

Recommandations aux gouvernements concernant l'établissement d'un ordre de priorité relatif aux « personnels des autres services essentiels » dans le cadre de la vaccination contre le virus H1N1

Le présent rapport a été préparé par l'équipe de Coordination contre la pandémie de la grippe, le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires de l'ONU, Genève (www.un-pic.org). Pour de plus amples informations, veuillez vous adresser à Miro Modrusan (modrusan@un.org) ou à Michael Mosselmans (mosselmans@un.org)

1. Introduction :

Pour aider les pays en développement à répondre à leurs besoins dans le cadre de la pandémie de la grippe H1N1, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) fournit le vaccin contre la grippe H1N1 à 95 pays identifiés comme disposant d'une capacité insuffisante pour se le procurer.

Le Groupe stratégique consultatif d'experts de l'OMS (Strategic Advisory Group of Experts, SAGE) identifie 3 objectifs que les pays devraient adopter dans le cadre de leur stratégie de vaccination : (i) la protection de l'intégrité du système de soins de santé et de l'infrastructure critique du pays ; (ii) la réduction de la mortalité et de la morbidité ; et (iii) la réduction de la transmission du virus de la pandémie au sein des communautés. Le SAGE recommande que les travailleurs des services de santé soient les premiers à bénéficier de la vaccination. Le SAGE recommande également que les pays envisagent de donner priorité aux femmes enceintes et aux personnes souffrant d'une ou plusieurs pathologies chroniques, notamment d'asthme et d'obésité morbide. Le SAGE recommande que les pays établissent leurs priorités en fonction des conditions propres à chaque pays.

Le rapport conjoint de l'OMS, de la Coordination contre la grippe du système de l'ONU et du Bureau de la Coordination des affaires humanitaires de l'ONU en date du 1er octobre relatif aux interventions « d'aide d'urgence aux pays en développement faisant face à la pandémie de la grippe H1N1 » a fait appel aux donateurs de « vaccins pour la protection des travailleurs des services de santé et autres personnels des services essentiels ».

Selon les conditions propres aux pays en cause, après la vaccination des travailleurs des services de santé et après avoir pris en considération les besoins des femmes enceintes, des jeunes enfants et des personnes atteintes de pathologies chroniques, et de manière à poursuivre l'objectif du SAGE, à savoir « la protection de l'intégrité de l'infrastructure essentielle du pays », certains pays choisiront de vacciner le personnel de certains services essentiels. Le but du présent rapport consiste à fournir des lignes directrices relatives aux questions que les gouvernements pourraient souhaiter prendre en considération s'ils envisagent et prévoient de fournir des vaccins aux « autres personnels des services essentiels ».

Étant donné qu'il n'existe que des quantités limitées de vaccins disponibles, il faut que les gouvernements établissent soigneusement l'ordre de priorité des groupes de vaccination. Certains compromis seront difficiles.

2. Services essentiels :

Bien que la composition du groupe de services essentiels varie d'un pays à l'autre, il existe un ensemble de services essentiels de base qui est présent dans des situations variées :

- *Santé* : maintien des services de santé essentiels pour les urgences et les pathologies chroniques pouvant être mortelles, ainsi que pour les interventions dans le cadre de la pandémie de la grippe H1N1.
- *Énergie* : fourniture d'électricité et de combustible
- *Transports* : transports publics, transport des produits alimentaires et des autres biens et services
- *Produits alimentaires* : stocks et distribution des produits alimentaires de base, accès aux aliments pour les populations les plus vulnérables
- *Eau et conditions sanitaires* : eau potable, élimination des eaux usées et des déchets
- *Services d'urgence* : pompiers, police, maintien de l'ordre public
- *Services financiers* : banques, paiements financiers
- *Télécommunications* : réseau téléphonique mobile et lignes fixes, services informatiques

La défaillance d'un ou plusieurs de ces services peut avoir des répercussions économiques et sociales et peut également avoir des conséquences sur d'autres services essentiels. Les prestataires publics et privés de services essentiels sont interdépendants et dépendent des biens et services d'autres secteurs pour poursuivre leurs opérations.

Par exemple, le secteur de l'eau reste indispensable à tous les citoyens vivant en milieu urbain et en milieu rural. Il est de même indispensable à la plupart des autres services. Le secteur de l'eau fait appel à d'autres secteurs pour de nombreuses fonctions essentielles, notamment au secteur de l'énergie pour le fonctionnement de ses équipements ; au secteur chimique pour la fourniture des matériaux servant au traitement de l'eau ; au secteur des transports pour la livraison des produits ; et aux secteurs alimentaire et sanitaire pour la protection de la santé de son personnel.

Pour décider de l'accès aux vaccins H1N1, il est important de tenir compte du personnel des secteurs public et privé. Certains services clés sont fournis par le secteur privé.

3. Principes de base pour l'établissement des critères de priorité des services essentiels et du personnel essentiel :

Au cours du processus d'établissement des priorités pour la vaccination H1N1 des « autres personnels de services essentiels », il est recommandé que les gouvernements tiennent compte des 7 paramètres suivants.

3.1 Identification des services essentiels du point de vue des urgences :

On peut faire une distinction entre les fonctions sociales indispensables de manière générale et les fonctions stratégiques sur le plan de la planification des situations d'urgence. Un grand nombre de fonctions sociales sont décisives de manière générale (par exemple les écoles, les maisons de retraite et les prisons). Les fonctions stratégiques sur le plan de la gestion des situations d'urgence doivent remplir l'une des conditions suivantes :

(i) Une interruption sérieuse de la fonction conduirait rapidement à une situation d'urgence grave dans la société.

(ii) La fonction est importante pour intervenir dans une situation d'urgence existante et en minimiser les conséquences.

Par exemple, le fonctionnement des écoles est très important pour les sociétés, mais leur interruption ne constitue pas un péril mortel. D'autre part, le secteur de l'eau et de l'assainissement est indispensable à l'approvisionnement en eau potable et, par conséquent, à la prévention de la détérioration des conditions sanitaires des communautés et à la réduction de la mortalité et de la morbidité.

3.2 *Identification des services importants pour le fonctionnement des institutions de santé :*

Le secteur qui subit les contraintes les plus fortes dans la pandémie H1N1 actuelle est le secteur des soins de santé. Par conséquent, lors de l'établissement des priorités parmi les personnels des autres services essentiels, il faut donner la priorité au personnel qui assure les services essentiels au fonctionnement effectif des établissements et des institutions de santé.

L'interdépendance des systèmes auxquels les établissements de santé sont soumis varie d'un pays à l'autre. Cependant, les institutions de santé dépendent souvent des biens et services fournis par les secteurs suivants :

- *Énergie* pour le fonctionnement des installations, des services cliniques et des services de sécurité
- *Eau* pour les centres de soins de santé, les activités pharmaceutiques et les services sanitaires
- *Produits pharmaceutiques*, notamment les consommables, pour le traitement des patients
- *Transports* pour le transport des produits, du personnel, des patients et des produits alimentaires
- *Télécommunications* pour accompagner l'administration des soins aux patients, assurer le télétriage et maintenir le traitement des activités commerciales
- *Finances* pour assurer la chaîne d'approvisionnement

3.3 *Interdépendance des fonctions décisives du secteur de la santé :*

Dans le contexte actuel de la pandémie de la grippe H1N1, les unités de soins intensifs sont les composantes du secteur de la santé qui subissent souvent les plus forts niveaux de contraintes, de pression et d'utilisation excessive. Parmi les situations d'interdépendance au sein du secteur de la santé décrites ci-dessus, les gouvernements devraient établir l'ordre de priorité des services particulièrement indispensables pour les parties les plus en demande et les plus fondamentales de leur infrastructure sanitaire essentielle. En particulier, cela devrait inclure les unités de soins intensifs.

3.4 *Analyse de la vulnérabilité des secteurs en fonction de différents niveaux d'absentéisme :*

Le virus H1N1 peut être source d'un absentéisme important pendant quelques semaines lorsque l'épidémie atteint son maximum. Certains organismes, secteurs, services et fournisseurs pourront continuer à assurer leurs prestations de services les plus essentiels

en dépit d'un absentéisme significatif grâce à la structure de leurs effectifs et à leurs modes d'exploitation. D'autres pourront trouver qu'il est bien plus difficile de fonctionner efficacement avec un absentéisme marqué. Il est important d'évaluer la capacité des secteurs/services individuels à continuer d'assurer leurs fonctions indispensables à différents degrés d'absentéisme. Selon le résultat de cette évaluation, il faut accorder la priorité des vaccinations au personnel essentiel des services qui subiraient de graves problèmes opérationnels en cas d'absentéisme élevé.

3.5 Détermination du personnel le plus important au sein des services essentiels :

L'un des aspects centraux à prendre en considération consiste à évaluer quelles seraient les conséquences négatives dans les domaines de l'économie, de la gouvernance, des questions humanitaires ou sociales si un service ou un secteur donné devait suspendre ou réduire ses prestations de services de manière significative pendant une période de quelques semaines, en raison de l'absentéisme significatif de son personnel. Quels sont les secteurs et les services les plus indispensables aux vies et aux moyens de subsistance des personnes vulnérables ?

Étant donné que la quantité des vaccins disponibles ne couvrira qu'une proportion relativement réduite de la population, le processus d'établissement des priorités devra identifier exclusivement le personnel le plus important dans chacun des services les plus essentiels, à savoir le personnel dont le maintien en bonne santé est essentiel à la continuité des fonctions stratégiques dans ces services.

Les prestataires de services actuels au sein d'un secteur donné pourraient s'avérer être plus importants que les services et les départements administratifs responsables des questions réglementaires. Pendant une pandémie, il se peut que les systèmes doivent fonctionner avec un personnel réduit. Les décisions stratégiques doivent être prises en fonction de l'importance des établissements et de leur localisation dans le réseau, ce qui peut aboutir à sacrifier temporairement un établissement afin d'assurer le maintien des opérations dans d'autres centres.

3.6 État de préparation à tous les niveaux :

Le processus d'établissement des priorités doit tenir compte des prestations de services à tous les niveaux de la société (national, régional et collectivités locales) de manière à assurer la continuité des fonctions minimales dans l'ensemble de la société.

3.7 Rôle du secteur humanitaire national :

Dans certains contextes humanitaires précis, au niveau des collectivités locales, les organismes humanitaires locaux tels que les ONG et les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont parfois des prestataires de services pivots pour les communautés vulnérables en jouant un rôle significatif pour assurer les besoins de base (alimentation, santé, abri, eau et assainissement) des populations vulnérables, y compris les réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays, les migrants, les minorités ethniques, les indigents, les personnes âgées, les personnes souffrant d'un handicap mental ou physique, les prisonniers et les sans-abri. Les premiers intervenants des organismes qui assurent les

besoins des groupes les plus vulnérables de la société devraient être candidats à la vaccination.

La vaccination des personnes prodiguant de manière informelle des soins aux personnes présentant des besoins d'assistance les plus élevés devrait être également prise en considération. Si ces soignants du secteur informel tombent malades, cela peut compromettre les soins des personnes à leur charge, ce qui pourrait constituer un fardeau supplémentaire pour les services de santé.

4. Plans de continuité des opérations

La vaccination contre le virus H1N1 n'est qu'un volet des efforts visant à garantir que les services essentiels et l'infrastructure stratégique continueront à fonctionner si les conséquences de la pandémie devenaient plus dramatiques. *Les plans de continuité des opérations* sont au cœur de la préparation de l'infrastructure des organismes essentiels pour faire face à la pandémie. Des plans de continuité des opérations devraient être mis au point pour les services et les secteurs essentiels. Les plans de continuité des opérations aideront à identifier le personnel stratégique candidat à la vaccination.

La gestion de la continuité des opérations est centrée sur l'analyse des risques et leurs conséquences éventuelles sur une organisation. La gestion de la continuité des opérations porte sur les services, les procédés, les processus et les fonctions d'une organisation. Les programmes de continuité des opérations peuvent être utilisés pour gérer l'interruption des activités, notamment la perte du personnel ou l'interruption du ravitaillement. L'objectif d'un plan consiste à rendre une organisation moins vulnérable et à réduire les répercussions des chocs. Les plans doivent faire l'objet d'examen réguliers, car la planification est un processus dynamique plutôt que statique. Les plans de continuité des opérations doivent traiter des questions suivantes :

- a. Identifier les fonctions décisives qui devront être maintenues et de celles qui peuvent être interrompues pendant un certain temps
- b. Identifier le personnel, les produits et l'équipement indispensables au maintien des fonctions essentielles
- c. Envisager comment fonctionner en prévision d'un taux d'absentéisme du personnel et minimiser l'impact de celui-ci sur les activités
- d. Assurer des structures de commandement, des délégations de pouvoirs et des ordres de succession des tâches pour les travailleurs qui soient clairs
- e. Évaluer les besoins d'approvisionnement en réserves stratégiques de produits, de matériaux et d'équipements
- f. Identifier les acteurs, leurs actions, leurs échéances et leurs méthodes
- g. Identifier les unités, les départements, les services ou des établissements entiers pouvant avoir besoin d'être réduits ou fermés afin de procéder à une nouvelle répartition des ressources humaines et matérielles
- h. Affecter et former du personnel de substitution pour les postes stratégiques
- i. Établir des lignes directrices relatives à l'accès prioritaire aux services essentiels

- j. Planifier les risques pour la sécurité des opérations et pour la chaîne d'approvisionnement (notamment l'identification de fournisseurs de substitution pour les produits identiques)
- k. Former le personnel sur le contrôle de l'infection et communiquer des messages de sécurité essentiels
- l. Étudier s'il existe des moyens de réduire les contacts sociaux (par exemple par le travail à domicile et la limitation des réunions et des déplacements) et tester ces moyens
- m. Tenir compte des besoins en assistance familiale et en crèches/jardins d'enfants pour les travailleurs essentiels
- n. Tenir compte des besoins en services d'assistance psychosociale pour aider les travailleurs à rester efficaces
- o. Étudier et établir des plans pour la phase de récupération