



Under
the **Net**



Étude de cas : Distribution de MII en Ouganda durant la pandémie de Covid-19

I. SYNTHÈSE

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

- **Volonté politique au plus haut niveau**, le Président, le Secrétaire permanent et la ministre de la Santé ayant souhaité accélérer les activités de lutte contre le paludisme pour atténuer le risque potentiellement accru de co-infection de la population au Covid-19.
- **Autorisation de diffuser des messages de santé publique ne concernant pas uniquement le Covid-19**, alors même que les activités sans lien avec le Covid-19 risquaient d'être suspendues. Des messages combinés ont été élaborés, intégrant des informations concernant à la fois le paludisme et le Covid-19. Des messages visuels ont été retransmis à la télévision, et d'autres types de messages ont notamment été diffusés à la radio.
- **Succès des activités de communication déployées autour du Covid-19, sur lesquelles il a été possible de s'appuyer** pour diffuser des messages concernant le paludisme dans la plupart du pays.
- **Diffusion de messages provenant du plus haut niveau**, selon lesquels la campagne de lutte contre le paludisme et l'intervention contre le Covid-19 sont complémentaires et bénéficient à toutes les parties en ce qu'elles permettent d'atteindre la population en même temps. Les activités de changement social et de comportement (CSC) ont joué un rôle important à cet égard. De hauts dirigeants comme la ministre de la Santé et ses commissaires adjoints ont été vus menant la campagne de CSC.
- **Achat de moustiquaires imprégnées d'insecticide (MII) supplémentaires** par la Against Malaria Foundation (AMF) en vue de remédier aux déficits anticipés et de garantir la réalisation des objectifs en matière de couverture universelle. Le financement de 1,4 million de MII par l'AMF (dont les fonds sont destinés exclusivement aux coûts de l'approvisionnement en MII et du suivi) a libéré une partie des ressources financières du Fonds mondial qui a ainsi servi à acheter des équipements de protection individuelle (EPI).
- **Versement de fonds en temps opportun et approbation d'achats accélérés** par le Fonds mondial, de façon à couvrir les coûts opérationnels engendrés par les MII supplémentaires achetées par l'AMF, ainsi qu'à assurer la livraison d'EPI aux agents de campagne en temps opportun.
- **Engagement et soutien du Comité de coordination nationale et de toutes les parties prenantes** en faveur de la poursuite de la campagne et du maintien de l'élan commun des activités de lutte antipaludique et des mesures de prévention du Covid-19.

- **Faible nombre de cas de Covid-19 signalés initialement**, parmi lesquels beaucoup étaient importés plutôt que transmis au niveau communautaire. Il a donc rapidement été décidé de procéder comme prévu à la mise en œuvre de la campagne, en introduisant quelques adaptations du fait du Covid-19.
- **Souplesse d'intervention face à des besoins imprévus** : des MII ont pu être déployées plus tôt dans les zones les plus touchées par de fortes précipitations et des inondations, et le calendrier de distribution a été modifié en conséquence.
- **Exploitation des enseignements tirés** et amélioration de la qualité de la campagne au fur et à mesure de sa mise en œuvre, grâce à un déploiement en cinq « vagues » distinctes ciblant différentes régions du pays. Ainsi, la première vague a révélé des problèmes qui ont fait l'objet d'améliorations notables durant la deuxième vague (élaboration de procédures opérationnelles normalisées en vue d'une qualité de mise en œuvre plus homogène et amélioration de la sécurité des MII et de la redevabilité les concernant).

Réalisations

- Des MII ont rapidement été livrées à des commerçants travaillant sur des marchés qui n'étaient pas en mesure de rentrer chez eux pendant le confinement, et auraient donc été exposés au paludisme en dormant à l'extérieur, sans accès aux MII dont ils disposaient chez eux ni possibilité de s'en servir.
- L'achat de MII supplémentaires et la couverture des coûts opérationnels qui en ont découlé ont permis de disposer de suffisamment de MII durant la distribution au niveau des districts voulue par la stratégie de campagne adaptée, qui ne prévoyait pas de phase de recensement des ménages distincte visant à définir les besoins réels en MII des zones ciblées.
- Des EPI tels que des gants, des masques, du gel hydroalcoolique et des tabliers ont été fournis à tous les agents communautaires (équipes sanitaires des villages et chargés de la saisie de données), lesquels s'en sont effectivement servis.
- Des séances de formation en présentiel ont été organisées dans le respect des procédures opérationnelles normalisées de prévention du Covid-19, faisant suite à des expériences vécues et des difficultés rencontrées en matière d'utilisation de plateformes virtuelles.

Enseignements tirés pendant la première vague de la campagne, et solutions mises en œuvre pendant la deuxième

- Afin de respecter les orientations relatives au Covid-19, il a été proposé d'effectuer en même temps le recensement des ménages et la distribution de MII. Cependant, cette proposition manquait de sens pratique et créait un risque de fuite de MII, car sans disposer à l'avance de données aux fins de la distribution en porte à porte, et sans plan précis et reposant sur des financements en matière de transport et de sécurité, il n'y avait aucun moyen d'évaluer les besoins en MII ou de suivre les MII dans les foyers.
Solution : *Le recensement des ménages s'est fait en porte à porte le matin, et la distribution a eu lieu, en porte à porte elle aussi, l'après-midi. Autre cas de figure : le recensement a été effectué l'après-midi, et la distribution le lendemain matin. Ce dispositif a contribué à réduire les fuites de MII pendant la deuxième vague.*
- Si des formations virtuelles (sur Zoom, principalement) ont été proposées dans le but de réduire les contacts physiques, ce dispositif d'apprentissage s'est révélé inefficace, en

particulier pendant la première vague. Les agents de terrain n'ont pas fait preuve d'une grande capacité à mettre en application les compétences développées et à mettre en œuvre certaines procédures opérationnelles normalisées durant le recensement et la distribution.

Solution : *On est passé de formations virtuelles à des formations en présentiel respectant les orientations relatives au Covid-19. Cette modification a largement amélioré de nombreux aspects de la campagne de distribution de MII. Néanmoins, comme le montre la photo ci-après, le port du masque et la distanciation physique devront être renforcés lors des prochaines vagues de la campagne.*

- Le réapprovisionnement quotidien des sites de pré-positionnement n'est pas une façon optimale d'utiliser le temps et l'argent dont on dispose. Il vaut mieux pré-positionner les MII près des communautés durant la période de distribution.

Solution : *Il a été décidé de déployer un agent logistique ainsi que des mesures de sécurité sur les sites de pré-positionnement, afin que les équipes de distribution disposent de MII et les reçoivent en temps opportun. Cette mesure a entraîné une réduction du nombre de journées nécessaires à la distribution, ce qui a engendré des économies qui ont permis de financer d'autres activités.*



© Division nationale de lutte contre le paludisme, Ouganda

II. CONTEXTE

STRATÉGIE RÉVISÉE

Recensement des ménages et distribution de MII

Au vu de la flambée de Covid-19 et de la possibilité que la campagne de distribution de MII n'ait pas lieu à temps pour garantir la couverture de la population avant le début de la saison des pluies, la Division nationale de lutte contre le paludisme (DNLP) a réuni tous les partenaires pour étudier les moyens de mettre en œuvre la campagne tout en respectant les restrictions mises en œuvre en vue de limiter l'exposition au virus et la transmission de celui-

ci. Les orientations formulées par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Alliance pour la prévention du paludisme (APP) ont servi à générer des discussions et à aboutir à un consensus avec les partenaires.

Les chargés de la planification de la distribution de MII se sont principalement attachés à limiter les contacts avec les ménages et à éviter les rassemblements de personnes. Ces deux aspects étaient présents dans la stratégie de campagne originale, puisque la première phase de la campagne consistait à recenser les ménages pour évaluer les besoins en MII, et que la distribution de MII se faisait ensuite à partir de sites fixes, une fois les MII pré-positionnées en fonction des données recueillies lors du recensement. La DNLP a donc modifié la stratégie pour passer à une campagne en une seule phase au cours de laquelle chaque ménage ciblé ne reçoit qu'une visite ayant pour double objet de recenser les ménages et de distribuer des MII. Pendant les premiers jours de la mise en œuvre de cette stratégie, on a constaté que les dispositions prises en matière de sécurité et de logistique ne suffisaient pas à gérer le réapprovisionnement des équipes et à assurer une redevabilité optimale concernant les MII. Afin d'obtenir des données plus précises concernant les besoins en MII aux fins de la distribution en porte à porte, la DNLP a donc une fois de plus modifié la stratégie, de façon à ce que le recensement soit réalisé beaucoup plus tôt, le matin, par des équipes intervenant en porte à porte et déterminant les besoins en MII des ménages ciblés ce jour-là, et à ce que la distribution en porte à porte se fasse plus tard dans la journée. Parfois, le recensement s'est fait l'après-midi, et la distribution le lendemain matin. Dans tous les cas, les visites de supervision et de suivi ont accordé une grande importance et un degré de priorité élevé à l'application des mesures de prévention des infections au Covid-19. Les échanges de matériel et la difficulté à adhérer aux règles de distanciation physique soulevant des inquiétudes quant au risque de transmission du Covid-19, la signature des reçus de MII n'a pas été exigée.

Malgré tout, les mesures de prévention des infections, comme le port du masque, n'ont pas été respectées par tous, comme le montre la photo ci-dessous.



© Division nationale de lutte contre le paludisme, Ouganda

Coordination

Des réunions d'évaluation de la performance se sont tenues tous les jours à 19 h 30 sur Zoom. Tous les superviseurs et les parties prenantes au niveau des districts étaient présents pour formuler des observations sur les opérations et signaler les difficultés rencontrées pendant la journée, afin si possible de les atténuer avant le début des activités du lendemain. Au moins quatre à cinq membres du personnel, notamment du ministère de la Santé et des partenaires, ont été déployés dans chaque district pour assurer le suivi de la mise en œuvre des activités, y compris des orientations relatives au Covid-19 (distanciation physique, etc.). Si les réunions d'évaluation de la performance avaient auparavant lieu en face à face dans les districts, il a fallu s'adapter au Covid-19 et se mettre à utiliser Zoom. Les résultats ont été mitigés du fait d'un accès inégal à internet dans certains districts. Pour la deuxième vague de la campagne, il a donc été décidé de revenir à des réunions en face à face lorsque cela est possible au niveau des districts, puis de communiquer les résultats de ces réunions à l'équipe de coordination centrale.

Achat de MII, d'EPI et d'autres articles

Du fait de l'augmentation de la demande d'EPI, il n'a initialement pas été possible d'acheter suffisamment d'EPI pour que la campagne commence. Le gouvernement est toutefois intervenu pour que des masques, des bottes en caoutchouc et des gants soient fabriqués localement. Ceux-ci ont été utilisés par les équipes sanitaires des villages durant le recensement et la distribution. Au total, 500 000 masques ont été fabriqués par jour, pour un total définitif de 34 millions. Ces masques ont d'abord été distribués aux fins des activités de la campagne, puis fournis aux communautés.

Grâce au don de 1,4 million de MII de l'AMF et aux financements du Fonds mondial, la DNLN a pu acheter des EPI supplémentaires, comme des tabliers avec des couvre-mains, des bottes en caoutchouc et du gel hydroalcoolique.

Micro-planification

Avant l'apparition du Covid-19, le recensement des ménages servait à guider le pré-positionnement des MII au niveau des districts et des sous-comtés. Du fait de la pandémie, ce sont plutôt les données tirées de la micro-planification (fondées sur les renseignements recueillis par les établissements de santé au niveau des sous-comtés) qui ont servi à pré-positionner les MII. Il a donc fallu renforcer la micro-planification, laquelle se faisait auparavant au niveau central (pays), pour calculer le nombre d'habitants et les besoins en MII le plus précisément possible. La composante de la micro-planification est toujours en cours d'examen dans la perspective des prochaines vagues de la campagne, car on a rencontré des problèmes d'excédents et de déficits de MII durant la mise en œuvre de la distribution. À ce stade, on sait toutefois que la micro-planification nécessitera probablement que les chefs de village collectent des informations concernant leurs communautés respectives, puis que le personnel de la DNLN et de la campagne vérifie l'exactitude de ces informations lors de réunions au niveau des sous-comtés.

Communication

Des messages concernant le Covid-19 ont été intégrés dans toute la communication relative au CSC, en particulier dans la communication interpersonnelle mise en œuvre, dans le respect de la distanciation physique et du port du masque, durant le recensement des ménages et la

distribution de MII en porte à porte. Les procédures opérationnelles normalisées élaborées à l'intention des équipes sanitaires des villages contenaient des messages clés à transmettre, clairs, corrects et cohérents, de façon à éviter tout problème de communication dû à une éventuelle mauvaise compréhension des équipes (le contexte entrave en effet l'organisation de formations de haute qualité).

Dans le cadre de sa campagne de distribution de MII, l'Ouganda prévoit de distribuer différents types de moustiquaires dans différentes régions du pays, afin de faire face aux problèmes avérés de résistance aux insecticides. La DNLP a décidé que seules les personnes relevant de la structure du ministère de la Santé aurait connaissance des informations concernant les différents types de MII, tandis que les communautés sauraient uniquement qu'il existe différentes moustiquaires utilisées selon le degré de résistance aux insecticides observé.

Différentes activités menées par l'intermédiaire de canaux divers, comme la radio, la télévision et les réseaux sociaux, ont donné de la visibilité à la campagne. Il est prévu que le Président ainsi que d'autres parties prenantes clés procèdent en temps voulu au lancement officiel de la campagne, en apparaissant à la télévision nationale.

Formation

Pendant la première vague de la campagne, des formations virtuelles ont été dispensées sur l'application Zoom. Elles n'ont cependant pas permis aux participants de bien appréhender les aptitudes requises et les procédures opérationnelles normalisées à appliquer pour mettre en œuvre les activités de la première vague de façon à recueillir des données de bonne qualité et à assurer la redevabilité concernant les MII. Dans le cadre de la deuxième vague, les formations ont donc été dispensées en présentiel à tous les niveaux. Ce format a permis de réaliser des jeux de rôle qui ont servi à évaluer la compréhension du contenu des formations, le respect des mesures de prévention des infections au Covid-19 durant la mise en œuvre des activités, ainsi que les acquis. L'évaluation de la performance et des acquis durant les formations a permis de désigner les participants nécessitant un appui supplémentaire durant les premiers jours de la mise en œuvre, et de les cibler aux fins d'une supervision constructive.

Logistique

Les MII livrées à l'Ouganda passent par le port de Mombasa, au Kenya. Au début de la pandémie de Covid-19, les pays africains, et notamment l'Ouganda, se sont rapidement mis à soumettre les transporteurs traversant les frontières à des tests de dépistage du Covid-19, afin de limiter au minimum la possibilité d'une transmission généralisée, compte tenu du nombre de contacts que suppose le travail des transporteurs. Des retards dans l'arrivée des MII ont initialement été observés dû à des capacités de dépistage insuffisantes, des résultats qui mettaient du temps à parvenir, etc.

L'organisation logistique est globalement restée la même que lors de précédentes campagnes, si ce n'est la logistique du dernier kilomètre qui a été modifiée pour concorder avec une stratégie de porte-à-porte. Pendant la mise en œuvre de la distribution en porte à porte, on a constaté que le réapprovisionnement quotidien des sites de pré-positionnement et des équipes de distribution causait des blocages quand les MII provenaient des magasins au niveau des comtés. Il a alors été décidé de déployer du personnel logistique dans les

magasins situés au niveau des sous-comtés, et d'accroître la sécurité de ces magasins, afin que les MII puissent être stockées de façon sûre et sécurisée durant toute la période de distribution (4-5 jours).

Le pré-positionnement des MII s'est fait sur la base des données de micro-planification, et on a observé à certains endroits des excédents et des déficits de MII. Ces problèmes peuvent être résolus en améliorant la micro-planification en vue des prochaines vagues. Parallèlement, la séparation du recensement des ménages, qui a lieu le matin, et de la distribution de MII, qui se tient l'après-midi, permet de recueillir des données plus précises au sujet des MII nécessaires pour chaque journée de distribution. En s'appuyant sur les résultats du rapprochement des données finales concernant la distribution et les MII, la DNLP a entrepris un processus de logistique inversée et redistribué les moustiquaires où elles étaient nécessaires.

Des données relatives à la chaîne d'approvisionnement ont été obtenues par des moyens électroniques, et les systèmes de données font état d'améliorations lors de la deuxième vague de la campagne.



© Division nationale de lutte contre le paludisme, Ouganda

Collecte de données

On a recueilli des données au format électronique au moyen du Système d'information pour la gestion de documents électroniques (EDMIS), ainsi que du Système d'information pour la gestion collaborative de la communication (CCMIS), qui saisit toutes les autres données, y compris celles relatives à la supervision. Cette démarche a limité les transferts de papier entre les différents lieux de campagne. Les formulaires de collecte de données ont fait l'objet d'un examen associant tous les partenaires avant le début de la campagne, et les informations à recueillir ont été considérablement réduites afin de devoir passer le moins de temps possible auprès de chaque ménage et de réduire le risque d'exposition au Covid-19 et de transmission du virus. Des données minimales visant à garantir la redevabilité concernant les MII ont été conservées.

Chaque équipe intervenant en porte à porte pour recenser les ménages et distribuer des MII comptait un chargé de la saisie de données, afin que des données de haute qualité soient collectées auprès de chaque ménage et transmises en temps opportun à la base de données électronique. En raison du Covid-19, les chargés de la saisie de données se sont servis de leurs propres Smartphones, au lieu d'en recevoir de la DNLP. La collecte de données électroniques a rencontré quelques problèmes lors de la première vague de la campagne qui ont connu des améliorations lors de la deuxième vague. La poursuite de l'amélioration de la collecte et du stockage de données électroniques, et de la réduction des méthodes nécessitant du papier, contribuera à améliorer la qualité des données recueillies aux fins des prochaines vagues.

Supervision et suivi

Les agents de suivi (appartenant au Programme pour une communication et une éducation sanitaires accessibles (PACE) sous-traité par l'AMF, à l'Unité de suivi sanitaire et à Edes & Associates, ces derniers étant les agents de l'assurance fiduciaire) apportent leur appui à chaque vague en conférant un degré de priorité élevé au maintien et au respect des mesures de prévention des infections au Covid-19, comme la distanciation physique, le port approprié du masque et le lavage régulier des mains. Des questions et indicateurs relatifs au Covid-19 ont été intégrés dans le cadre de suivi, et les informations contenues dans les rapports sont étudiées durant les réunions d'examen quotidiennes et prises en compte dans les plans visant à améliorer la journée d'activité suivante. Les enseignements tirés sont rassemblés pour examen et en vue d'adapter les méthodes de mise en œuvre lors des vagues suivantes. Enfin, la DNLP a déployé pour tous les districts des superviseurs au niveau des communautés, ainsi que d'autres agents de terrain, notamment des superviseurs de district, des superviseurs de sous-comté, deux assistants de suivi et d'évaluation et des assistants responsables des données, soit environ quatre ou cinq employés par district selon la taille du district.

Gestion des déchets

En vue de réduire les déchets, les MII achetées pour la campagne n'étaient pas emballées individuellement. Les masques achetés pour la campagne étaient quant à eux en tissu et réutilisables. En revanche, d'autres produits achetés (comme des flacons de gel hydroalcoolique, des gants, etc.) ont généré des déchets. À l'issue de chaque vague de la campagne, les responsables de district sont chargés de recueillir tous les déchets générés par la campagne et de les transporter au niveau central pour incinération, en se servant du véhicule qu'on leur a attribué dans le cadre de leurs activités de supervision. Les emballages de balle vides sont comptabilisés pour contrôler le nombre de MII distribuées.

Réunions d'examen d'après distribution

Outre les réunions d'examen quotidiennes qui ont eu lieu durant la mise en œuvre du recensement des ménages et de la distribution de MII, des réunions d'examen finales se sont tenues dans chaque sous-comté afin de recueillir les commentaires de toutes les parties prenantes, de mettre en évidence les enseignements tirés, et de formuler des recommandations aux fins des vagues suivantes de la campagne.

Paiements

Tous les paiements ont été versés électroniquement au moyen de transferts par téléphone mobile effectués par KPMG (l'agent des achats et de la gestion financière). Ils ont été lancés uniquement après avoir désigné des personnes chargées des paiements. Le choix a été fait de

passer à des transferts par téléphone mobile car les paiements en espèces pouvaient constituer une source de transmission du Covid-19. Ces transferts par téléphonie mobile ont posé quelques problèmes, notamment du fait d'un manque d'accès à internet et de capacités limitées chez la banque. Quelques agents n'étaient pas certains de savoir comment ils allaient recevoir leurs fonds, et d'autres possédaient un téléphone enregistré sous un nom autre que le leur. Le papier soulevant des inquiétudes quant au risque de transmission du Covid-19, la signature des reçus de paiement n'a pas été exigée.

Répercussions budgétaires

À l'heure actuelle, les adaptations mises en œuvre du fait du Covid-19 ont entraîné une réduction du budget global, mais comme la campagne se décline en plusieurs vagues pour couvrir le pays, un bilan plus précis des répercussions budgétaires sera effectué en 2021. Les chiffres définitifs concernant les déterminants d'économies et de frais des premières vagues seront connus à la fin de l'année 2020, et au deuxième trimestre de 2021 s'agissant de la campagne entière.