



# **BELGIUM**

**THE ROLE OF SERVICES AND INFRASTRUCTURES OF  
THE PUBLIC AND SOCIAL ECONOMY  
IN THE FIGHT AGAINST THE COVID PANDEMIC-19**



# SYNTHESIS OF CONTRIBUTIONS FROM CIRIEC-BELGIUM ABOUT THE ROLE OF SERVICES AND INFRASTRUCTURES OF THE PUBLIC AND SOCIAL ECONOMY IN THE FIGHT AGAINST THE COVID PANDEMIC-19

March 2020, an exceptional and unprecedented health crisis breaks out in Europe and imposes a containment of an important part of the Belgian society. Where the federal state, federated entities and municipalities have had to respond to the situation efficiently, quickly and flexibly, companies and structural organizations in the health sector, but also other public enterprises, have been compelled to ensure the continuity and security of essential and vital public services.

Three key actors tell how they have adapted to the multiple challenges faced\*. Lies Laridon, Mayor of Diksmuide (a town of 17,000 inhabitants), Jean-Pascal Labille, Secretary General of the National Union of Socialist Mutual Insurance Companies - Solidaritis (UNMS) and Marie-Pierre Fauconnier, CEO of Sibelga, manager of Brussels' gas and electricity distribution networks, recall the importance of the public and social economy in managing the COVID-19 crisis.



"It's not the pandemic itself, but the scale of the pandemic that has posed new challenges for governments", explains Lies Laridon. Like any crisis, this pandemic "could be approached from a contingency planning perspective" and the challenge was to "prevent the collapse of the health care system". The federal approach to crisis management does not mean that the federal government alone bore this responsibility. A coordinated approach with all other political levels, particularly municipalities, was essential.

Indeed, compliance and practical implementation of measures often end up in the hands of the population and local authorities, who also have general emergency and multidisciplinary intervention plans. However, in the case of a pandemic, Lies Laridon emphasizes that it is rather "a mono-disciplinary crisis which, in practice, has often led to a move away from the traditional composition of the security cell to an "ad hoc" composition of a "corona crisis cell" with people involved in education, associations, general practitioners, etc.". This cell has sometimes opted for local measures that are more restrictive than federal measures, such as the obligation to wear a mouth mask in the street, but also on the promenade along the sea, which is very prized in summer.

In addition to the crucial role in the enforcement of public order measures by the local police, the city has also developed a business continuity plan to ensure the continuity of municipal services. The aim is to determine what is really essential and what must be ensured under all circumstances.

In managing the crisis, the Solidaris mutual healthcare company has also been on all fronts according to its Secretary General, Jean-Pascal Labille: "we have expressed ourselves as a social and political actor in the media, we have adapted our products and developed new services in order to respond to the social and economic consequences of this crisis, while avoiding that our services be put on hold".

Four areas have been identified in Solidaris' response to the health situation: the inter-mutualist response in the context of tracing, strengthening the mutual insurance company's presence among its members, providing responses to psychological emergencies and the deterioration of mental health, and finally ensuring tariff security and reimbursement of healthcare costs.

Given the importance and urgency of the tracing to be carried out and at the request of the authorities, "all the Belgian mutual societies have organized themselves in consortium with call center companies (including in the social economy and temporary employment agencies) to set up a contact follow-up system in just a few weeks". As a local player and in cases where it was impossible to make contact by telephone, the mutuels provided officers for these field visits.

Moreover, the home help and home care services, despite the lack of protective equipment, have really played their role in helping and supporting the most vulnerable people. By continuing to go to the homes of beneficiaries, "the Solidaris network has fully assumed its role as an essential link in the chain of aid and care as the first line, thus avoiding an explosion in the number of hospitalizations and saturation of this network", one of the crisis management objectives also highlighted by Mayor Lies Laridon.

In the face of psychological emergencies, Solidaris has supported the development of free hotlines for self-employed people in distress and the creation of a network of suicide prevention sentinels. Finally, Solidaris' requests to stop billing patients for extras (personal protective equipment costs and cabinet disinfection costs) have been heeded. Jean-Pascal Labille concluded by recalling that "Solidaris is more mobilized than ever to defend these precious assets and strengthen our collective struggles for quality healthcare, accessible to all".

Marie-Pierre Fauconnier, CEO of the electricity and natural gas distribution network manager for the 19 communes of the Brussels-Capital Region, finally considers that the scale of the crisis was not foreseeable and that "its consequences are exceptional and have largely exceeded the anticipations made in most crisis management plans". Moreover, this management had to be carried out in a continuously changing environment and was dependent on rapidly evolving legal provisions. The main challenge was therefore to translate these provisions into Sibelga's management, which had to ensure an essential public service for everyone.

In concrete terms, as a public company, the protection of network users quickly became crucial, as did the safety of workers (also from a psychological point of view). Sibelga's decision-making unit, made up of the management board but also representatives of the company's various departments, has made it its basic mission to guarantee the supply of energy, and thus ensure the continuity of its own services and essential services, especially hospitals.

In fact, emergency response and incident management services remained operational, and technicians were indeed still called upon. Finally, the most vulnerable users in the Brussels Region continued to benefit from access to energy through various measures, whether by extending the payback period on their bills or by not installing a power limiter. According to Marie-Pierre Fauconnier, this has ensured that "no household break since the beginning of the containment has been observed".

These three illustrations of crisis management summarize and demonstrate the responsiveness of the various public services and health organizations on Belgian territory. For Sibelga, an analysis of their crisis management was carried out by an external company during the initial phases of de-containment and lessons have already been learned. Avenues for improvement are currently being implemented, illustrating the last words of Lies Laridon's text: "Never waste a good crisis...".

# SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DU CIRIEC-BELGIUM À PROPOS DU RÔLE DES SERVICES ET INFRASTRUCTURES DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE ET SOCIALE DANS LA LUTTE CONTRE LA PANDÉMIE DE COVID-19

Mars 2020, une crise sanitaire exceptionnelle et sans précédent éclate en Europe et impose un confinement d'une partie importante de la société belge. Là où l'état fédéral, les entités fédérées et les municipalités ont dû répondre avec efficacité, rapidité et souplesse à la situation, les entreprises et organisations structurelles du secteur de la santé mais également les autres entreprises publiques ont été dans l'obligation d'assurer la continuité et la sécurité de services publics essentiels et vitaux.

Trois acteurs essentiels racontent comment ils se sont adaptés aux multiples défis rencontrés. Lies Laridon, bourgmestre de Diksmuide (ville de 17.000 habitants), Jean-Pascal Labille, secrétaire général de l'Union nationale des Mutualités socialistes de santé - Solidaris (UNMS) et Marie-Pierre Fauconnier, directrice générale de Sibelga, gestionnaire des réseaux de distribution de gaz et d'électricité bruxellois, rappellent l'importance de l'économie publique et sociale dans la gestion de la crise du COVID-19.



« Ce n'est pas la pandémie elle-même, mais son ampleur qui a posé de nouveaux défis aux gouvernements » estime Lies Laridon. Comme toute crise, cette pandémie « a pu être abordée sous l'angle de la planification d'urgence » et le défi consistait à « empêcher l'effondrement du système de santé ». L'approche fédérale de la gestion de crise ne signifie pas que le gouvernement fédéral a porté seul cette responsabilité. Une approche coordonnée avec tous les autres niveaux politiques, et particulièrement les municipalités, était essentielle.

En effet, le respect et la mise en œuvre pratique des mesures finissent souvent par se retrouver entre les mains de la population et des autorités locales, disposant par ailleurs de plans généraux d'urgence et d'intervention multidisciplinaires. Cependant, dans le cas d'une pandémie, Lies Laridon souligne qu'il s'agit plutôt « d'une crise mono-disciplinaire qui, dans la pratique, a souvent conduit à s'éloigner de la composition traditionnelle de la cellule de sécurité pour se tourner vers une composition "ad hoc" d'une "cellule de crise corona" avec des personnes impliquées dans l'éducation, les associations, les médecins généralistes, etc. ». Cette cellule a opté parfois pour des mesures locales plus contraignantes que les mesures fédérales, comme avec l'obligation de porter un masque buccal en rue, mais aussi sur la promenade le long de la mer, fort prisée en été.

Au-delà du rôle crucial dans l'application des mesures d'ordre public par la police locale, la ville a également élaboré un plan de continuité des activités afin de garantir la continuité des services communaux. Il s'agit de déterminer ce qui est réellement essentiel et ce qui doit être garanti à tout prix.

Dans la gestion de la crise, la mutuelle de soins de santé Solidaris a également été sur tous les fronts selon son secrétaire général, Jean-Pascal Labille : « nous nous sommes exprimés en tant qu'acteur social et politique dans les médias, nous avons adapté nos produits et développé de nouveaux services afin de répondre aux conséquences sociales et économiques de cette crise, en évitant que nos services ne soient mis à l'arrêt ».

Quatre axes ont été identifiés dans la réponse de Solidaris à la situation sanitaire : la réponse inter-mutualiste dans le cadre du tracing, le renforcement de la présence de la mutualité auprès de ses affiliés, l'apport de réponses à l'urgence psychologique et à la dégradation de la santé mentale, et enfin l'assurance de la sécurité tarifaire et des remboursements de soins.

Vu l'importance et l'urgence du tracing à mener et à la demande des autorités, « l'ensemble des mutualités belges se sont organisées en consortium avec des entreprises de call center (y compris dans l'économie sociale et des agences d'intérim) pour mettre sur pied en quelques semaines un système de suivi des contacts ». En tant qu'acteur de proximité et dans des cas d'impossibilité de prise de contact téléphonique, les mutualités ont fourni des agents pour ces visites sur le terrain.

Par ailleurs, les services d'aide et de soins à domicile, malgré le manque de matériel de protection, ont réellement joué leurs rôles d'aide et de soutien des personnes les plus fragilisées. En continuant à se rendre au domicile des bénéficiaires, « le réseau Solidaris a totalement assumé son rôle de maillon essentiel dans la chaîne d'aide et de soins comme première ligne, permettant ainsi d'éviter une explosion du nombre d'hospitalisations et de saturation de ce réseau », un des objectifs de gestion de crise mis également en évidence par la Bourgmestre Lies Laridon.

Devant l'urgence psychologique, Solidaris a soutenu le développement de lignes d'écoute téléphonique gratuites pour indépendants en détresse ainsi que la création d'un réseau de sentinelles de prévention du suicide. Enfin, les demandes de Solidaris sur l'arrêt de la facturation aux patients de suppléments (frais de matériel de protection individuel et frais de désinfection des cabinets) ont été écoutées. Jean-Pascal Labille conclut en rappelant que « Solidaris est plus mobilisé que jamais pour défendre ces précieux acquis et renforcer nos combats collectifs pour des soins de santé de qualité, accessibles à toutes et tous ».

Marie-Pierre Fauconnier, directrice générale du gestionnaire des réseaux de distribution d'électricité et de gaz naturel pour les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale, estime enfin que l'ampleur de la crise n'était pas prévisible et que « ses conséquences sont exceptionnelles et ont largement dépassé les anticipations faites dans la plupart des plans de gestion de crise ». De plus, cette gestion devait se faire dans un environnement continuellement changeant et était tributaire de dispositions légales qui évoluaient rapidement. Le principal enjeu étant dès lors de traduire ces dispositions au niveau du management de Sibelga devant assurer un service public essentiel pour tous.

Concrètement, en tant qu'entreprise publique, la protection des utilisateurs du réseau est vite apparue comme primordiale, tout comme la sécurité des travailleurs (également d'un point de vue psychologique). La cellule de décision de Sibelga, composée du comité de direction mais également des représentants des différents services de l'entreprise, s'est donnée comme mission de base de garantir la fourniture d'énergie, et ainsi assurer la continuité de ses propres services et des services essentiels, en particulier les hôpitaux.

Dans les faits, les services d'intervention urgentes et de gestion des incidents sont restés opérationnels et les techniciens ont effectivement continué à être sollicités. Enfin, les utilisateurs les plus précarisés de la Région bruxelloise ont continué de bénéficier d'un accès à l'énergie par diverses mesures, que ce soit la prolongation du délai de remboursement de leur facture ou le fait de ne pas installer de limiteur de puissance. Selon Marie-Pierre Fauconnier, cela a permis qu'« aucune coupure de ménage depuis le début du confinement ne soit constatée ».

Ces trois illustrations de la gestion de crise résument et démontrent la réactivité des différents services publics et des organisations de santé sur le territoire belge. Pour Sibelga, une analyse de leur gestion de la crise a été effectuée par une entreprise externe lors des premières phases du déconfinement et des leçons ont déjà été tirées. Des pistes d'amélioration sont actuellement mises en œuvre, illustrant les derniers mots du texte de Lies Laridon : « Never waste a good crisis... ».

With the outbreak of the COVID-19 crisis, all governments were challenged. In itself, it was not the first time that a pandemic had occurred. We were previously familiar with the swine flu, for example. It is not the pandemic itself, but the scale of the pandemic that set the governments new challenges. A pandemic can be considered as a crisis. This means that it can also be tackled from the perspective of emergency planning. In the case of a pandemic, we can therefore speak of a “health crisis”.

In Belgium, it was decided from the outset that this health crisis would be tackled federally, and rightly so. The challenge was to prevent the health system from collapsing. More specifically, the challenge was to maintain the capacity of the available beds in the intensive care unit in the hospitals and thus to be able to provide all people with the necessary medical care.

However, a federal approach does not mean that the federal government alone bears responsibility, but rather that there is a coordinated approach from the federal level to all other policy levels, i.e. the regions/communities, the provinces and cities/municipalities. The role of the governors is also crucial in this approach.

In the federal phase of dealing with the crisis, the National Security Council is central. The National Security Council is advised by experts. In the case of the COVID-19 pandemic, this is the "CELEVAL" and the expert group the GEES . Experts give advice on the various aspects of the pandemic on the basis of their scientific knowledge.

Due to the complicated state structure in Belgium, the coordination of the different policy levels is no small issue. What was conceived as a – in principle – well-gearred monitoring proved not always to be the case in practice. Moreover, a crisis situation requires a resolute and rapid approach, which is not always possible in such a state structure. That is why a lot of time is spent in consultation between the various policy levels. It is also a possible pitfall of democracy.

Beslissingen die door de nationale veiligheidsraad na overleg met experten en andere beleidsniveaus genomen worden, moeten uiteindelijk in ministeriële besluiten omgezet worden en gepubliceerd worden. Vervolgens moet er ook gezorgd worden dat die nageleefd worden en zo is dus ook de handhaving belangrijk.

\*Evaluation cell that provides advices to public authorities in the fight against the coronavirus epidemic.

\*\*Group of Experts in charge of the COVID Exit Strategy.

In practice, in the context of emergency planning, the ministerial decision falls into the hands of the Minister of the Interior. At the levels of the Regions and Communities, protocols are often made (e.g. events, culture, sports, youth...) which in principle should be the practical translation of the ministerial decree. Such protocols are agreed with the sector federations and often result from a flexible interpretation of the ministerial decree. However, these protocols often went too far beyond the scope of the ministerial decree. This can be disastrous if litigation does take place.

Ultimately, compliance with and practical implementation of the ministerial decree often ends up with the population and local authorities. Everyone is supposed to read the Belgian Official Gazette, but in practice many people rely on the press articles that appear about it. Questions from inhabitants, visitors and organisations very often reach the cities and municipalities. These cities and municipalities are hierarchically the lowest level in the management of a crisis but know the local situation best and are therefore best placed to interpret the application of the ministerial decree. For example: what is a do-it-yourself business or what is a garden center? Does case X in municipality Y fall under that description of the ministerial decree, yes or no?

This brings us to the role of cities and towns in emergency planning. The cities and municipalities have general emergency and intervention plans and special emergency and intervention plans. In these emergency plans, the tasks of the various disciplines are clear: namely, fire department, medical discipline, police, logistic support and communication. Each province and municipality has a safety cell in which these disciplines are represented and where respectively the governor or mayor convenes the safety cell. These safety cells come together in case a provincial or municipal emergency plan is promulgated. For example, in the event of a major train accident, the injured are cared for, fire brigades come to rescue people, traffic has to be arranged at the level crossings, food and drink may have to be provided for the other people on-board, alternative transport may have to be provided for those not injured, psychological help may be sought and a press release may have to be sent...). Such a disaster therefore requires a multi-disciplinary approach.

In the case of a pandemic, however, we are talking about a mono-disciplinary crisis which, in practice, has often led to a move away from the traditional composition of the safety cell to an "ad hoc" composition of a "corona crisis cell" with people involved in education, associations, general practitioners...

In such a crisis cell, the local situation is discussed and evaluated. Of course, it is essential to have access to figures. For these figures, the municipalities depend on the level of the communities. The aim of the municipal crisis cell is also to determine whether additional local measures are needed that deviate from the federal measures. E.g., there is an obligation to wear a mouth mask in certain places, e.g. on the Zeedijk (seafront promenade on the Flemish coast), where it can be very busy in summer.

Marie-Pierre Fauconnier, CEO of the electricity and natural gas distribution network manager for the 19 communes of the Brussels-Capital Region, finally considers that the scale of the crisis was not foreseeable and that "its consequences are exceptional and have largely exceeded the anticipations made in most crisis management plans". Moreover, this management had to be carried out in a continuously changing environment and was dependent on rapidly evolving legal provisions. The main challenge was therefore to translate these provisions into Sibelga's management, which had to ensure an essential public service for everyone.

In concrete terms, as a public company, the protection of network users quickly became crucial, as did the safety of workers (also from a psychological point of view). Sibelga's decision-making unit, made up of the management board but also representatives of the company's various departments, has made it its basic mission to guarantee the supply of energy, and thus ensure the continuity of its own services and essential services, especially hospitals.

In fact, emergency response and incident management services remained operational, and technicians were indeed still called upon. Finally, the most vulnerable users in the Brussels Region continued to benefit from access to energy through various measures, whether by extending the payback period on their bills or by not installing a power limiter. According to Marie-Pierre Fauconnier, this has ensured that "no household break since the beginning of the containment has been observed".

These three illustrations of crisis management summarize and demonstrate the responsiveness of the various public services and health organizations on Belgian territory. For Sibelga, an analysis of their crisis management was carried out by an external company during the initial phases of de-containment and lessons have already been learned. Avenues for improvement are currently being implemented, illustrating the last words of Lies Laridon's text: "Never waste a good crisis...".

In addition to managing the crisis, the authorities must also ensure that their own services are guaranteed in the event of a pandemic. How can you manage a crisis if the employees themselves become ill? Part of the approach to the crisis therefore consists of drawing up a business continuity plan (BCP). This involves determining what really is essential service provision and at all costs must be guaranteed and what service provision can be put on a lower level.

Finally, the local authorities also play a crucial role in enforcing the measures. It is always up to the local police, rather than the federal police, to see whether the population respects the measures. Is the mouth mask duty being respected?

In summary, it can be said that every level of policy is important in tackling the crisis, but the role of cities and municipalities is often underestimated. In any case, every crisis teaches us how to tackle a similar crisis even better in the future. There is no perfect script, in the process one learns...

Never waste a good crisis...

Lies Laridon

Mayor of Diksmuide (Belgium)

21 September 2020

Met de uitbraak van de COVID-19 crisis stonden alle overheden voor een uitdaging. Op zich was het niet de eerste keer dat er sprake is van een pandemie. We kenden eerder de Mexicaanse griep bijvoorbeeld. Het is niet de pandemie op zich maar wel de omvang van de pandemie die de overheden voor nieuwe uitdagingen zette. Een pandemie kan beschouwd worden als een crisis. Dat betekent dat de aanpak ervan ook vanuit het oogpunt van noodplanning aangepakt wordt. In het geval van een pandemie kunnen we dus spreken over een “gezondheids crisis”.

In België werd van meetaf aan beslist dat deze gezondheids crisis federaal aangepakt zou worden en terecht. De uitdaging bestond er vooral in het gezondheidssysteem niet te laten ineensorten. Meer specifiek bestond de uitdaging erin om de capaciteit van de beschikbare bedden in de afdeling intensieve zorgen in de ziekenhuizen op peil te houden en dus alle mensen de nodige medische zorgen te kunnen toedienen.

Een federale aanpak betekent echter niet dat enkele de federale overheid verantwoordelijkheid draagt, maar wel dat er gecoördineerde aanpak is vanuit het federale niveau naar alle andere beleidsniveaus zijnde de gewesten/gemeenschappen, de provincie en steden/gemeenten. Ook de rol van de gouverneurs is in deze aanpak cruciaal.

In de federale fase van de aanpak van de crisis staat de nationale veiligheidsraad centraal. De nationale veiligheidsraad wordt hierbij geadviseerd door experts. In het geval van de covid19-pandemie is dit de “CELEVAL”\* en de expertengroep de GEES\*\* . Experts geven er vanuit hun wetenschappelijke kennis advies over de diverse aspecten van de pandemie.

Door de ingewikkelde staatsstructuur in België is de coördinatie van de verschillende beleidsniveaus geen evidentie. Wat een goed geölied radarwerk zou moeten zijn, is het niet altijd in de praktijk. Een crisissituatie vergt bovendien een kordate en snelle aanpak wat in dergelijke staatsstructuur niet altijd mogelijk is. Er gaat dan ook veel tijd in overleg tussen de diverse beleidsniveaus. Het is ook een mogelijke valkuil van de democratie.

\*Evaluatiecel die advies geeft aan de overheid in de strijd tegen de coronavirusepidemie.

\*\*Groep van deskundigen belast met de COVID-exitstrategie.

Beslissingen die door de nationale veiligheidsraad na overleg met experts en andere beleidsniveaus genomen worden, moeten uiteindelijk in ministeriële besluiten omgezet worden en gepubliceerd worden. Vervolgens moet er ook gezorgd worden dat die nageleefd worden en zo is dus ook de handhaving belangrijk

In de praktijk is het in het kader van de noodplanning de Minister van binnenlandse zaken die een ministerieel besluit neemt. Op niveaus van de gewesten en gemeenschappen worden vaak protocols gemaakt (bv. evenementen, cultuur, sport, jeugd...) die in principe de praktische vertaling van het ministerieel besluit zouden moeten zijn. Dergelijke protocollen worden met de sectorfederaties afgesproken en monden vaak uit een soepele interpretatie van het ministerieel besluit. Vaak gaan deze protocollen echter te ver ten opzichte van het ministerieel besluit. Dit kan nefast zijn als het toch rechtszaken komt.

Uiteindelijk komt de naleving en praktische uitvoering van het ministerieel besluit vaak terecht bij de bevolking en de lokale besturen. Iedereen wordt verondersteld het Belgisch Staatsblad te lezen maar in de praktijk baseren veel mensen zich op de persartikels die erover verschijnen. Vragen van inwoners, bezoekers, organisaties komen heel vaak bij de steden en gemeenten terecht. Deze steden en gemeenten zijn hiërarchisch het laagste niveau in het beheer van een crisis maar kennen de lokale situatie het best en zijn dus best geplaatst om toepassing van het MB te interpreteren. Bijvoorbeeld: wat is een doe-het-zelf-zaak of wat is een tuincentrum? Valt zaak X in gemeente Y onder die omschrijving van het ministerieel besluit ja of neen?

Zo komen we bij de rol van de steden en gemeenten inzake noodplanning. De steden en gemeenten hebben algemene nood- en interventieplannen en bijzondere nood- en interventieplannen. In deze noodplannen zijn de taken van de diverse disciplines duidelijk: namelijk brandweer, medische discipline, politie, logistieke steun en communicatie. Iedere provincie en gemeente heeft een veiligheidscel waarin deze disciplines vertegenwoordigd zijn en waarbij respectievelijk de gouverneur of burgemeester de veiligheidscel bijeenroept. Deze veiligheidscellen komen samen in het geval er een respectievelijk een provinciaal of gemeentelijk rampenplan afgekondigd wordt. Bijvoorbeeld bij groot treinongeval zijn er gewonden die verzorgd worden, komt brandweer om mensen te bevrijden moet verkeer geregeld worden aan de overwegen, moet er misschien voedsel en drank geleverd worden voor de overige inzittenden, moet er ook alternatief vervoer voorzien worden voor de niet gewonden, kan er psychologische hulp ingeroepen worden en moet er een persbericht verstuurd worden...). Zo'n ramp vergt dus een multidisciplinaire aanpak.

In het geval van een pandemie spreken we echter over een monodisciplinaire crisis waardoor in de praktijk vaak afgestapt werd van de klassieke samenstelling van de veiligheidscel maar overgegaan werd naar een "ad hoc"-samenstelling van een "corona-crisiscel" met betrokkenen uit onderwijs, verenigingsleven, huisartsen....

In dergelijke crisiscel wordt de lokale situatie besproken en geëvalueerd. Essentieel is uiteraard om te kunnen beschikken over cijfers. Voor deze cijfers zijn de gemeenten afhankelijk van het niveau van de gemeenschappen. Doel van de gemeentelijke crisiscel is ook na te gaan of er aanvullende lokale maatregelen nodig zijn die afwijken van de federale maatregelen. Bv is er mondmaskerplicht op bepaalde plaatsen aangewezen bv op de Zeedijk waar het in de zomer erg druk kan zijn.

Naast het beheer van de crisis moeten de overheden specifiek in het geval van een pandemie ook zorgen dat de eigen dienstverlening gegarandeerd wordt. Hoe kun je een crisis beheren als de medewerkers zelf ziek worden? Een deel van de aanpak van de crisis bestaat er dus in om een business continuity plan (BCP) op te stellen. Dit houdt in dat er bepaald wordt wat er echt essentiële dienstverlening is en kost wat kost moet gegarandeerd worden en welke dienstverlening er eventueel op een lager pitje kan gezet worden.

Tenslotte spelen de lokale overheden ook een cruciale rol in de handhaving van de maatregelen. Het is immer vooral een taak van de lokale politie, veeleer dan die van de federale politie, om te zien of de bevolking de maatregelen ook respecteert. Wordt de mondmaskerplicht nagevolgd?

Samengevat kan gesteld worden dat elk beleidsniveau in de aanpak van de crisis belangrijk is, maar de rol van de steden en gemeenten vaak onderschat wordt. In elk geval leert elke crisis hoe men in de toekomst nog beter een gelijkaardige crisis kan aanpakken. Een perfect draaiboek is er niet, al doende leert men...

Never waste a good crisis....

Lies Laridon  
Burgemeester Diksmuide  
21 september 2020

Dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, Solidaris a été sur tous les fronts : nous nous sommes exprimés en tant qu'acteur social et politique dans les médias, nous avons adapté nos produits et développé de nouveaux services afin de répondre aux conséquences sociales et économiques de cette crise, en évitant que nos services ne soient mis à l'arrêt.

Nous avons travaillé avec notre réseau associatif et avec nos travailleurs de la Tier ligne qui ont pu maintenir l'accessibilité à de soins de qualité, et avec les syndicats pour valoriser le travail de tous les acteurs de soin durant la crise.

Solidaris a fait preuve d'une extraordinaire flexibilité et agilité en améliorant son efficacité institutionnelle, crédibilisant encore un peu plus l'indispensable place que notre mutualité occupe dans notre système de santé, un acteur technique à haute valeur ajoutée dans la gestion de l'assurance, un acteur politique dans sa défense des droits sociaux de tous les citoyens.

## **1. LA REPONSE INTERMUTUALISTE DANS LE CADRE DU TRACING**

Dès le début de la crise sanitaire et dans les trois Régions du pays, les mutualités se sont engagées comme opérateurs de terrain dans le suivi des contacts en vue de casser les chaînes de transmission du virus. A cet égard, elles ont posé immédiatement des balises importantes notamment en matière de respect de protection de la vie privée.

Vu l'importance et l'urgence de la tâche à mener et à la demande des autorités, l'ensemble des mutualités belges se sont organisées en consortium avec des entreprises de call center - y compris dans l'économie sociale et des agences d'interim pour mettre sur pied en quelques semaines un système de suivi des contacts supportés par une architecture informatique développée par Sciensano (institut national de santé publique) et la SMALS (organisation en charge de l'informatique des administrations fédérales).

Les informations concernant les patients index (COVID +) arrivent de manière électronique sur une plateforme. Ces personnes sont appelées par des agents de call centers qui à l'aide de scripts leur posent les questions nécessaires à l'établissement de la liste de leurs contacts. Ces contacts sont ensuite appelés afin de leur communiquer les consignes à respecter et le cas échéant un code pour réaliser un test PCR et un certificat de « quatorzaine » (document officiel) leur est envoyé.

Les « collectivités » maisons de repos, école, entreprises de médecine du travail sont également contactées le cas échéant afin qu'elles puissent prendre des mesures à leur niveau.

Si pendant 48h, le call center n'arrive pas à joindre les personnes ou si celles-ci refusent de collaborer, un agent mutualiste est envoyé au domicile de la personne.

En tant qu'acteur de proximité, les mutualités se sont engagées particulièrement pour fournir des agents de terrain dans les équipes. Les dispositifs sont flexibles et évoluent en fonction de l'épidémie. Le dispositif a débuté avec 400 agents dans les call centers et 150 agents disponibles pour les visites de terrain. Ce nombre est passé en juillet à 90 ETP « agents call centers » et 8 ETP « agents de terrain ». Les volumes de travail sont suivis de près.

Le traitement des informations concernant les personnes qui ont séjourné à l'étranger ou des personnes étrangères qui ont eu des contacts avec des Belges atteints du COVID est maintenant également géré par les consortiums (ex : traitement des flux EWRS (plateforme européenne de flux de données) et des PLF papier (Passenger located forms -formulaires à remplir par les voyageurs).

## **2. RENFORCER NOTRE PRÉSENCE AUPRÈS DE NOS AFFILIÉS**

Les suites de la crise sanitaire se traduiront par une augmentation des situations de précarité, d'une part, et une augmentation consécutive des demandes d'aide aux services sociaux et de santé, d'autre part.

Deux groupes de personnes/familles seront particulièrement concernés par l'urgence sociale :

1. les personnes fragilisées ou en situation de précarité qui l'étaient déjà bien avant la crise Covid-19 ;
2. les personnes (travailleurs ou non) impactées par la situation de crise sanitaire, fragilisées par la perte de revenus.

Lors de la première vague de la crise Covid, le réseau socio-sanitaire de Solidaris, en l'occurrence ses services d'aide et de soins à domicile, ont réellement joué leurs rôles d'aide et de soutien des personnes les plus fragilisées au sein de leurs milieux de vie. En ce sens, notre réseau a totalement assumé son rôle de maillon essentiel dans la chaîne d'aide et de soins comme première ligne, permettant ainsi d'éviter une explosion du nombre d'hospitalisations et de saturation de ce réseau.

Malgré le manque d'EPI (Equipements de Protection Individuels) et le contexte anxiogène, la toute grande majorité de nos travailleurs de terrain (aides familiales, infirmiers, aide-ménagères, gardes enfants malade et gardes, placeurs de bio-télévigilance, livreurs de repas, coordinateurs d'aides et de soins....) ont continué à se rendre au domicile des bénéficiaires, garantissant ainsi à ce public souvent fragilisé (tant physiquement, que médicalement, que socialement....) de ne pas sombrer dans l'isolement total et une certaine forme de déclin physique, psychologique et social.

### III. RÉPONDRE À L'URGENCE PSYCHOLOGIQUE ET À LA DÉGRADATION DE LA SANTÉ MENTALE

Les effets de la crise sanitaire COVID-19 auront des effets bien pire encore que la crise financière de 2008! Cela est d'autant plus probable qu'à la crise sanitaire et au confinement qui l'accompagne, succédera une nouvelle crise financière. Le seul bon sens nous porte à penser que nous aurons à faire face non pas à une addition des effets psychologiques de ces deux crises mais bien à leur multiplication.

La menace d'un choc post-traumatique individuel et collectif (à la croisée du médical, du psychologique et du social) est à prévoir, d'autant plus que le burnout et le stress au travail ont déjà explosé ces dernières années, impactant considérablement le nombre de personnes en incapacité de travail qui a augmenté de 70% en dix ans.

Solidaris s'est rapidement inquiété des traumatismes psychologiques générés par le confinement et le déconfinement. Des professions et des publics sont particulièrement impactés par le confinement et le déconfinement. La crise COVID19, son impact économique et social, a eu des effets sur la santé mentale des indépendants qui ont dû fermer leur établissement, magasin, entreprise, sur lequel repose souvent l'intégralité de leur source de revenus. Afin d'éviter des situations d'ultime désespoir et de risque suicidaire, et pour répondre aux besoins croissants des indépendants en détresse, le Centre de référence de prévention du suicide a décidé de développer le projet APESA Wallonie (Aide Psychologique pour les Entrepreneurs en Souffrance Aïgue) soutenu par l'ASBL un Pass dans l'impasse et par la pouvoirs publics wallons à mis en place une nouvelle ligne d'écoute gratuite pour soutenir les indépendants en détresse, ce dispositif actif à partir du 15 juillet 2020. Le projet se déroulera en deux phases :

- Dans un premier temps, la mise en place d'une ligne d'écoute téléphonique gratuite pour les indépendants en détresse. Depuis ce mercredi 15 juillet 2020 deux professionnels formés en prévention du suicide sont amenés à effectuer des entretiens par téléphone.
- Dans second temps, la mise en place d'un réseau de sentinelles<sup>1</sup> en prévention du suicide pour les indépendants en détresse : les membres des Tribunaux de l'entreprise, les comptables, les syndicats, les banques, ... seront sollicités en vue d'être formés à repérer les indépendants en détresse et qui ont besoin d'aide. Leur rôle sera de lancer une alerte afin qu'une prise de contact soit initiée par un psychologue auprès de l'indépendant en détresse en vue de lui apporter un soutien psychologique.

#### **IV. Assurer la sécurité tarifaire**

Nous ne sommes pas tous égaux face au coronavirus. Il est utile de rappeler que les personnes moins éduquées, socio-économiquement défavorisées sont surreprésentées parmi les groupes de personnes atteintes de maladies chroniques.

Nous avons accordé une attention particulière à la sécurité tarifaire des patients afin que le « report de soins pour raison sanitaire » ne se double pas d'un « report de soins pour raison financière ».

En règle générale, l'Assurance Complémentaire (AC) a suivi les assouplissements de l'Assurance Obligatoire (AO). Ainsi Solidaris intervient sur un Ticket Modérateur (TM), si l'AO a assoupli ses règles et intervient, l'AC suit.

##### Allongement de l'âge pour bénéficiaire d'intervention AO et donc AC :

- i. Orthodontie - allongement de 6 mois
- ii. Lunetterie - allongement de 6 mois

##### Allongement des périodes pour bénéficiaire d'intervention AO et donc AC :

- i. Logopédie - allongement de 6 mois des accords médecin-conseil

##### Autorisation de prestations par vidéo-conférence avec intervention AO et donc AC

- i. Psychologie
- ii. Logopédie

##### Elargissement de la population pour le bénéfice d'une intervention AO et donc AC

- i. Consultations de psychologie élargie à toute la population (c'était déjà le cas en AC ; mais, nous avons augmenté le nombre de prestations annuelles de 8 à 12.

En Société Mutualiste d'Assurance (SMA), nous avons pris plusieurs mesures :

##### En pré et post-hospitalisation :

- i. En pré-op, les prestations réalisées et non suivies d'une hospitalisation (reportée) sont remboursées sur simple présentation d'un explicatif de l'hôpital
- ii. En post-op, les prestations de kiné impossible à réaliser en raison du covid et remplacées par une machine (oui cela existe pour le genou par ex) ont été remboursées alors qu'elles ne l'étaient pas avant
- iii. En post-op, les prestations non réalisées reportées au-delà de la limite des 90 jours sont prises en charge

En dentaire, des prestations à l'étranger (assurés bloqués en Espagne) ont été indemnisées alors que la couverture est limitée à la Belgique.

Suite à nos actions et celles de la FGTB, les indemnités d'incapacité de travail ont été temporairement relevées pour les bas et moyens revenus, avec un minimum garanti de 61,22 € par jour, afin de s'aligner sur les indemnités de chômage temporaire majorées pour cause de coronavirus.

A notre demande, la facturation aux patients par les prestataires de soins de suppléments pour les frais de matériel de protection individuel et les frais de désinfection des cabinets a été interdite et une intervention spécifique de l'assurance maladie a été mise en place.

Suite à notre action, une disposition parlementaire Spa/PS a été approuvée protégeant les patients hospitalisés de toute forme de suppléments (nb : nous demandons aussi que les quotes part légales à charge de ces patients soient pris en charge par l'assurance maladie mais certains y voyaient une discrimination à l'égard des patients non corona).

Enfin, les suppléments sur les tests de dépistage pour les patients entrant dans les indications ont été interdits.

Solidaris est plus mobilisé que jamais pour défendre ces précieux acquis et renforcer nos combats collectifs pour des soins de santé de qualité, accessibles à toutes et tous.

Sibelga est le gestionnaire des réseaux de distribution d'électricité et de gaz naturel pour les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est par le biais d'un réseau de câbles et de conduites que Sibelga fournit l'énergie dont chaque Bruxellois et entreprise ont besoin. Entretien ce réseau et le développer à long terme, telle est l'une des missions de Sibelga. En outre, Sibelga est aussi responsable du relevé des compteurs, de la validation et de la gestion des données de consommation.

De part ces missions, le rôle de Sibelga en tant qu'entreprise fournissant un service essentiel sur la Région de Bruxelles-Capitale est d'autant plus évident. Dès lors, la réaction de Sibelga face à cette crise a été d'autant plus primordiale pour pouvoir assurer les responsabilités qui lui ont été confiées.

Cette crise était-elle prévisible ? Non, d'ailleurs ses conséquences sont exceptionnelles et ont largement dépassé les anticipations faites dans la plupart des plans de gestion de crise.

C'est dans ce contexte que s'est inscrite la gestion du Covid-19, une gestion caractérisée par un environnement changeant, avec de faibles possibilités d'anticipation ou de projection, un environnement dans lequel toute prise de décision était fortement subordonnée à des dispositions légales évolutives, bref un contexte auquel Sibelga n'était nullement préparé.

En plus de son côté soudain, le début de cette crise s'est caractérisé par une méconnaissance scientifique du virus, ce qui a complexifié l'adéquation entre les mesures de protection à prendre en entreprise par rapport à la dangerosité réelle du virus. Dans un premier temps, la gestion de cette crise (qui n'avait pas encore le statut d'une crise) s'est principalement faite sur base de ce qui était appliqué en cas d'épidémie de grippe. A ce stade, et encore maintenant, la concertation avec les partenaires sectoriels a été essentielle. En effet, cela a permis d'avoir par exemple un alignement sur l'impact que pouvait représenter cette crise au niveau des opérations de l'entreprise.

La situation se dégradant assez vite, nous avons essayé d'identifier les sources d'information les plus fiables qui nous permettraient d'évaluer l'évolution de la situation, et ainsi définir quelles contre-mesures devaient être prises de manière graduelle. Très vite, nous avons constaté l'absence d'indicateurs pouvant nous aider à prendre des décisions univoques et objectives. Ce constat a progressivement disparu avec la tenue des Conseils Nationaux de Sécurité et des différentes dispositions légales qui ont suivi. Ces dispositions légales nous ont été utiles dans la mesure où elles ont fixé un cadre duquel on ne pouvait déroger. L'enjeu étant dès lors de traduire ces dispositions au niveau de l'entreprise.

Il a donc été primordial pour Sibelga de définir une ligne de conduite pour toute prise de décision. C'est à cet instant que le caractère public de l'entreprise ainsi que sa raison d'être ont pris tout leur sens et ont eu l'occasion d'être incarnés. En effet, en tant qu'entreprise publique bruxelloise au service des Bruxellois, Sibelga se veut être un partenaire de confiance de la population bruxelloise grâce notamment à la fiabilité des services proposés. Dès lors, assurer ces services, jusqu'à vouloir protéger les citoyens bruxellois est très vite apparu comme une évidence, voire même une volonté encore plus forte. Cette évidence s'est traduite à la fois vis-à-vis du personnel de Sibelga mais aussi des utilisateurs du réseau.

Concrètement, la protection des utilisateurs du réseau s'est manifestée notamment dans la volonté de Sibelga d'assurer l'accès à l'énergie en garantissant la fourniture d'énergie, et ainsi assurer la continuité de ses propres services et des services essentiels, en particulier les hôpitaux.

Dès lors nous avons fait le nécessaire (dans le respect des règles sanitaires) pour que :

- les services d'intervention urgentes et de gestion des incidents soient opérationnels. Ceci c'est avéré particulièrement utile dans la mesure où les techniciens ont continué à être sollicités.
- les utilisateurs les plus précarisés de la Région bruxelloise bénéficient d'un accès à l'énergie (prolongation du délai de remboursement de leur facture, aucun limiteur de puissance installé et aucune coupure de ménage depuis le début du confinement).
- les employés de Sibelga soient eux aussi protégés. Cette protection a quant à elle pris les dimensions suivantes :

La dimension psychologique a été prise en compte, que ce soit pendant le confinement, ou en prévision du déconfinement. En effet, une détresse s'est révélée dès le début du confinement auprès des personnes devant par exemple s'occuper d'enfants en bas âge (privés d'école), tout en exerçant à distance leur activité professionnelle. Ce cas de figure a heureusement été bien compris de la part des autorités si bien que le Gouvernement fédéral a décidé de créer un nouveau congé parental pour permettre aux parents de combiner le travail et la garde des enfants. Nous avons donc suggéré aux employés se trouvant dans cette situation d'utiliser cette possibilité qui leur était offerte. De plus, la médiatisation de cette épidémie ayant créé chez certaines personnes une peur quant au comportement à adopter, Sibelga a décidé de mettre à disposition un ligne d'appel téléphonique anonyme afin de recueillir les craintes, voire même d'accompagner sur le plus long terme toutes les personnes rendues psychologiquement vulnérables. Cette ligne s'est avérée d'autant plus utile au moment de la reprise d'activité sur site nécessitant des interactions physiques.

Concernant l'aspect financier, comme pour de nombreuses entreprises, compte tenu du ralentissement de certaines activités, nous avons été mis face au dilemme de mettre une partie de nos employés en chômage technique pour force majeure. Là aussi, le caractère public de l'entreprise a permis d'aider à trancher la question, si bien qu'il a vite été jugé inconcevable de mettre un employé au chômage durant cette période. Dès lors une partie des membres du personnel (principalement les personnes non-équipées d'outils permettant de réaliser leur travail à distance) a été mise à disposition depuis son domicile tout en bénéficiant d'un salaire inchangé.

L'ensemble des décisions ont été prises, de manière concertée, au sein d'une cellule composée d'une part des membres du Comité de Direction, et d'autre part des représentants de services tels que : le service interne de prévention et de protection des travailleurs, les ressources humaines, la logistique, les technologies de l'information, la communication et la gestion des risques. Une composition si large de la cellule a permis d'aboutir à une prise de décisions meilleures grâce notamment aux nombreux échanges d'idées.

De manière générales, les décisions importantes ont aussi fait l'objet d'alignement national. En effet, les directions générales de tous les gestionnaires de distribution belges se sont réunies tous les jours pendant la crise pour s'assurer de la cohérence des mesures visant à protéger l'accès à l'énergie pour tous les citoyens, les services publics et les entreprises en Belgique, et des mesures visant à la protection et au bien-être de leurs employés.

Lors des premières vagues de déconfinement, nous avons fait analyser notre organisation de gestion de crise par une entreprise externe. Nous en avons déjà tiré des leçons et nous mettons d'ores et déjà en oeuvre les pistes d'amélioration qui nous seront utiles dans la gestion de cette crise qui se poursuit.