

CONSIDÉRATIONS LIÉES AU DÉVELOPPEMENT D'UN INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE (INSP)

Moyennant un financement adéquat, des rôles clairement définis et des relations solides, une autonomie suffisante, un champ d'action approprié et les bonnes personnes, les INSP peuvent améliorer la sécurité sanitaire et accélérer les progrès en matière de santé.

Dans de nombreux pays, les grandes questions de santé publique sont traitées, du moins en partie, par les Instituts nationaux de santé publique (INSP), qui participent à l'analyse, à la planification, au développement et à la mise en œuvre [des fonctions essentielles de santé publique](#). L'un des rôles essentiels d'un INSP consiste à fournir des informations et à analyser des données précises et en temps opportun, notamment sur l'évolution de l'épidémiologie des flambées épidémiques et sur le statut du contrôle de ces dernières.

En s'appuyant en partie sur la notoriété de l'INSP emblématique à l'échelle mondiale — les Centres américains de contrôle et de prévention des maladies (CDC Amérique) — et sur les progrès impressionnants réalisés par les [Centres africains de contrôle et de prévention des maladies](#) (CDC Afrique) et [le Centre nigérian de contrôle et de prévention des maladies](#) (CDC Nigeria), ainsi que sur l'apprentissage entre pairs au sein de [l'Association internationale des instituts nationaux de santé publique](#) (AIINSP), un réseau mondial des INSP, des appels ont été lancés pour la création et le renforcement des INSP dans d'autres pays et régions afin de fournir des services de santé publique cohérents, coordonnés et de haute qualité. [Le CDC Afrique s'est engagé à promouvoir les INSP sur le continent](#), les considérant comme étant essentiels à la mise en œuvre du Règlement sanitaire international (2005), qui sous-tend la sécurité sanitaire mondiale.

À tous les niveaux de développement et de ressources, les INSP ont peiné pour relever les défis de la pandémie de COVID-19. La création des INSP dans de nouveaux endroits peut être entravée par le manque de ressources et de personnel et a, dans bien des pays, entraîné des frictions avec les ministères de la Santé de tutelle et des conflits liés à l'autonomie, au personnel, à l'autorité et à l'accès aux données.

En s'appuyant sur une base adéquate, un INSP peut devenir un [moyen efficace](#) de coordination des structures et des opérations de santé publique d'un pays et d'amélioration de la santé de la population. Le succès d'un INSP dépendra de ce qui motive sa création, de sa conception, de son fonctionnement dans le contexte national et des pouvoirs et moyens qui lui sont conférés pour mener à bien ses fonctions.

Avant de créer, d'étendre ou de restructurer un INSP, tout pays devrait développer une vision claire de la principale raison d'être de cet INSP. Quels problèmes ou opportunités l'INSP devrait-il aborder ? Quels sont les objectifs qu'il vise à atteindre ? Qu'est-ce qui motive le changement du statu quo, et d'où vient cette motivation ?

Des enseignements importants ont été tirés des travaux menés par Resolve to Save Lives et l'Association internationale des instituts nationaux de santé publique conjointement avec des partenaires dans de nombreux pays.

1. Financement

La responsabilité fondamentale d'un INSP réside dans l'obtention d'un financement suffisant pour faciliter l'exécution de toutes les fonctions relevant de son domaine de responsabilité, et dans l'utilisation de ces fonds afin de tirer le maximum d'avantages pour la santé publique.

Vu que les INSP ne fournissent généralement pas de services cliniques ou ne soutiennent pas la recherche fondamentale, et que la plupart des services de santé publique, tels que la prévention des maladies et la promotion du bien-être, ne sont pas populaires sur le plan politique, les budgets des INSP limitent inéluctablement leur impact potentiel sur la santé publique.

Dans de nombreux pays, les dépenses et l'attention accordées à la santé sont essentiellement orientées vers le renforcement des soins cliniques, tandis que les investissements dans la prévention des maladies et la promotion, l'amélioration et la protection de la santé publique sont limités. Par conséquent, ces activités sont souvent menées par un personnel réduit, manquant de ressources et débordé.

Le rôle essentiel des INSP dans des domaines tels que la préparation aux épidémies et la recherche translationnelle (mettre en pratique les découvertes scientifiques de base plus rapidement et plus efficacement) doit être reconnu par un financement et un soutien appropriés.

2. Relations et rôles

Il est essentiel d'expliquer soigneusement comment un INSP sera intégré aux systèmes de santé gouvernementaux plus larges et quels pouvoirs il aura.

La plupart des INSP font partie d'un département de santé plus important ou d'un ministère de la Santé et connaissent quelques frictions avec leur ministère de tutelle. Même si un INSP a la latitude d'évoluer de manière autonome dans son fonctionnement quotidien, il ne sera efficace que dans la mesure où il pourra influencer plus largement la santé publique et la pratique clinique sur la base de preuves scientifiques. Avoir un rôle clair et, idéalement, protégé par la loi, bénéficier d'une autonomie appropriée sur les questions techniques et travailler efficacement dans le cadre du secteur gouvernemental de la santé au sens large sont des questions importantes et souvent difficiles.

Un INSP tire profit de la participation d'un large éventail de parties prenantes à sa conception, son examen et son soutien. Les groupes de parties prenantes à prendre en considération sont notamment les partenaires gouvernementaux (Président ou Premier ministre, ministre, fonctionnaires de l'État, etc.) ; les partenaires ministériels au sein et au-delà du ministère de la Santé (notamment les ministères de l'Environnement, de l'Agriculture, des Transports, de l'Éducation et de la Défense) ; le personnel de l'INSP (ou le personnel potentiel, si l'INSP n'est pas encore mis en place) ; les partenaires donateurs externes ; le monde universitaire ; les partenaires du secteur privé ; les organisations de la société civile ; et les représentants des communautés affectées.

Bien que l'engagement inclusif des parties prenantes nécessite du temps et des efforts, il permet aux divers partenaires de non seulement accepter la mission de l'INSP mais aussi de s'approprier leur rôle visant à enrichir le développement et les progrès de l'INSP. Les parties prenantes qui ne sont pas suffisamment engagées peuvent entraver le développement de l'INSP par un chevauchement ou une mauvaise coordination des activités ou une résistance active au changement.

CONSIDÉRATIONS LIÉES AU DÉVELOPPEMENT D'UN INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE

Les INSP doivent travailler en étroite collaboration avec les dirigeants gouvernementaux, notamment les chefs d'État et les autres représentants élus, pour s'assurer que l'INSP reçoit un financement dédié et peut élaborer, défendre, maintenir et augmenter son budget. De solides relations de travail avec les dirigeants élus permettront également à l'INSP d'obtenir ou de préserver l'autorité nécessaire à une action de santé publique vitale, ainsi que de plaider en faveur d'interventions légales et réglementaires plus larges qui protègent et promeuvent la santé publique.

Les relations doivent également être entretenues avec les juridictions des États, des villes et des communes. Dans certains pays, les zones infranationales jouissent d'une autonomie substantielle et les INSP ne fournissent que des conseils techniques généraux. L'alignement des différents niveaux de gouvernement peut s'avérer difficile dans certains contextes, mais il reste essentiel pour obtenir une action de santé publique cohérente et efficace.

Dans une situation d'urgence généralisée comme la pandémie de COVID-19, la nécessité d'une réponse de l'ensemble de la société dépassera les capacités de la quasi-totalité des INSP. Un cadre juridique devrait faciliter le pilotage par l'INSP et la coordination des gouvernements, des États, des villes et des collectivités locales, ainsi que de nombreux secteurs du gouvernement national et des organisations de la société civile. Il est également essentiel que la loi reconnaisse l'utilisation par l'INSP des résultats scientifiques indépendants pour développer et soutenir une réponse fondée sur des preuves.

3. Autonomie

Idéalement, un INSP devrait fonctionner avec un isolement quotidien suffisant de l'influence politique pour qu'il puisse instaurer et maintenir la confiance avec un large éventail de parties prenantes et de communautés, y compris le grand public et ceux qui peuvent ne pas être favorablement disposés envers l'ensemble du gouvernement.

En même temps, l'INSP devrait rester suffisamment proche des décideurs politiques et des principaux organismes gouvernementaux pour bénéficier de leur confiance et se voir attribuer un rôle central dans les décisions de politique de santé publique.

Comme cela a été résumé en 2010 : « Pour être efficace, un INSP doit être crédible et autonome, compétent sur le plan technique et apolitique, ce qui exige une certaine indépendance vis-à-vis des ministères de la Santé de tutelle sur les questions techniques. En revanche, si un INSP est jugé comme étant trop autonome, il risque d'être incapable de relever d'importants défis sanitaires », car ses conseils à l'endroit du gouvernement pourraient ne pas être suivis.

L'autonomie en matière de questions techniques et de recommandations cliniques doit se distinguer de l'autonomie en matière d'orientation politique. L'INSP n'a pas pour rôle de définir les politiques, mais plutôt de veiller à ce que celles-ci soient élaborées à la lumière des informations les meilleures et les plus précises possibles ; par exemple, les décisions relatives à la fermeture d'écoles et d'entreprises pendant une pandémie doivent dépendre des taux et des risques de maladie, mais au final doivent aussi tenir compte de considérations sanitaires, éducatives, sociales, économiques et autres, un processus que l'ensemble du gouvernement doit entreprendre en toute transparence.

CONSIDÉRATIONS LIÉES AU DÉVELOPPEMENT D'UN INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE

L'INSP devrait communiquer rapidement et de manière transparente au public ses évaluations épidémiologiques indépendantes relatives aux menaces pour la santé. Au moment où la pandémie de COVID-19 battait son plein, le CDC Afrique a publié des informations et des analyses épidémiologiques qui ont été largement diffusées, notamment aux chefs de gouvernement, sans intervention politique, et le CDC Nigeria a servi de point focal national pour obtenir des informations précises et en temps voulu sur la pandémie et les mesures de protection.

Les recommandations techniques sur les définitions de cas et les critères de diagnostic sont également fournies de manière appropriée par un INSP, grâce à la contribution d'experts extérieurs et du personnel de première ligne. Les entités gouvernementales et non gouvernementales possédant une expertise technique spécialisée ont un rôle approprié à jouer pour contribuer à la formulation et à la révision des recommandations cliniques ; par exemple, pour fixer les calendriers de vaccination et les protocoles de traitement recommandés. Au sein des CDC Amérique, cette tâche est assurée par le [Comité consultatif de l'immunisation](#), qui est composé d'un large éventail d'experts et de parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. Le Comité mène toutes ses sessions de manière ouverte avec une large participation, examine minutieusement les présentations des spécialistes des CDC Amérique et formule des recommandations à l'attention des CDC Amérique.

4. Champ d'action et pouvoir

Les domaines de responsabilité varient d'un INSP à l'autre.

Les responsabilités fondamentales communes à la quasi-totalité des INSP comprennent la surveillance, les interventions d'urgence, les réseaux de laboratoires, le soutien technique et parfois financier aux départements de santé publique des États et des collectivités locales, l'élaboration et la diffusion de conseils en matière de santé publique, la formation de certains personnels de santé publique tels que les épidémiologistes de terrain et la communication avec les décideurs politiques, les cliniciens, les médias et le public.

Les INSP sont chargés à la fois de la coordination du partage des données en cas d'urgence et de l'élaboration de recommandations de politique publique. Un INSP peut apporter une valeur ajoutée maximale dans cette situation en utilisant les données pour optimiser la réponse afin de réduire au minimum les maladies et les perturbations sociétales. Toutefois, cela peut s'avérer difficile dans un système fédéré où les gouvernements infranationaux jouissent d'une autorité substantielle pour les fonctions de santé publique.

D'autres responsabilités potentielles, en particulier pour les INSP bien établis, comprennent la fourniture de services de laboratoire de référence, la supervision de programmes spécifiques à certaines maladies, tels que la prévention et le contrôle des infections sexuellement transmissibles, de la tuberculose, du paludisme, du VIH, des maladies non transmissibles, des blessures et des malformations congénitales, ainsi que la vaccination, la santé au travail et environnementale, et la sécurité et la qualité des soins de santé. Quelques INSP assurent la réglementation des médicaments, et beaucoup exercent un pouvoir réglementaire sélectif, par exemple en ce qui concerne l'importation d'animaux et de spécimens microbiologiques.

La plupart des pays attendent de leur système national de santé publique qu'il assure une gamme complète de fonctions essentielles de santé publique indispensables à la sécurité sanitaire nationale. Néanmoins, de nombreux INSP se concentrent actuellement sur un sous-ensemble de ces domaines techniques. Une approche pratique pour les nouveaux INSP consiste à commencer avec un objectif plus ciblé et à montrer des résultats rapides et mesurables.

CONSIDÉRATIONS LIÉES AU DÉVELOPPEMENT D'UN INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE

Cela augmente la probabilité d'atteindre les objectifs initiaux, crée une dynamique et démontre la valeur de l'INSP. Il sera essentiel d'adapter les rôles et les activités au fil du temps, à mesure que les menaces pour la santé émergeront et reculeront, et que les possibilités de progrès sanitaire se présenteront.

Lors de la création d'un nouvel INSP, un examen des institutions pertinentes liées à la santé et des cadres législatifs existants qui traitent des fonctions de santé publique peut favoriser la collaboration et éviter les embûches courantes, comme le chevauchement des responsabilités, la paralysie, le manque de durabilité ou la fragmentation accrue des systèmes de santé. L'examen sera plus efficace s'il détermine comment les INSP travailleront en collaboration avec les gouvernements nationaux et infranationaux pour coordonner les données et les politiques, en mettant l'accent sur les cadres juridiques pertinents.

Les défis rencontrés au cours de la COVID-19 laissent penser que le pouvoir de l'INSP devrait être suffisamment défini par rapport aux structures infranationales afin de clarifier les questions opérationnelles clés, telles que l'obligation pour les structures infranationales de partager les données avec l'INSP.

La création d'un processus ou d'une feuille de route dynamiques, plutôt qu'un document de planification statique, peut améliorer le développement et la mise en œuvre de l'INSP et sa mise en œuvre. Parmi les éléments d'un processus de planification stratégique dynamique figurent la définition de buts, d'objectifs et d'activités clairs et réalistes, le suivi trimestriel de l'avancement du plan avec un comité directeur composé de dirigeants, de gestionnaires et de parties prenantes des INSP, ainsi que la révision et la mise à jour annuelles de ce plan afin qu'il reflète les priorités actuelles et l'évolution des contextes.

5. Les personnes

Toutes les fonctions d'un INSP sont exécutées par des personnes ; les ressources humaines appropriées à tous les niveaux sont indispensables à l'efficacité d'un INSP.

Le leadership d'un INSP doit être techniquement rigoureux, à la fois pour comprendre et guider les travaux au sein de l'organisation et pour communiquer efficacement avec les parties prenantes à l'extérieur de l'organisation et gagner leur confiance ; excellent sur le plan opérationnel pour gérer ce qui est habituellement un environnement difficile ; et politiquement avisé pour anticiper et gérer les risques et les opportunités auxquels l'organisation et les progrès de la santé en général sont confrontés. Un directeur fondateur puissant peut permettre à un INSP de réaliser des progrès constants.

Une équipe de base composée d'un personnel qualifié devrait être constituée afin de gérer l'INSP et d'encadrer son développement initial, d'obtenir un financement de sources nationales et externes, de recenser et de convenir des fonctions de base, de tracer une voie pour rendre sa vision opérationnelle et de commencer à exécuter les fonctions essentielles. Le personnel de l'INSP doit avoir une expertise technique ; les INSP qui disposent d'un grand nombre de personnels hautement qualifiés pouvant accéder à des postes de direction sont les plus susceptibles de connaître une croissance et des progrès durables. Ces experts doivent bénéficier d'une protection suffisante pour être prêts à communiquer aux dirigeants gouvernementaux et au public les faits souvent dérangeants concernant le déclenchement et la propagation des maladies.

Souvent, les détails liés au recrutement, à la promotion, aux avantages liés à l'emploi et au développement du personnel peuvent revêtir une importance capitale pour le succès d'un INSP, mais ces facteurs reçoivent rarement l'attention détaillée qu'ils méritent.

Par exemple, il est important d'atteindre la parité avec les conditions d'emploi offertes par les employeurs du système de soins de santé pour obtenir et conserver une main-d'œuvre motivée et professionnelle au sein de l'INSP. Des politiques et des pratiques efficaces en matière de recrutement, de promotion, de contrats du personnel, d'engagement du personnel et de gestion du changement peuvent amener le personnel à mesurer la valeur de ces efforts et garantir des processus légaux, éthiques et transparents.

CONCLUSION

Lorsqu'ils sont adaptés à leur objectif et dotés d'un pouvoir et de ressources suffisants, les INSP peuvent renforcer les fonctions essentielles de la santé publique. Toutefois, même les INSP matures sont confrontées à des défis, notamment des menaces à grande échelle comme la COVID-19.

Les INSP fonctionnent mieux lorsqu'ils adoptent une culture d'évaluation rigoureuse, qu'ils améliorent continuellement les compétences du personnel et la capacité organisationnelle, et qu'ils suivent de près le contexte général afin d'identifier et de déterminer et de saisir les opportunités de progrès en matière de santé. Moyennant un financement adéquat, des rôles clairement définis et des relations solides, une autonomie suffisante, un champ d'action approprié et les bonnes personnes, les INSP peuvent améliorer la sécurité sanitaire et accélérer les progrès en matière de santé.

Chaque pays devra définir la meilleure façon d'élaborer, de coordonner et de soutenir sa propre stratégie de santé publique. Quelle que soit la procédure choisie, un pays doit impérativement disposer de données précises et en temps utile sur les risques et les opportunités les plus importants pour la santé, ainsi que de la capacité d'agir rapidement et efficacement sur la base ces données. Pour ce faire, il faut disposer d'un nombre suffisant de personnels hautement qualifiés, bénéficiant d'un soutien institutionnel approprié et qui soit spécialiste de la collecte, de l'interprétation, de la diffusion et de l'exploitation des informations sanitaires.

L'efficacité de l'action dépendra du fait que les entités et les responsables de la santé publique possèdent suffisamment d'informations, de pouvoir et d'autorité pour mener des actions rapides et efficaces.

Recommandations

1. Les pays qui envisagent de créer un INSP ou qui sont en train de le faire auront plus de chances de réussir s'ils :

- fonctionnent sur la base d'une analyse partagée des déficits qu'ils visent à combler et d'une clarté sur les objectifs à atteindre ;
- font participer les parties prenantes et facilitent les interactions productives entre les différentes entités du gouvernement qui interviennent dans le domaine de la santé ;
- définissent, idéalement par une loi et/ou une réglementation, les rôles de l'INSP ;

CONSIDÉRATIONS LIÉES AU DÉVELOPPEMENT D'UN INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE

- adoptent des procédures administratives essentielles, notamment une gestion efficace des ressources humaines, dont des salaires et des avantages compétitifs ; et
- choisissent et soutiennent un leadership efficace.

2. Les donateurs et les organisations multilatérales seront plus efficaces s'ils :

- s'organisent systématiquement pour soutenir les pays qui ont décidé de relever le défi de l'INSP ;
- fournissent des ressources financières et techniques ainsi qu'un soutien organisationnel, opérationnel et de gestion qui soient adaptés aux priorités stratégiques nationales ; et
- apportent un soutien assorti d'une affectation minimale afin de garantir une souplesse maximale pour relever les défis de la santé publique.

3. Les INSP existants seront plus susceptibles de réaliser des progrès durables s'ils :

- examinent et, avec l'engagement des parties prenantes, parviennent à un consensus sur leurs rôles et attentes les plus importants ;
- soutiennent le développement du personnel ;
- travaillent efficacement avec les entités de santé publique infranationales ;
- évaluent et renforcent en permanence leur capacité à collecter, analyser et communiquer efficacement les informations sanitaires ; et
- créent une feuille de route dynamique destinée à suivre régulièrement la mise en œuvre du développement des INSP avec un comité directeur composé de dirigeants, de gestionnaires et de parties prenantes des INSP, en mettant à jour la feuille de route si nécessaire pour qu'elle puisse s'adapter à l'évolution des contextes et des priorités.

À propos de Resolve to Save Lives

Resolve to Save Lives est une organisation à but non lucratif qui travaille en partenariat avec des pays, des communautés et des organisations afin de prévenir 100 millions de décès dus aux maladies cardiovasculaires et de rendre le monde plus sûr face aux épidémies. Pour en savoir davantage, consultez le site resolvetosavelives.org ou la page Twitter [@ResolveTSL](https://twitter.com/ResolveTSL).

À propos de l'Association internationale des instituts nationaux de santé publique

L'Association internationale des instituts nationaux de santé publique (AIINSP) œuvre collectivement au renforcement des capacités et des compétences en matière de santé publique en connectant, développant et renforçant les instituts nationaux de santé publique à travers le monde. Pour en savoir davantage, consultez le site ianphi.org.