Organisation mondiale de la Santé

CONSEIL EXÉCUTIF **EBSS/3/3**
Session extraordinaire sur Ebola
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

CONSEIL EXÉCUTIF **EB136/49**
Cent trente-sixième session **9 janvier 2015**
Point 9.4 de l'ordre du jour provisoire

Faire en sorte que l'OMS soit capable de se préparer et de répondre à des flambées et des urgences de grande ampleur et prolongées

Rapport du Secrétariat

1. Un nombre considérable de situations d'urgence est enregistré chaque année. Depuis le début du XXI^{e} siècle, plus de 700 sont survenues chaque année. Qu'elles soient d'origine naturelle ou technologique, leurs conséquences sur la situation politique, économique et sociale et sur la santé publique peuvent se prolonger pendant des décennies. Des flambées épidémiques de maladies nouvelles ou réémergentes peuvent se propager rapidement au-delà des frontières, alors que rien ne le laissait prévoir, avec des répercussions internationales de grande ampleur. Les catastrophes naturelles, les conflits géopolitiques, les déversements de produits chimiques ou les fuites radionucléaires, le changement climatique ou la pollution environnementale peuvent avoir des conséquences à long terme et mettre en péril des décennies de développement social et de progrès sanitaires durement acquis.

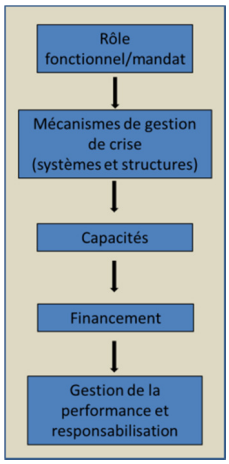
2. Les situations d'urgence frappent tous les pays, quel que soit leur niveau de développement. Les tendances récentes indiquent une augmentation de leur fréquence et de leur ampleur, tandis que progressent les facteurs qui alimentent toutes les grandes menaces et que les risques accentuent la vulnérabilité de la population. Face à ces urgences, la préparation, l'intervention et le relèvement sont parmi les défis les plus urgents que la communauté internationale doit relever. Pour améliorer la résilience et renforcer la stabilité, il faut investir dans les capacités institutionnelles et de gouvernance, se concentrer sur la maîtrise des risques et consolider les capacités de préparation et d'intervention. Il faut aussi reconnaître que la réduction des risques, la prévention, la préparation, l'action, le relèvement et le développement sont profondément interdépendants.

3. Les réponses mondiales apportées aux récentes situations d'urgence et catastrophes montrent que le monde n'est pas bien préparé à répondre à l'ensemble des situations d'urgence qui ont des répercussions sur la santé publique. Le manque de moyens et de soutien international a été, et demeure, un problème manifeste dans l'action engagée face à toutes sortes de situations d'urgence comme le conflit en Syrie, la sécheresse dans la Corne de l'Afrique ou le typhon aux Philippines, et face aux flambées épidémiques comme le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), le coronavirus du syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS-CoV), le sous-type H1N1 de la grippe A et, plus récemment, le virus Ebola en Afrique de l'Ouest. À chaque fois, les interventions n'ont pas été suffisamment rapides ni coordonnées et manquaient de la chaîne de décision claire et du financement ad hoc qui sont nécessaires pour optimiser la mise en œuvre, atténuer les souffrances et sauver des vies.

Il est essentiel que les pays, comme les organismes intergouvernementaux qui les soutiennent, tirent les leçons de ces interventions et s'en imprègnent et adoptent à l'avenir une approche de gestion et d'action qui englobe l'ensemble des risques.

4. À mesure qu'augmente le nombre de situations d'urgence ayant des répercussions sur la santé publique, jamais la nécessité de disposer de capacités d'intervention mondiale efficaces, efficientes et bien structurées n'a été aussi claire. Alors que l'OMS a souvent été appelée à soutenir les États Membres face aux crises, la complexité et l'ampleur sans précédent de la flambée actuelle de maladie à virus Ebola montrent que, face à des problèmes nouveaux ou de plus grande ampleur, les capacités, les méthodes et les approches de l'Organisation ne peuvent pas nécessairement être renforcées ni adaptées. De plus, l'accent porté par l'OMS sur le soutien technique et les orientations normatives a entraîné des carences dans les capacités institutionnelles et induit une prise en compte insuffisante de l'importance des aspects opérationnels.

5. La communauté internationale attend de l'OMS qu'elle soit en mesure d'organiser rapidement une intervention globale à chaque fois que les capacités nationales sont insuffisantes face à une situation d'urgence de santé publique. Pour répondre à cette attente, l'Organisation doit avoir les capacités d'urgence nécessaires pour agir face à l'impact que peuvent avoir sur la santé publique les situations d'urgence de toutes catégories, sur tout le spectre de la gestion des risques. Aujourd'hui l'OMS possède l'expérience institutionnelle et la présence nationale nécessaires, ce qui est un aspect essentiel, mais ne dispose ni de la structure ni des moyens requis pour remplir cette fonction. Pour rectifier ce problème, elle doit fortement renforcer et moderniser ses capacités de gestion des situations d'urgence. À cette fin, il faut :



a. que le mandat et le rôle de l'OMS en matière d'action d'urgence soient reconnus et clairement délimités ;

b. que des mécanismes efficaces de gestion de crise (systèmes et structures) soient en place pour permettre à l'OMS de remplir ce rôle ;

c. qu'il existe des capacités suffisantes pour appliquer de manière prévisible ces mécanismes de gestion de crise ;

d. qu'un financement ad hoc adapté soit mis en place ; et

e. qu'un cadre robuste de gestion de la performance et de responsabilisation existe pour évaluer de manière rapide, systématique et globale l'action d'urgence de l'Organisation, et la recalibrer selon que de besoin.

6. Un ensemble de cinq propositions pour adapter, moderniser et réformer l'OMS est présenté ici. S'ils sont apportés, ces changements pourraient donner à l'Organisation les moyens de jouer un rôle de chef de file en vue de protéger les populations les plus vulnérables des conséquences dévastatrices des situations d'urgence sur la santé publique.

PROPOSITION 1 : MANDAT ET RÔLE DE L'OMS EN MATIÈRE D'ACTION ET DE PRÉPARATION FACE AUX FLAMBÉES ÉPIDÉMIQUES, AUX CRISES HUMANITAIRES ET AUX AUTRES SITUATIONS D'URGENCE

7. Ces 10 dernières années, partout dans le monde, on a attendu de l'OMS qu'elle joue un rôle de premier plan dans toute situation d'urgence majeure, ce qui témoigne de l'engagement des États Membres et des partenaires de l'Organisation à faire en sorte que l'OMS soit le chef de file mondial face aux situations d'urgence ayant des répercussions sur la santé publique, et ce pour tous les risques concernés. De surcroît, les fonctions constitutionnelles de l'Organisation, de nombreuses résolutions de l'Assemblée de la Santé[1] et le Règlement sanitaire international lui confèrent eux-mêmes ce rôle. Mais, pour qu'elle puisse s'en acquitter efficacement, l'Organisation doit élargir son mandat de gestion des risques liés aux situations d'urgence, en particulier s'agissant de son rôle opérationnel.

8. L'identité institutionnelle de l'OMS a toujours reposé sur ses travaux normatifs et hautement techniques. Mais la priorité donnée à ces domaines a favorisé une culture qui se refuse à inclure les aspects opérationnels alors qu'il s'agit là d'un élément essentiel de l'action d'urgence. À mesure que l'Organisation élargit son rôle en matière d'action d'urgence, elle doit aussi élargir son approche afin d'accorder une même priorité au développement et au maintien de l'expertise opérationnelle, à l'exercice d'une véritable délégation de pouvoirs favorisant et protégeant la prise de décisions pendant la réponse aux urgences, et au souci d'agir avec humanité et impartialité pour accéder à toutes les personnes touchées, quelle que soit l'origine de la crise.

PROPOSITION 2 : RÉFORME DES MÉCANISMES DE GESTION DE CRISE DE L'OMS – SYSTÈMES ET STRUCTURES

9. Pour élargir le rôle et le mandat de l'OMS en matière d'intervention et de préparation face aux flambées épidémiques, aux crises humanitaires et aux situations d'urgence, il faut réformer en conséquence ses structures au niveau des pays, des bureaux régionaux et du Siège et mettre en place des systèmes ad hoc adaptés de gestion des situations d'urgence.

Systèmes

10. Les systèmes actuels de l'OMS sont destinés à soutenir les travaux techniques et normatifs de l'Organisation. Mais pour que l'Organisation puisse se doter d'un programme d'action d'urgence pleinement opérationnel englobant l'ensemble des risques, il est essentiel que les principaux systèmes soient restructurés et recentrés compte tenu de la complexité et de l'ampleur variable des réponses apportées aux situations d'urgence. Une fois modifiés comme il convient, les systèmes (y compris ceux touchant aux ressources humaines, à la planification et à la gestion de l'information) doivent être intégrés aux modes opératoires normalisés du programme d'action d'urgence.

11. *Systèmes de ressources humaines :* un mécanisme ou un ensemble de mécanismes permettant d'identifier les personnes dotées des compétences nécessaires, de les recruter rapidement et de les déployer immédiatement en cas d'urgence est indispensable pour permettre à l'OMS de jouer un rôle de chef de file dans ce domaine. Cela peut prendre la forme de déploiements ciblés ou passer par la présence d'équipes de terrain structurées, dont les membres auraient été présélectionnés, qui

[1] Voir par exemple la résolution WHA65.20, « Action et rôle de l'OMS en tant que chef de file du groupe de responsabilité sectorielle Santé face aux besoins sanitaires croissants dans les urgences humanitaires » (26 mai 2012).

pourraient être envoyées rapidement pour mener les investigations et intervenir face aux menaces potentielles, entre autres innovations. De plus, la mise en place d'une politique de mobilité et de rotation permettrait d'instaurer une culture favorable aux mouvements de personnel et des systèmes connexes.

12. *Systèmes de planification :* le système actuel de l'Organisation pour instituer et exécuter les plans d'action d'urgence repose sur les mêmes mécanismes que tous les autres plans de travail et budgets. La méthodologie, bien que théoriquement valable, n'a pas donné la flexibilité nécessaire pour élaborer, instituer et mettre en œuvre les plans de travail et les budgets. Élargir le système actuel en y intégrant un volet sur la planification des opérations d'urgence permettrait de régler le problème.

13. *Mobilisation des ressources et financement :* en matière de budgétisation des situations d'urgence, les défis pour l'OMS sont les mêmes que pour tous les autres domaines de financement : l'alignement, la prévisibilité, la vulnérabilité, la flexibilité et la transparence. Au moment de mobiliser des ressources suffisantes pour la riposte au virus Ebola, un problème supplémentaire s'est posé : celui de l'échelle même de la crise. En prévision de l'engagement constant de l'OMS sur tous les théâtres d'intervention d'urgence, il est essentiel de disposer d'un système permettant d'assurer un financement ad hoc à long terme, d'augmenter rapidement le flux de ressources pour certaines interventions, de veiller à la délégation d'autorité et à la responsabilisation, et de gérer le financement, non seulement pour l'OMS, mais aussi pour les États Membres et les partenaires.

14. *Systèmes de gestion de l'information :* l'OMS a recruté certains épidémiologistes parmi les plus talentueux du monde. Néanmoins, la collecte de données et les analyses, même lorsqu'elles sont excellentes, ne permettent pas de résoudre les crises de santé publique sans un système coordonné et bien conçu de gestion de l'information. De plus, les systèmes de collecte de données et de surveillance nationaux doivent être améliorés pour renforcer la capacité à aligner les efforts de riposte sur la situation épidémiologique, qui ne cesse d'évoluer tout au long d'une action d'urgence.

15. En pratique, le Cadre d'action d'urgence définit les rôles et les responsabilités actuels de l'OMS et fournit une approche commune pour l'action d'urgence concernant tous les risques.[1] Pour adapter les systèmes ci-dessus et améliorer la capacité de l'OMS à organiser d'urgence des actions prévisibles et complètes mobilisant l'ensemble des ressources de l'Organisation et à tirer au maximum parti de la présence dans les pays, le Cadre doit être réexaminé et révisé.

Structures

16. Il est établi que les systèmes de gestion des situations d'urgence doivent être dotés d'une structure hiérarchique et d'un mécanisme de responsabilisation clairs, avec un centre de commandement unifié pour les activités de riposte. Or, dans la structure actuelle de l'OMS, les activités d'urgence sont réparties entre l'ensemble des groupes organiques, des départements et des unités techniques, à tous les niveaux de l'Organisation. Des changements structurels sont nécessaires pour rationaliser et consolider les mécanismes d'action d'urgence de l'OMS.

[1] Le Cadre d'action d'urgence présente les grands engagements de l'OMS en matière d'action d'urgence ; les différentes étapes que l'OMS suivra entre l'alerte initiale et la classification de l'événement comme situation d'urgence ; le processus interne de l'OMS pour la classification des situations d'urgence ; les critères d'exécution de l'OMS dans l'action d'urgence ; les quatre fonctions essentielles de l'OMS dans une action d'urgence (direction, information, expertise technique et services de base) ; le rôle de l'équipe mondiale de gestion des situations d'urgence lors de l'action d'urgence ; et les procédures d'action d'urgence de l'OMS. Voir http://www.who.int/iris/bitstream/10665/105634/1/9789242504972_fre.pdf?ua=1.

17. Tout d'abord, les activités de réponse aux flambées et aux crises humanitaires seront fusionnées. Une telle entité unique d'action d'urgence mondiale englobant l'ensemble des risques permettrait de maximiser les gains d'efficience et l'efficacité, faciliterait la responsabilisation et donnerait à l'Organisation les moyens de jouer le rôle de chef de file qui lui incombe.

18. Pour tirer au mieux parti des compétences, des atouts et des ressources de l'OMS, le programme d'action d'urgence unifié serait présent aux trois niveaux de l'Organisation, avec des départements ou des unités dans chaque bureau de l'OMS. La structure serait dirigée par un chef de file, ou un centre de commandement en cas de riposte face à un incident donné, qui serait doté d'une délégation d'autorité substantielle, plaçant le programme sous une autorité unique tout en instituant des liens hiérarchiques directs.

PROPOSITION 3 : RENFORCER LES CAPACITÉS, LES RÉSEAUX ET LES PARTENARIATS DE L'OMS

19. Pour relever les défis auxquels l'OMS a été confrontée dans sa recherche d'excellence en action d'urgence, il faut comprendre quelles sont les compétences nécessaires pour agir face aux situations d'urgence ayant des conséquences sur la santé publique, et ce, pour tous les risques considérés.

20. *Ressources humaines (moyens permanents et capacités de déploiement rapide) :* l'OMS a eu de grandes difficultés à mobiliser un personnel adéquat pour ses opérations d'urgence, y compris des experts en santé publique traditionnels et des personnes dotées de compétences complémentaires (par exemple logisticiens, responsables de la communication, mobilisateurs de communautés et anthropologues). Dans nombre de situations d'urgence, le manque de ressources humaines complémentaires a fait gravement obstacle à la conduite d'une riposte adaptée face aux besoins évalués. S'agissant de la crise en cours liée au virus Ebola, il est évident que, si de nouveaux pays étaient infectés, les capacités limitées de l'OMS dans ce domaine seraient sollicitées plus intensément encore. En matière d'action d'urgence, l'approche des ressources humaines de l'Organisation doit donc reposer sur trois éléments pour garantir des capacités adéquates :

a. Un nombre suffisant de fonctionnaires ad hoc, dotés de la gamme de compétences nécessaire, présents à tous les niveaux de l'Organisation pour mettre correctement en œuvre les programmes d'action d'urgence en cours (y compris la surveillance) et pour disposer de capacités de soutien internes face aux situations d'urgence majeures.

b. Les partenariats de l'OMS ont joué un rôle clé dans les succès obtenus contre Ebola. Mais ces relations, officielles et non officielles, doivent être approfondies et élargies. Il faut pour cela s'appuyer sur les plateformes existantes, notamment le Réseau mondial OMS d'alerte et d'action en cas d'épidémie, le groupe de responsabilité sectorielle Santé, les partenaires d'intervention rapide, les équipes médicales et arrangements ad hoc étrangers, ainsi que sur de nouveaux mécanismes comme les équipes étrangères de santé publique ou d'épidémiologie. Cela contribuerait à la mise en place de ressources humaines sanitaires mondiales pour l'action d'urgence, disponibles au moment nécessaire.

c. Il faudrait renforcer et élargir des mécanismes de collaboration avec les autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies, les partenaires externes et le secteur privé, selon qu'il conviendra, afin de pouvoir engager une riposte adaptée à l'ampleur de toute situation d'urgence.

21. *Logistique :* l'OMS dispose de peu de logisticiens ayant l'expérience de l'action face aux urgences de santé publique. Il faut renforcer fortement ces capacités pour donner à l'Organisation les moyens d'intervenir rapidement et de distribuer les fournitures essentielles lors des urgences. Également, des procédures claires sur les relations en cours permettrait à l'Organisation de mobiliser les compétences et les moyens logistiques des organismes, fonds et programmes des Nations Unies (par exemple le Programme alimentaire mondial, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, etc.).

22. *Communication et relations avec les médias :* les capacités de communication institutionnelle de l'OMS se sont considérablement améliorées ces 10 dernières années. Mais la communication stratégique en situation d'urgence et les relations extérieures sont une spécialité sur laquelle l'Organisation doit encore travailler pour mieux naviguer dans le paysage médiatique lors des situations d'urgence.

23. *Anthropologues :* pour que la préparation et la réponse aux situations d'urgence soient efficaces, il faut accorder une attention particulière aux normes culturelles et aux coutumes, et travailler en collaboration avec les chefs et les autres personnes influentes locales (figures politiques, tribales et religieuses) ainsi qu'avec les femmes et la jeunesse. L'importance de ces aspects est évidente dans la riposte à l'épidémie d'Ebola : dans ce domaine, les principaux éléments (y compris la recherche des contacts et les inhumations en toute sécurité) sont tributaires de la collaboration avec les communautés, qui ne peut être établie que par une communication efficace structurée autour du contexte socioculturel et politique. Par conséquent, l'action de l'OMS en matière de gestion des risques et d'action d'urgence doit reposer sur une collaboration à grande échelle et faire appel aux services des anthropologues pour mieux comprendre les facteurs expliquant les comportements à risque persistants, et agir en conséquence.

PROPOSITION 4 : MÉCANISMES DE FINANCEMENT DE L'ACTION D'URGENCE

24. La disponibilité d'un financement ad hoc adéquat et pérenne est au cœur de la capacité de l'OMS à répondre aux situations d'urgence ayant un impact sur la santé publique, et ce pour tous les risques. Le financement doit être correctement alloué pour soutenir le fonctionnement au jour le jour du programme de gestion des risques et d'action face aux situations d'urgence de l'OMS, avec un budget de réserve disponible pour soutenir rapidement une intensification rapide lorsqu'une situation d'urgence est mise en évidence et qu'il faut intervenir. La création d'un fonds spécial pour les situations d'urgence, comme l'ont fait certains bureaux régionaux comme ceux de l'Afrique et de l'Asie du Sud-Est, permettrait de débloquer les ressources financières nécessaires pour appuyer les mécanismes d'action d'urgence de l'OMS. Cela est conforme à la recommandation 13 du Comité d'examen sur le fonctionnement du Règlement sanitaire international (2005) eu égard à la grippe pandémique A (H1N1) 2009.[1] Ce fonds pourrait être financé par les contributions fixées afin d'en assurer la cohérence et la viabilité.

[1] Voir le document A64/10, Rapport du Comité d'examen sur le fonctionnement du Règlement sanitaire international (2005) eu égard à la grippe pandémique A (H1N1) 2009 – Rapport du Directeur général (5 mai 2011), p. 23.

PROPOSITION 5 : GESTION DE LA PERFORMANCE ET RESPONSABILISATION

25. Le programme de gestion et d'action de l'OMS, qui couvre l'ensemble des risques, doit comprendre deux niveaux pour la gestion de la performance et la responsabilisation. Le premier consiste à s'assurer que le soutien apporté par le programme aux États Membres et aux communautés répond correctement à la demande et aux besoins et soit d'excellente qualité technique. Le deuxième vise à s'assurer que le programme lui-même s'acquitte de son mandat de manière transparente et responsable.

26. S'agissant de la première catégorie de gestion de la performance et de responsabilisation, des mécanismes pratiques solides existent actuellement pour la préparation, au titre du Règlement sanitaire international (2005), et pour l'action d'urgence de l'OMS, au titre du Cadre d'action d'urgence. Des mécanismes doivent cependant être élaborés pour évaluer et mesurer l'état de préparation de l'OMS à répondre à toute crise de santé publique ou flambée épidémique ainsi que les capacités d'action d'urgence des États Membres et leurs résultats dans ce domaine, et pour établir les rapports connexes.

27. S'agissant de la deuxième catégorie, un cadre de responsabilisation transparent et complet permettant d'effectuer une évaluation solide de l'ensemble du programme de gestion des risques et d'action d'urgence de l'OMS doit être intégré audit programme et appliqué. Un tel système d'évaluation régulière de la performance de l'OMS permettrait d'évaluer en temps réel et rétrospectivement les décisions et actions pendant la riposte à Ebola, mais aussi, aspect sans doute plus important encore, d'évaluer de la même manière toutes les actions d'urgence futures au fil de leur déroulement. Un mécanisme de ce type contribuerait fortement à doter l'Organisation d'une culture durable de la responsabilité par rapport à ses propres normes, et à ce que des rapports complets et transparents soient établis à l'intention des États Membres.

MESURES À PRENDRE PAR LE CONSEIL EXÉCUTIF

28. Le Conseil exécutif est expressément invité à envisager d'adopter une résolution conforme aux cinq recommandations proposées dans ce document.

= = =