Enabel

Résumé

Rapport d'évaluation de la Team Europe Support Structure (TESS) for Manufacturing and Access to Vaccines, medicines and health technologies in Africa (MAV+) – TESS MAV+

BEL2100311 (DGD funding) BEL2100312 (EU funding)

Consortium Particip and Technopolis

Juillet 2026

Agence belge de développement

enabel.be

Présentation de l'évaluation

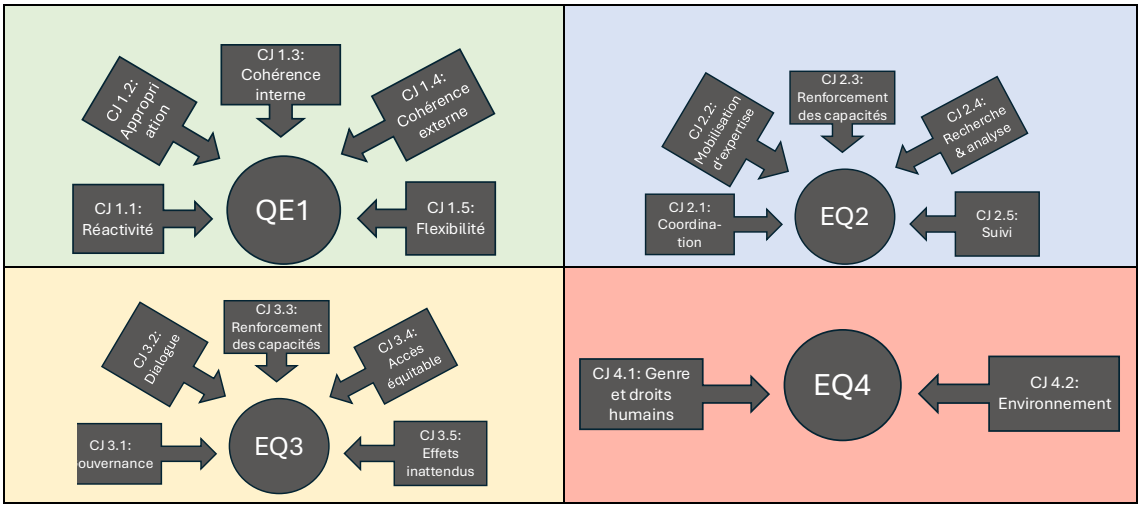
Objet et contexte – Ce rapport présente les résultats, conclusions et recommandations de l'évaluation de la Team Europe Support Structure (TESS) of the Team Europe Initiative for Manufacturing and Access to Vaccines, medicines and health technologies in Africa (TEI MAV+). MAV+ a été mis en place par la Commission européenne en 2021 à la suite de la pandémie de COVID-19. La pandémie avait mis à jour les faiblesses des systems de santé et souligné l'importance de renforcer leur résilience et d'améliorer la disponibilité des produits de santé de qualité à des prix accessibles. En Afrique, cet événement a renforcé la pertinence de l'objectif de l'Union africaine (UA) d'augmenter la production locale de vaccins de 1% à 60% d'ici 2040[1]. MAV+ contribue à cet agenda en appuyant les efforts de l'UA pour améliorer l'accès aux produits de santé sur le continent. TESS s'inscrit dans cet objectif général en appuyant la mise en œuvre de MAV+. TESS a été créé pour faciliter la coopération entre les institutions européennes et africaines et pour appuyer la coordination, la mobilisation de l'expertise technique, le suivi des progrès et la communication.

Objectifs, périmètre et période couverte – Cette évaluation vise à faire le bilan et à tirer les enseignements de cette initiative ; elle propose un ensemble de recommandations basées sur l'analyse de ses forces et de ses faiblesses. Elle vise également à fournir des idées pour l'amélioration des mécanismes de partenariat, de gouvernance et de mise en œuvre de la nouvelle TEI dans le domaine de la santé.

Le bilan proposé repose sur une analyse critique de la performance de TESS prenant en compte les dimensions suivantes : la stratégie adoptée, les mécanismes de mise en œuvre, le cadre de partenariat, les résultats immédiats et les effets escomptés. Les enseignements s'appuient sur les leçons tirées des succès mais aussi des défis des approches adoptées par TESS. La période couverte par l'évaluation s'étend de janvier 2023 à juin 2026.

Destinataires de l'évaluation – L'évaluation s'adresse avant tout à la Commission européenne, aux États membres, aux institutions africaines partenaires et aux agences de mise en œuvre impliquées (Africa-CDC, AUDA-NEPAD), la GIZ, Enabel et Expertise France.

Méthodologie – L'évaluation a suivi une approche qualitative, s'attachant à collecter les vues et l'expérience d'une part des principaux acteurs impliqués dans la définition et la fourniture des services de TESS et, d'autre part, des bénéficiaires de ces services en Europe et en Afrique ainsi que des structures mobilisées pour leur mise en œuvre. L'évaluation s'appuie principalement sur les données issues d'entretiens avec des personnes clefs auxquelles s'ajoutent des informations tirées de l'analyse de la documentation. L'évaluation s'est appuyée sur une matrice d'évaluation comprenant 4 questions évaluative (QE) et 17 critères de jugement (CJ).



[1] Africa CDC (2021). Post-summit communiqué: African Union and Africa CDC launch Partnerships for African Vaccine Manufacturing (PAVM), framework to achieve it and signs 2 MoUs.

Résultats et conclusions

QE1 : Conception et design

TESS a été conçu de façon satisfaisante ce qui lui a permis de répondre aux besoins spécifiques d'une initiative aussi complexe que MAV+. Étant donné que MAV+ était la première initiative à suivre l'approche Team Europe et qu'il n'y avait donc pas d'expériences et de bonnes pratiques sur lesquelles s'appuyer, le modèle était inévitablement imparfait et il a fallu l'améliorer durant la phase de mise en œuvre. La distinction entre deux grands types de fonctions et de services à fournir par TESS apparaît clairement. D'une part, un appui à la coordination du portefeuille d'activités de MAV+ pour le compte de la DG INTPA et des États membres de l'UE et, d'autre part, la fourniture d'appuis techniques ciblés destinés aux partenaires africains.

Pour ce qui a trait à la réactivité – TESS a été un outil adapté et utile pour aider les partenaires de MAV+ à coordonner une TEI complexe et pluridimensionnelle. Cependant, le mandat de TESS allait au-delà d'une simple plateforme de ressources ; il incluait également un rôle d'appui aux partenaires africains de MAV+. Bien que ce double mandat a aidé à assoir le rôle de TESS tant en interne que vis-à-vis des partenaires extérieurs et que cela a permis de renforcer le partenariat UA-UE dans le domaine de la santé, cela a suscité une exigence considérable sur le management de TESS pour maintenir la cohérence interne du programme.

Pour ce qui a trait à l'appropriation – D'une manière Générale, il y a eu un haut niveau d'appropriation au sein de la communauté MAV+, tant du côté européen que du côté africain. Les partenaires européens ont vu en TESS un moyen mis à leur disposition pour promouvoir la Team Europe et pour répondre à leurs besoins tant individuels que collectifs. Les partenaires africains ont quant à eux vu en TESS un partenaire solide avec lequel ils ont pu développer des projets pour les appuyer mais ils n'ont à aucun moment été sollicités pour participer à la supervision ou au pilotage du programme. Ils reconnaissent par ailleurs le rôle joué par TESS pour faciliter le partenariat global entre l'UE et l'UA

Pour ce qui a trait à la cohérence interne et externe – La cohérence interne a nécessité de très gros efforts de la part du management de TESS. Le double mandat de TESS a nécessité de mobiliser différentes capacités en interne et de veiller à ce que les conditions du modus operandi et du pilotage du programme soient assurées. L'implication de trois agences de coopération technique a obligé à trouver la manière de concilier des intérêts institutionnels parfois divergents tout en faisant le meilleur usage des avantages comparatifs de chaque organisation. Le manuel opérationnel, le travail effectué durant la phase de démarrage et les efforts de certains ont permis de donner une cohérence interne au programme. En revanche, la cohérence externe de TESS a posé quelques problèmes, notamment dans son rôle de réponse aux besoins des partenaires de MAV+. La coordination avec les autres structures s'est faite essentiellement sous forme collégiale et a principalement porté sur le partage de connaissances et d'informations.

Pour ce qui a trait à la flexibilité – TESS a pu s'adapter aux circonstances changeantes et aux nouvelles demandes, mais cela a fait porter une pression considérable sur les équipes. Ces changements ont été rendus possibles grâce aux processus de revues annuelles, y compris la mise à jour de la matrice de risques, à l'analyse des leçons apprises ainsi qu'aux échanges réguliers avec la DG INTPA, les membres du comité de pilotage opérationnel (OSC) et les partenaires africains. Ces ajustements ont notamment permis l'élargissement du périmètre d'action de TESS pour couvrir la nouvelle TEI dans le domaine de la santé. Cependant, l'accord de coopération multipartenaires (Multi-Partner Cooperation Agreement (MPCA)) a constitué une limite à l'étendue des ajustements et adaptations possibles. Les équipes de TESS ont toutefois été en mesure de répondre à des demandes d'appuis non prévues, parfois à court termes, ce qui représente un atout évident pour une structure dont le fonctionnement repose sur la réponse à des demandes.

QE2 : Fourniture de services et résultats obtenus

La fourniture de services par TESS a été de bonne qualité et ce, de manière continue ; ce que l'on est en droit d'attendre d'une structure d'appui de ce type. Toutefois, la gamme des services offerts a été relativement large et les liens entre les différents types de services n'ont pas toujours été optimaux. Alors que d'une manière générale les rôles et responsabilités étaient clairement définis, cela n'a pas été le cas dans certains domaines ce qui a généré des frictions inutiles alors que les choses auraient pu se dérouler de façon totalement fluide.

Appui à la coordination – Les partenaires européens de MAV+ ont bénéficié de l'appui à la coordination prévu dans les canaux 1 et 2. L'utilisation des outils élaborés à cette fin a dépendu de la volonté des partenaires MAV+ de se soumettre à un effort de coordination. Et ce en particulier dans les domaines du suivi, du rapportage et de la communication. Les partenaires européens de MAV+ ont aussi bénéficié de l'appui de TESS pour pouvoir s'exprimer d'une seule voix grâce notamment aux conseils délivrés à travers le canal 2 et à l'appui à la communication du canal 1. La capacité à formuler des positions communes et à élaborer des messages de communication conjoints a été grandement appréciée. Le niveau d'atteinte des résultats dans ce domaine a essentiellement dépendu de la volonté des partenaires européens de collaborer et de chercher à adopter des positions communes.

Gestion de l'assistance technique (AT) – La fourniture d'expertises techniques a été une fonction clef de TESS dans chacun de ses quatre canaux d'intervention. L'offre d'AT, qui comprenait de l'AT court-terme, de l'AT long-terme et la mise à disposition d'experts au sein des institutions partenaires, a permis une approche différenciée répondant à toute la diversité des demandes et des clients. Bien que fonctionnant généralement correctement, chacune des modalités d'AT a fait face à des défis opérationnels qui ont eu un impact sur leur efficience et leur efficacité. Des efforts notables ont été faits pour lier les différentes modalités d'AT en vue de répondre à des besoins communs mais les contraintes administratives ont parfois empêché la réalisation de ces initiatives. Toutefois, celles qui ont été effectivement mises en œuvre ont prouvé la pertinence et l'efficacité de telles collaborations.

QE3 : Effets/ Contribution à l'atteinte des résultats

TESS a enregistré d'importants succès en induisant des changements positifs dans certains domaines correspondants à ses domaines d'intervention. En termes d'appui aux partenaires européens, la nature et l'importance de ces succès a, dans une large mesure, dépendu du type de demandes reçues des partenaires et de la volonté de ces partenaires de prendre en compte les conseils fournis par TESS et d'utiliser les outils mis à leur disposition. Pour ce qui a trait aux partenaires africains, les succès sont largement redevables d'une part du remarquable travail effectué par les assistants techniques placés dans ces institutions et de l'appui à distance fourni par l'unité de gestion de TESS et, d'autre part, de l'alignement de leur travail sur les priorités de l'institution qui les héberge. Toutefois, la relativement faible capacité institutionnelle de ces organisations a créé une forte dépendance des AT mis à leur disposition, ce qui pose la question de la pérennité à plus long terme de ces interventions.

Amélioration de la coordination et du dialogue – A travers les canaux 1 et 2, TESS a renforcé la coordination des parties prenantes de MACV+ et amélioré le dialogue et la communication entre elles. Les partenaires MAV+ connaissent mieux le travail des uns et des autres, ils sont plus disposés à contribuer à des mécanismes de suivi communs et ils sont plus enclins de prendre des décisions informées. Ces acquis forment la base pour la mise en place d'une coordination plus étroite dans le futur. Cela dépendra toutefois de de la volonté d'aller dans ce sens des partenaires de MAV+ et des opportunités offertes dans le cadre de la nouvelle TEI dans le domaine de la santé. TESS a également aidé les partenaires européens de MAV+ à parler d'une seule voix. La fonction de communication a joué un rôle particulièrement important pour permettre aux partenaires européens de diffuser des messages communs et d'adopter une position commune. Les partenaires africains apprécient la plus

grande cohérence de la voix européenne telle qu'elle se donne à entendre à travers les interactions stratégiques, notamment lors des réunions stratégiques de haut niveau.

Capacité renforcée des partenaires – A travers ses interventions dans les canaux 3 et 4, TESS a permis de renforcer les capacités de fabrication des produits de santé et les systèmes de distribution en Afrique, notamment en fournissant un appui au CDC africain et à l'AUDA-NEPAD. Les AT placés au sein de ses institutions en particulier ont facilité la mise en œuvre des programmes prioritaires de ces organisations. Les partenaires africains estiment que TESS a apporté une contribution majeure dans de nombreux domaines et que les bénéfices ont été significatifs tant au niveau national qu'au niveau régional et continental. Les assistants techniques placés au sein des institutions ont répondu à des besoins stratégiques en fournissant une expertise de haut niveau et en intervenant là où les compétences des institutions d'accueil étaient insuffisantes. Cette modalité d'appui a prouvé son efficacité lorsque l'expertise mise à disposition correspondait aux intérêts et priorités des institutions partenaires et quand les assistants techniques ont pu bénéficier d'un appui suffisant de la part de l'agence qui les a mobilisés. Toutefois, il n'y a pas eu suffisamment d'attention portée à la pérennité de l'action de ces assistants techniques.

Appui à la prise de décision et gestion des connaissances – TESS a rendu disponibles des résultats de recherche et fourni un appui aux partenaires de MAV+ pour renforcer leurs capacités d'analyse. Les demandes d'appui comprenaient tant des conseils ponctuels que de véritables programmes de recherche. A noter qu'au fil du temps, plus de demandes ont émané des Délégations de l'UE. Cela a impliqué pour TESS de rester réactif et capable de répondre aux demandes tout en étant stratégique et attentif aux priorités. Les clients de TESS ont dans l'ensemble été très satisfaits de la pertinence et de la qualité des conseils stratégiques et du travail analytique fournis. Les défis rencontrés ont concerné le nombre important de demandes, la capacité d'absorption des clients (parfois insuffisante pour faire un usage optimal des conseils), la façon de faire bénéficier l'ensemble de la communauté MAV+ et le manque d'attention placé à conserver et rendre accessible les produits, de ce travail analytique et de recherche.

Contribution pour rendre l'accès équitable – L'équité d'accès aux produits de santé est un sujet qui a pris une place prépondérante dans l'agenda politique de la communauté MAV+ au cours de la mise en œuvre du programme. Ce changement s'est notamment manifesté par le fait que cette préoccupation qui n'était au départ qu'un principe directeur pour le canal 4 de TESS portant sur le renforcement de l'environnement réglementaire est devenue une donnée transversale dans tous les domaines couverts par MAV+. C'est un résultat significatif qui peut pour partie être attribué à l'appui technique apporté par TESS pour produire une note politique sur le sujet à la demande des partenaires MAV+. Il est toutefois trop tôt pour savoir si l'attention accrue de TESS à la question de l'équité d'accès a produit des effets sur le terrain même si le travail réalisé avec AUDA-NEPAD pour mettre en place une stratégie et un cadre d'intervention destinés à renforcer les capacités de régulation devrait offrir des points d'entrée pour une prise ne compte plus systématique de la question de l'équité dans les pays et à l'échelon régional.

QE4 : Problématiques transversales

Les problématiques transversales comme l'égalité de genre, les droits humains et l'environnement n'ont pas été systématiquement pris en compte dans les activités de TESS, essentiellement parce qu'il n'avait pas été demandé aux équipes d'experts de TESS de les prendre en compte spécifiquement. TESS a toutefois pris en compte implicitement les thématiques du genre, des droits humains et de l'environnement. Alors que ces thématiques transversales étaient reflétées dans les stratégies, règles et procédures des partenaires européens et africain ainsi que des partenaires de mise en œuvre impliqués, il n'y a eu que très peu de demandes explicites adressées à TESS sur ces questions et ce, dans les 4 canaux structurant son intervention.

Prise en compte du genre, des droits humains et de l'environnement – Bien que ces problématiques transversales n'aient pas été systématiquement traitées, des aspects de ces thématiques ont été

abordés dans les différents domaines d'intervention de TESS. L'attention au genre s'est notamment traduite par la désagrégation des données de suivi et par le respect de la parité lors de l'organisation des workshops et des formations. La problématique des droits humains a été prise en compte dans le travail du canal 4 sur l'accès, et la note de politique sur l'équité récemment élaborée précise les étapes pour une prise en compte systématique des droits dans toutes les interventions de MAV+. Les questions relatives à l'environnement ont reçu moins d'attention mais elles n'ont pas été négligées dans les activités de conseil portant sur la fabrication des vaccins.

Recommandations

Recommandation	Conclusion concernée	Acteur visé	Niveau	Priorité	Type
Réactivité – Développer une logique d'intervention pour le nouveau TESS qui explicite la façon dont les différents domaines d'intervention proposés sont liés et comment ils devront répondre aux demandes des utilisateurs. Lorsque la complémentarité entre les domaines d'intervention ne peut pas être établie, examiner la possibilité d'écarter les éléments qui ne correspondent pas naturellement.	No 1	Équipe de formulation de TESS 2.0	4	Court terme	Stratégique
Appropriation – Identifier des mécanismes adaptés pour la participation des partenaires africains dans la gouvernance de la collaboration entre le futur TESS et les institutions africaines partenaires. A cette fin, envisager de mettre en place un sous-comité de l'OSC ou de la future structure de gouvernance de TESS ; un tel sous-comité devrait se réunir une ou deux fois par an.	No 2	Équipe de formulation de TESS 2.0	4	Court terme	Stratégique
Cohérence – Donner au coordonnateur de TESS une autorité suffisante et clarifier les rôles et responsabilités du PMU et des entités chargées de la supervision. Évaluer l'avantage comparatif de maintenir les projets de TESS sous la responsabilité d'entités séparées ou de promouvoir une gestion commune voir un fond commun pour le financement des activités mises en œuvre par celui des partenaires qui est le mieux équipé.	No 3	Équipe de formulation de TESS 2.0	4	Court terme	Stratégique
Flexibilité – Adapter le design pour autoriser autant de flexibilité que possible dans la mise en œuvre des activités sans compromettre la responsabilité. Envisager l'adoption des principes du management adaptatif prenant en compte à la fois la flexibilité et la responsabilité, et explorer les options possibles pour créer un fond pour les imprévus, utiliser les équipes, autoriser des procédures simplifiées et ajuster les lignes budgétaires.	No 4	Équipe de formulation de TESS 2.0	4	Court terme	Stratégique
Appui à la coordination – Opter pour une approche innovante permettant de promouvoir la coordination même lorsque le désir de coordination est incertain voire absent. Une telle approche pourra autoriser les partenaires MAV+ à tester différentes	No 5 and No 7	Équipe de formulation de TESS 2.0 ; Prestataires	1	Court terme	Opérationnel

Recommandation	Conclusion concernée	Acteur visé	Niveau	Priorité	Type
options (qui seront évaluées et retenues si elles fonctionnent). Reconnaître le rôle central du S&E et de la communication pour faciliter la coordination, assurer une allocation adéquate des ressources et permettre un soutien optimal des structures de management et de gouvernance.		de services sous contrat			
Gestion de l'AT – Élaborer une théorie du changement qui explicite les différents rôles que l'AT est appelée à jouer, précise les conditions nécessaires pour que son appui soit efficace et durable, et qui identifie des possibles mesures complémentaires destinées à renforcer l'appui fourni. Élaborer également un guide de bonnes pratiques de l'AT comprenant des manières de combiner compétences purement techniques et méthodes de transmission de ces compétences.	No 6	Équipe de formulation de TESS 2.0 ; Prestataires de services sous contrat	1	Court terme	Opérationnel
Appui pour le renforcement des capacités – Conduire une évaluation des capacités sur le résultat de laquelle seront définies les interventions visant à renforcer les capacités des institutions partenaires. Une telle évaluation permettra de proposer un ensemble de moyens d'appui adaptés. Elle fournira en outre une situation de départ à partir de laquelle pourront être discutés avec les partenaires les rôles et responsabilités de chacun ainsi que les conditions nécessaires au succès.	No 8	Équipe de formulation de TESS 2.0 ; Prestataires de services sous contrat	1	Court terme	Opérationnel
Appui stratégique et gestion des connaissances – Élaborer une note conceptuelle sur la gestion des connaissances qui identifie les actions et mesures nécessaires s'assurer que les conseils stratégiques et les connaissances produites soient correctement utilisés pour la prise de de décision, la communication des résultats et la promotion du dialogue. Cette note devrait précisément décrire les canaux et moyens permettant la communication et l'accès aux connaissances pour tous types d'utilisateurs (quels que soient leur niveau et leurs besoins).	No 9	Équipe de formulation de TESS 2.0 ; Prestataires de services sous contrat	1	Court terme	Opérationnel
Promouvoir un accès équitable – Formuler des recommandations pour approuver, modifier ou rejeter la version provisoire de la note stratégique sur l'accès équitable élaborée par TESS.	No 10	Équipe de formulation de TESS 2.0 ; Équipe de	4	Court terme	Stratégique

Recommandation	Conclusion concernée	Acteur visé	Niveau	Priorité	Type
Si elle est approuvée, proposer les responsabilités devant être confiées à TESS 2.0 pour faciliter la mise en œuvre de cette stratégie au sein du groupe des partenaires MAV+.		gestion MAV+			
Prise en compte des problématiques transversales – Décider si un traitement plus explicite des problématiques transversales est justifié dans la prochaine phase d'appui de TESS. Ce faisant, distinguer ce qui correspond à la prise en compte des problématiques transversales par TESS dans ses propres programmes et ce qui pourrait être le rôle de TESS pour aider les partenaires MAV+ à mieux prendre en comptes les problématiques transversales dans leurs opérations.	No 11	Équipe de formulation de TESS 2.0 ; Équipe de gestion MAV+	4	Court terme	Stratégique