en vue de la distribution. Au vu du temps et des efforts supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de mesures de prévention du Covid-19 sur les sites de distribution après le signalement d'un cas de Covid-19, un processus d'évaluation plus rigoureux a été mené, faisant en sorte d'élaborer des plans alternatifs de transport et de stockage des MII au cas où des pluies ou des inondations auraient lieu plus tôt que prévu.

Contexte

Le PNLP du Soudan du Sud applique principalement une méthode de lutte antivectorielle, à savoir la distribution de MII dans le cadre de campagnes massives qui ont lieu tous les trois ans, conformément aux recommandations de l'OMS. Par ailleurs, dans certaines régions du pays, des distributions de routine de portée limitée ciblent les femmes enceintes bénéficiant de soins prénatals. Enfin, le PNLP et les partenaires de mise en œuvre mènent d'autres activités de lutte antivectorielle à petite échelle, comme la pulvérisation intradomiciliaire d'insecticides à effet rémanent (PID), principalement dans des camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et au sein des communautés d'accueil, et l'utilisation de larvicides.

Grâce à des financements du Fonds mondial, dont PSI est récipiendaire principal, le PNLP a mis en œuvre au Soudan du Sud une campagne nationale de couverture universelle en MII. C'est dans ce contexte que le Malaria Consortium, en tant que sous-réceptaire de PSI, a mené une campagne de distribution massive de MII sous l'égide du ministère de la Santé du NBeG. Cette campagne s'est déroulée dans l'État du NBeG, entre mars et mai 2020, en pleine pandémie de Covid-19.

Le paludisme est la première cause de mortalité et de morbidité au Soudan du Sud. Il touche 47 % des patients non hospitalisés et 30 % des patients hospitalisés reçus dans les établissements de santé, et est responsable de 20 % des décès, toutes causes confondues². *Plasmodium falciparum* est l'espèce de parasite responsable du paludisme la plus répandue au Soudan du Sud, puisqu'elle est impliquée dans 98 % des infections et dans la plupart des cas de maladie aiguë et des décès signalés. Dans l'État du NBeG, les cas de paludisme atteignent un niveau record pendant la saison des pluies, entre juin et novembre. Toute la population du Soudan du Sud est exposée, les femmes enceintes et les enfants de moins de cinq ans étant les plus vulnérables.

Le but global d'une campagne de distribution massive de MII est de parvenir à une couverture universelle en MII et de réduire la morbidité et la mortalité paludiques. L'objectif de la campagne menée au Soudan du Sud était de protéger d'ici 2021 85 % de la population exposée au paludisme en se servant des méthodes de prévention recommandées. La campagne correspond par ailleurs au calendrier du Fonds mondial concernant l'actuel cycle de financement. Le PNLP a commencé à planifier les campagnes de distribution massive de 2019-2020 au début de l'année 2019. Cependant, du fait de vastes inondations et de problèmes de qualité touchant certaines des MII livrées, toutes les campagnes de distribution de MII ont été reportées jusqu'à début 2020.

En dépit de nombreuses difficultés, les équipes du Soudan du Sud chargées de la lutte contre le paludisme ont travaillé très dur et réussi à élaborer et à mettre en œuvre une formation complète aux campagnes de distribution massive de MII, en mettant notamment au point un kit contenant un manuel et des formulaires de supervision harmonisés permettant à tous les acteurs de la campagne de guider et de superviser la mise en œuvre de la campagne. Un premier cas de Covid-19 a été signalé après le démarrage de la campagne. Si l'équipe de campagne n'a pas eu le temps d'acheter

² Système d'information pour la gestion sanitaire, rapport de 2017 sur le Soudan du Sud.

des équipements de protection individuelle (EPI) comme du gel hydroalcoolique et des masques, elle a tout de même pu promouvoir le lavage des mains et la distanciation physique pour le restant de la campagne. À l'origine, il a été question d'introduire un projet pilote de collecte de données électroniques à l'aide de tablettes à disposition dans le pays. Cependant, du fait de la pandémie de Covid-19 et d'un environnement opérationnel complexe, il a été décidé de maintenir le système de recueil de données sur papier dont le personnel avait déjà fait l'expérience.



Des personnes font la queue pour recevoir des MII tout en respectant la distanciation physique. © PSI

Étapes clés de la campagne et calendrier :

- Le protocole de mise en œuvre de la campagne, le plan d'évaluation et d'atténuation des risques, le calendrier et le budget ont été achevés début 2020 (avant que le Covid-19 n'arrive dans le pays).
- La formation de 20 formateurs a eu lieu du 13 au 15 mars 2020.
- La formation des volontaires, notamment des superviseurs des payams³, des gestionnaires des sites, des chargés de la communication et des chargés du recensement, s'est déroulée sur une période de plusieurs semaines allant de mi-mars à début avril, et a touché 1 003 participants au total.
- En raison du signalement d'un premier cas confirmé de Covid-19 le 21 mars, les rassemblements publics et toutes les activités de campagne ont été suspendues par le gouvernement le temps d'élaborer des orientations relatives au Covid-19.
- Faisant suite à l'élaboration et à la validation d'une stratégie de campagne révisée et adaptée au contexte du Covid-19, des équipes de deux personnes ont effectué un recensement en porte à porte dans l'État du NBeG, en se servant d'outils papier pour recueillir des données et transmettre des messages de CSC. Cette phase s'est achevée le 17 avril 2020.
- Une distribution à partir de sites fixes modifiés, dont le nombre a été augmenté pour éviter des rassemblements susceptibles de favoriser la transmission du Covid-19, a eu lieu entre le 30 avril et le 6 mai au NBeG.
- Le compte rendu de campagne final a été établi à la fin du mois de juillet.

³ Le payam est une division administrative correspondant à un district.

Compte tenu de l'importance de la campagne de distribution massive de MII pour la protection de la population contre le paludisme en amont de la saison des pluies, en particulier dans un contexte où la pandémie de Covid-19 pourrait aggraver les effets du paludisme, le PNLP a, avec l'aide de parties prenantes clés, revu sa stratégie aux fins de la campagne. Reposant sur des orientations mondiales, la nouvelle stratégie a cherché à faire en sorte que les ménages reçoivent des MII tout en prévenant les infections au Covid-19 et en assurant la sécurité des agents de campagne et des ménages bénéficiaires autant que faire se peut.

Stratégie révisée

La campagne de distribution était déjà en cours dans le NBeG lorsqu'un premier cas de Covid-19 a été signalé et que les activités ont été suspendues. Pour mener la campagne à son terme, il a fallu modifier les approches définies à l'égard de plusieurs activités restantes :

Formation :

- Pour mener la campagne de distribution de MII à son terme dans le NBeG, la durée de la formation des agents de campagne a été ramenée de trois à un jour.
- La formation a notamment porté sur les moyens de prévenir les infections au Covid-19, à savoir sur la nécessité de se laver régulièrement les mains, de respecter la distanciation physique, de ne pas se présenter au travail en cas de maladie (ce qui n'empêche pas d'être rémunéré), et d'éviter les rassemblements aux points de distribution fixes.
- La plupart des lieux de formation étaient des salles de classe bien ventilées ou des sites en plein air, le nombre de participants était réduit (pas plus de 20 par groupe), et chacun devait rester à deux mètres des autres.
- Des mégaphones ont parfois été utilisés pour communiquer des messages de formation en évitant des contacts rapprochés.
- Des stations de lavage des mains ont été installées sur tous les sites de formation. La collecte d'eau s'est révélée problématique, et le fait que deux participants soient chargés de verser l'eau et de laver les mains a soulevé des inquiétudes du fait de l'absence de masques et de l'impossibilité d'observer une distance de sécurité. C'est pourquoi il a été recommandé de se servir de gel hydroalcoolique plutôt que d'eau et de savon, ainsi que de se procurer des masques aux fins de futures campagnes.

Distribution :

En raison de la pandémie de Covid-19, on a opté dans le NBeG pour une distribution à partir de sites fixes modifiés, prévoyant notamment les adaptations suivantes :

- L'augmentation du nombre de points de distribution et/ou l'allongement de la durée moyenne de la distribution, laquelle est passée de cinq à sept jours, pour limiter les rassemblements de personnes. Le budget de la mise en œuvre a été ajusté en conséquence ;
- L'augmentation du nombre de chargés de la communication, afin que des messages de CSC portant à la fois sur le paludisme et le Covid-19 puissent être transmis de porte en porte avant la distribution de MII, et que chacun respecte les procédures de prévention du Covid-19 nouvellement recommandées aux points de distribution et engage sa responsabilité à leur égard durant la distribution de MII ;
- L'assignation des ménages bénéficiaires à un site de distribution défini selon un numéro de série inscrit sur les coupons. Les chargés de la communication ont organisé les groupes par numéro de série et encouragé différents groupes à se rendre aux points de distribution à des dates différentes ;
- L'élaboration de procédures opérationnelles normalisées visant à limiter la transmission de surface aux points de distribution, en prévoyant notamment que les représentants des ménages

placent leurs coupons sur la table se trouvant devant les personnes chargées de la distribution afin que celles-ci puissent les lire et les enregistrer sans les toucher. De même, les MII devaient être déposées sur la table pour que les représentants des ménages les récupèrent, après quoi il leur était demandé de déchirer leurs coupons en deux et de s'en défaire devant les personnes chargées de la distribution ;

- Le nettoyage des zones de distribution à la fin de chaque journée, notamment la désinfection des surfaces/meubles utilisés et l'élimination adéquate de tous les déchets, conformément aux directives nationales.



Distanciation physique à un point de distribution. © PSI

Supervision et suivi :

Dans chaque comté, on a déployé des équipes de supervision et de suivi composées de chargés du suivi de PSI, et de membres du personnel du Mécanisme de coordination nationale, du PNL, du département sanitaire des comtés, du sous-récepteur (Malaria Consortium) et du ministère de la Santé du NBeG. Ces équipes étaient chargées de surveiller l'ensemble du processus de recensement et de distribution, de détecter tout problème, de formuler des conseils et d'apporter des solutions à l'échelle des comtés. Elles ont en outre pris part aux réunions de l'équipe spéciale des comtés, communiquant ainsi des nouvelles aux autorités des comtés.

Les activités de suivi et de supervision prévues au niveau national et sur le terrain ont été ramenées à une portée plus limitée, et certains déplacements inter-États ont été restreints du fait du Covid-19. Deux membres de l'équipe spéciale d'urgence chargée de lutter contre le Covid-19 au niveau national, établie par le ministère de la Santé, se sont joints au personnel de supervision pour promouvoir de nouvelles approches de la prévention des infections au Covid-19 aux fins de la campagne (distanciation physique, lavage des mains, messages relatifs au CSC), et les contrôler. Au

niveau local, les superviseurs se sont employés à s'assurer que les équipes de distribution respectaient les mesures de sécurité liées au Covid-19 (distanciation physique, marquages à la craie, lavage des mains, gestion des foules) et à surveiller les plans et les activités de gestion quotidienne de chaque équipe. Ils ont ainsi pu confirmer si les modifications rapidement introduites dans les procédures à mesure de la formulation de directives concernant le Covid-19 étaient effectivement appliquées sur le terrain. Par exemple, des points de distribution supplémentaires ont été créés en vue de limiter les rassemblements et de faciliter la distanciation physique. Cette modification a nécessité le recrutement de volontaires, de superviseurs et de personnel de coordination supplémentaires. Ceux-ci ont notamment eu pour responsabilité de contrôler chaque jour l'état de santé des personnes chargées des distributions et de ne pas les autoriser à poursuivre leur travail si elles présentaient des symptômes ressemblant à ceux du Covid-19. C'est la première campagne pendant laquelle des chargés du suivi de PSI et du sous-récepteur ont systématiquement observé les pratiques employées aux côtés d'homologues du gouvernement. Il en a découlé une détection et une évaluation plus efficaces et quantifiables des problèmes et des éventuelles solutions possibles.

Les gestionnaires des sites étaient chargés de superviser cinq agents de distribution en moyenne. Chaque gestionnaire de site était supervisé par un superviseur du payam en question. Ensemble, tous deux formaient une équipe de supervision volontaire et indépendante au niveau du terrain, chargée de veiller à la mise en œuvre des formations et de la campagne de distribution de MII dans son ensemble par le personnel de campagne, conformément à la stratégie nationale. Il convient de noter qu'avant le signalement du premier cas de Covid-19, les équipes de supervision et de suivi se rendaient dans les foyers recensés pour contrôler leur taille et les données les concernant à l'aune des informations consignées par les chargés du recensement. Elles procédaient également à un contrôle des zones dans lesquelles les chiffres du recensement étaient plus élevés que prévu. Une fois le premier cas de Covid-19 signalé, la procédure a été modifiée, et le recensement a été combiné avec la distribution ; il n'a donc plus été possible de procéder à ce type de vérification au préalable de la distribution de MII.



Distanciation physique dans l'attente de la réception de MII.

© PSI

Logistique :

Avant comme après le signalement du premier cas de Covid-19, le PNLP a appliqué son plan logistique habituel aux fins du transport et de l'entreposage de MII dans l'État du NBeG. Lors des campagnes suivantes, le Fonds mondial ayant financé l'achat de masques et de gel hydroalcoolique, PSI a mis en œuvre un plan logistique distinct aux fins de l'approvisionnement des équipes de mise

en œuvre en EPI.

Communication :

Avant, pendant et après la campagne de distribution massive de MII, la mobilisation communautaire s'est faite au moyen de canaux divers, parmi lesquels la communication interpersonnelle (mise en œuvre par les chargés de la communication), les médias de masse (comme la radio) et la presse écrite. Dans un souci de qualité, d'harmonisation et de coordination, les messages clés ont été élaborés par le Groupe de travail technique sur l'information, l'éducation et la communication établi au niveau national, lequel a reçu l'aide d'experts de plusieurs organisations non gouvernementales partenaires et du PNLP. L'équipe ainsi constituée a mis au point un kit d'information, d'éducation et de communication complet contenant des scripts destinés aux chaînes de radio, des dépliants sur les MII, des brochures et des petites affiches. Ces supports ont servi à transmettre des informations sur la campagne de distribution massive, à solliciter la participation des communautés et à sensibiliser ces dernières à la nécessité de se servir des MII de façon continue. Des renseignements sur les signes et symptômes du Covid-19, et sur les mesures de prévention à prendre, ont été inclus dans des sonas radiophoniques, et des affiches contenant des informations sur le Covid-19 ont été imprimées et distribuées durant les formations et le recensement des ménages.



Utilisation d'un mégaphone et distanciation physique durant une activité de CSC.

Révisions aux fins de futures campagnes dans le contexte du Covid-19

On a tiré divers enseignements sur les modifications à introduire aux fins de futures campagnes dans le contexte du Covid-19, et notamment les messages essentiels suivants :

1. Dans le contexte du Covid-19, le Soudan du Sud prendra des **mesures de précaution** (conformément aux directives de l'OMS, de l'APP et du ministère de la Santé national) visant à **assurer la sécurité** des ménages bénéficiaires, du personnel du ministère de la Santé des États, et des équipes de campagne aux différents niveaux, tout en continuant dans la mesure du possible de mettre en œuvre des activités de prévention du paludisme.
2. **Aux fins de la distribution de MII, le Soudan du Sud attribuera à chaque zone un rang de priorité** selon la charge du paludisme et l'accumulation des interventions, tout en faisant preuve de souplesse dans les stratégies et la quantification, de façon à toucher les personnes les plus vulnérables.
3. Si l'on s'attend à ce que les estimations de population ne soient pas exactes, il faut veiller à ce que des **MIII supplémentaires** soient disponibles.
4. Les **zones urbaines et périurbaines** doivent faire l'objet d'une attention particulière et être subdivisées en vue de créer davantage de points de distribution fixes et de limiter les problèmes de gestion des foules.
5. Toutes les activités d'une campagne de distribution de MII seront organisées de façon à **éviter de grands rassemblements** de personnes, ce qui signifie que les stratégies de distribution s'écarteront des modèles précédemment adoptés pour se rapprocher d'une combinaison de différentes approches prenant en compte le contexte du Covid-19, la charge du paludisme, la densité de population et les conditions d'accès.
6. Suivant activement la pandémie de Covid-19, le gouvernement du Soudan du Sud, le PNLP, l'OMS, l'APP et les autres partenaires **modifieront les recommandations et stratégies** pertinentes à la lumière de toute évolution récente.
7. Les équipes de campagne veilleront à **ne pas recruter de personnes risquant fortement de développer une forme grave du Covid-19** (comme les personnes âgées ou celles ayant des problèmes de santé autres), afin de ne pas les exposer à la maladie.
8. Les formations continueront de se dérouler en présentiel, mais en **petits groupes** de 20 participants et deux formateurs maximum qui puissent si besoin être subdivisés en groupes de 10 participants et respecter la règle de distanciation physique d'au moins un mètre. Les lieux de formation seront des salles de classe bien ventilées appartenant à des **écoles fermées**, ou des **espaces ouverts** et ombragés. La durée des formations sera plus courte qu'initialement prévu pour limiter l'exposition des participants.
9. Tous les sites de formation seront **pourvus en gel hydroalcoolique** et en masques.
10. Pendant la campagne, **il sera demandé à tout membre du personnel présentant des symptômes du Covid-19 de rester chez soi**, de signaler ses symptômes au ministère de la Santé en passant par la permanence téléphonique d'urgence établie à cette fin, et de suivre les directives nationales relatives à la gestion des symptômes du Covid-19.
11. Les futures campagnes de distribution exclueront une phase de recensement à part, mais fixeront une limite de trois MII par ménage, au vu des estimations de population et de la taille moyenne des foyers au Soudan du Sud (six personnes).

Répercussions budgétaires

Le budget a été rapidement modifié pour tenir compte des adaptations nouvellement introduites face à la pandémie de Covid-19 et aux fins d'une distribution à partir de sites fixes modifiés dans le NBeG, ainsi que du contexte géographique et logistique propre au Soudan du Sud et des ressources humaines disponibles. Étant donné que la mise en œuvre de la campagne était entamée quand le Covid-19 est arrivé au Soudan du Sud, on n'a pas disposé de suffisamment de temps ou de ressources pour acheter des EPI aux fins de la campagne. En l'absence de masques, les parties prenantes ont décidé de continuer à faire appliquer les mesures de distanciation physique, mais pour toutes les campagnes à venir, il conviendra de prévoir des EPI (en particulier des masques) et de les inscrire au budget.

