



## AFRICAN STRATEGIES FOR HEALTH



Photo : Warren Zeilman

# LES ACTEURS RÉGIONAUX FACE À LA TUBERCULOSE EN AFRIQUE : Avantages comparatifs, défis et opportunités

Le continent africain a vu un mouvement prononcé vers le régionalisme ces dernières années. Les organismes régionaux contribuent activement au développement de plusieurs secteurs, y compris celui de la santé. Dans une région comptant plus d'un quart des cas mondiaux de tuberculose (TB) et la prévalence la plus élevée de cas par rapport à la population, ils ont un rôle particulièrement important à jouer dans l'appui mondial des initiatives contre la tuberculose, telles que la Stratégie mondiale pour mettre fin à la tuberculose d'ici 2035 et les objectifs de développement durable (SDG).

Le Bureau Afrique de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et leur projet, African Strategies for Health (ASH), ont réalisé une analyse panoramique des organisations régionales du secteur de la santé en Afrique. L'étude contribue à une analyse plus large commanditée par Harmonizing for Health in Africa (HHA), soutenue par l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD). Cet exposé technique fournit un résumé des résultats relatifs aux acteurs régionaux engagés dans la lutte contre la tuberculose ainsi qu'à leurs avantages comparatifs, défis et opportunités.

Historiquement, la tuberculose a toujours été une épidémie mondiale négligée, recevant moins d'attention et d'investissements internationaux que d'autres maladies infectieuses. En raison de sa plus récente résurgence et son nouveau statut de principale maladie infectieuse mortelle dans le monde, en plus du fait que la région africaine contient les taux de tuberculose et de co-infection de la tuberculose et du virus de l'immunodéficience humaine (TB/VIH) les plus élevés dans le monde, et continue de lutter contre une tuberculose multi-résistante (MDR-TB), un grand nombre d'acteurs régionaux africains ont intensifié leurs efforts pour lutter contre cette maladie. Ils jouent des rôles spécifiques et souvent complémentaires et ont établi un éventail de relations avec les gouvernements et les organismes donateurs. Comprendre comment ces acteurs opèrent, ainsi que leurs avantages comparatifs et leurs défis, permettra aux gouvernements, décideurs, donateurs et exécutants d'établir avec eux des partenariats efficaces pour prévenir de nouvelles infections de tuberculose et mettre fin à des décès évitables.

### Types d'acteurs régionaux travaillant dans le secteur de la tuberculose en Afrique

Les acteurs régionaux basés en Afrique sont des organisations ou des institutions ayant leur siège en Afrique et qui se composent de groupes de personnes ou d'entités organisées de plusieurs pays avec une relation structurée autour d'un objectif commun. Ils peuvent être regroupés dans les trois catégories suivantes :

- **Les communautés économiques régionales (CER)** (p. ex. la Communauté de développement de l'Afrique australe, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) sont des groupes de pays individuels qui s'associent, par région, pour parvenir à une meilleure intégration économique. Ces CER prennent en charge la planification, la coordination et le suivi du processus d'intégration ou de régionalisation et, pour cette raison, sont souvent considérées comme les « blocs de construction » de l'intégration régionale.
- **Les associations et réseaux régionaux** (p. ex. le Caucus africain sur la tuberculose, le réseau INDEPTH) comprennent les organes fédérateurs des organisations de la société civile (OSC). Il s'agit de groupes qui rassemblent les personnes atteintes de tuberculose, les militants, les professionnels de la santé, les chercheurs, les décideurs, et les groupes de recherche ou institutions universitaires. Comme objectifs principaux, ces réseaux citent souvent l'échange de connaissances, le renforcement des capacités et le plaidoyer. Ils suivent de près la réflexion actuelle sur la tuberculose afin de diffuser des informations relatives à la tuberculose, de surveiller la prestation des services correspondants, d'exprimer les avis de la communauté, ou de promouvoir des politiques de lutte contre la tuberculose.
- **Les organisations techniques régionales** (p. ex. le Centre régional de qualité des soins de santé) rassemblent des groupes de personnes ayant acquis une expertise technique approfondie de la tuberculose. Ces groupes comprennent le contexte africain, peuvent effectuer des recherches ou fournir des conseils pour transformer les engagements et décisions concernant la tuberculose en interventions de lutte contre la tuberculose techniquement rationnelles et fondées sur des preuves.

## Avantages comparatifs des acteurs régionaux africains face au problème de la tuberculose

Cette section décrit quatre des principaux avantages offerts par les organisations régionales africaines dans la lutte contre la tuberculose sur le continent africain.

### ■ Pouvoir de mobilisation

Les communautés économiques régionales de l'Afrique et leurs réseaux possèdent une capacité unique de servir comme plates-formes pour la réunion de responsables politiques de haut niveau pour discuter de questions politiques, économiques et sociales, y compris des problèmes de santé comme la tuberculose. Par exemple, le Caucus africain sur la tuberculose a été créé lors d'une réunion internationale du Caucus mondial de lutte contre la tuberculose, au sommet mondial sur la tuberculose en 2015. Reconnaisant la nécessité de développer et de soutenir les politiciens au niveau national à mener la lutte contre la tuberculose dans leur contexte local, l'honorable député du Kenya Stephen Mule, ainsi qu'un groupe d'autres responsables politiques, ont déclaré leur intention de former un caucus régional en Afrique<sup>1</sup>. Ce réseau entend plaider collectivement pour une intensification des investissements domestiques dans le traitement et la prévention de la tuberculose. Comme le Caucus mondial de lutte contre la tuberculose, les membres du Caucus africain sur la tuberculose travailleront ensemble, transcendant les divisions géographique et politiques et tirant parti de la capacité de la société civile et des autres intervenants engagés dans la lutte contre la tuberculose. Ils aborderont également la co-épidémie de TB/VIH, qui est particulièrement répandue dans la région.

### ■ Harmonisation des politiques et stratégies

La tuberculose peut être très contagieuse, et, en raison de la forte mobilité de la population, elle est devenue un grave problème transfrontalier, notamment dans la région sud-africaine. Les niveaux de soins sont différents de part et d'autre des frontières nationales, et les difficultés à surveiller le traitement à long terme a conduit à une augmentation de la tuberculose multi-résistante. L'harmonisation régionale des politiques et des interventions de lutte contre la tuberculose est donc essentielle pour assurer le traitement durable de la tuberculose et entraver la propagation de la maladie. Les communautés économiques régionales sont bien placées pour réunir des fonctionnaires de haut niveau pour définir le développement coordonné de plans stratégiques, d'infrastructure, de politiques et de protocoles qui pourront ensuite être adoptés et mis en œuvre par les États membres. Un exemple de CER est la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), qui a établi des *normes minimales harmonisées pour la prévention, le traitement et la gestion de la tuberculose dans la région de la SADC*<sup>2</sup>. En 2009, ces normes ont été validées par les États membres, les partenaires régionaux, les organisations de la société civile, et enfin le comité ministériel conjoint des ministres de la Santé, suite à une évaluation participative de la situation de la tuberculose et des interventions dans tous les États membres de la SADC. Reconnaisant la tuberculose comme un risque pour la santé publique et soumis aux règlements énoncés dans le Règlement sanitaire international, les normes minimales fournissent des directives sur la façon de gérer, pendant le voyage, les personnes suspectes d'être atteintes par la tuberculose et celles en cours de traitement contre la tuberculose. Elles abordent des domaines clés de la gestion de la tuberculose et incluent plusieurs questions intersectorielles, y compris les services de laboratoire, les contrôles transfrontaliers, et l'infection par la tuberculose et sa prévention. L'harmonisation des politiques et des normes minimales s'appuie sur de solides collaborations entre les programmes nationaux et les partenaires techniques, et fait en sorte que les États membres ciblent séparément et collectivement les objectifs du développement mondial et ceux du Partenariat Halte à la tuberculose.

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) peut également agir comme une plate-forme pour l'harmonisation régionale des stratégies et l'établissement d'un programme. Avec l'appui de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les directeurs du programme national de lutte antituberculeuse des États membres de la CEDEAO se sont réunis, en juillet 2015, pour établir un moyen d'échange d'expériences et pour accélérer la recherche sur la tuberculose en Afrique de l'ouest. Les participants ont noté qu'en raison de la disparité dans l'efficacité des programmes nationaux dans la région, de nombreux patients quittent leur pays à la recherche de meilleurs soins. Il existe donc un besoin d'une meilleure coordination et de responsabilisation parmi les programmes nationaux. Lors de cette réunion, le Réseau régional d'Afrique de l'ouest de programmes antituberculeux (WARN-TB) a été lancé en vue de promouvoir l'harmonisation des stratégies et des pratiques de lutte contre la tuberculose dans la région, de renforcer la capacité opérationnelle et la mise en œuvre de travaux de recherche et de promouvoir la sensibilisation au haut niveau et la mobilisation des ressources<sup>3</sup>.

### ■ Mutualisation des compétences et promotion des meilleures pratiques

Les réseaux régionaux tirent parti de l'expertise, l'expérience, les connaissances et les compétences collectives des professionnels de différents pays dans divers environnements. Ils servent de référentiels



## Des normes minimales harmonisées pour la prévention, le traitement et la gestion de la tuberculose dans la région de la SADC

pour une recherche innovante sur la tuberculose, les meilleures pratiques et les services de pointe. Leurs forums permettent de partager les informations et de les rendre disponible pour les activités de plaidoyer. Par exemple, le réseau INDEPTH, un réseau africain des systèmes de surveillance sanitaire et démographique (HDSS), exploite les données longitudinales provenant de ses membres pour améliorer les estimations du fardeau de la maladie, mieux documenter l'incidence de la tuberculose sur les résultats en matière de santé, et fournir un moyen peu coûteux de tester et surveiller les différentes interventions contre la tuberculose en général. Le groupe de travail du réseau chargé de la recherche sur la tuberculose dans la population (PoRT) élabore la conception et un moyen de tester un outil de diagnostic clinique à faible coût, et identifie les méthodes d'établissement du diagnostic et du traitement des populations les plus exposées dans huit pays africains<sup>4</sup>. L'étude longitudinale menée par INDEPTH au niveau des populations de plusieurs pays permet aux responsables politiques de prendre des décisions plus informées et fondées sur des preuves.

Les organisations techniques régionales peuvent également jouer un rôle clé en démontrant les meilleures pratiques et en soutenant ses membres à améliorer leur capacité de lutte contre la tuberculose. Par exemple, le Centre régional de qualité des soins de santé (RCQHC), basé à l'Université Makerere en Ouganda, agit en tant que centre d'excellence dans l'amélioration de la qualité des soins de santé en Afrique grâce au renforcement des capacités et à la promotion des meilleures pratiques. Le domaine technique du Centre régional de qualité des soins de santé pour la tuberculose se concentre sur le renforcement de la gestion de la tuberculose chez les enfants, le renforcement de la prévention et de la gestion de la tuberculose multi-résistante et l'amélioration de la gestion de la co-infection TB/VIH grâce à l'utilisation de stratégies de contrôle d'infection plus efficaces. Le RCQHC facilite également le partage des meilleures pratiques grâce à ses outils d'apprentissage sur le web et de gestion des données relatives à la tuberculose. En 2010, le RCQHC a lancé un guide pour le diagnostic et la gestion de la tuberculose chez les enfants adressé au personnel de la santé de première ligne dans la région d'Afrique de l'est. L'intérêt de la CDC et d'autres intervenants régionaux a amené le RCQHC à diriger un atelier pour les intervenants régionaux afin de former 34 fonctionnaires du gouvernement et partenaires d'exécution provenant de six pays d'Afrique de l'Est. Cet atelier a porté sur l'utilisation du guide dans l'amélioration du diagnostic et de la gestion de la tuberculose infantile dans la région<sup>5</sup>.

### ■ Connexion sur le terrain

Les réseaux régionaux bénéficient de la participation des organisations de la société civile (OSC) locales et nationales et des personnes qui sont directement touchées par la mise en œuvre de la politique. Ces réseaux apportent les expériences vécues par des citoyens et créent une plate-forme pour la participation du public dans le système de santé. La coalition africaine contre la tuberculose (ACT!), par exemple, est une organisation de mobilisation régionale créée par et pour les personnes touchées par la tuberculose dans sept pays africains. Créée avec l'appui financier et technique d'un organisme international à but non lucratif, à savoir PATH, la coalition ACT! sert à combler l'écart entre les communautés sur le terrain et les décideurs aux niveaux national, régional et mondial, intégrant les besoins de la communauté dans les plans et stratégies de mise en œuvre nationaux. Les efforts de plaidoyer de la coalition sont axés sur des secteurs qui pourraient autrement ne pas recevoir l'attention voulue, tels que la prévention de ruptures de stock de médicaments, l'accès aux services pour la tuberculose multi-résistante, et une attention accrue en ce qui concerne la tuberculose infantile. La coalition ACT! a mis en avant l'intérêt de la communauté dans le processus de prise de décision grâce à sa forte présence aux conseils du partenariat Halte à la tuberculose, du Fonds mondial, et de l'Union, ainsi que la Coalition mondiale des militants contre la tuberculose<sup>6</sup>. De solides relations entre les partenaires techniques et les décideurs permettent également d'activer le flux inverse des informations du plus haut niveau vers ses membres sur le terrain.

### Défis

À l'instar d'autres institutions et réseaux internationaux et régionaux, certains organismes régionaux africains doivent relever des défis complexes liés à leur mandat, leur structure organisationnelle, leur coordination et leurs ressources financières et humaines. Trois défis majeurs sont présentés dans cette section.

#### ■ Autorité limitée pour imposer la mise en œuvre des politiques

Alors que les communautés économiques et réseaux régionaux peuvent réunir les fonctionnaires de haut niveau dans le but de développer des politiques régionales harmonisées, ils n'ont pas le pouvoir d'imposer la mise en œuvre de ces résolutions au niveau du pays. Ils peuvent présenter des données probantes et inciter les pays à adopter et mettre en œuvre de nouvelles politiques, mais ils ne peuvent pas les y obliger. Les CER et les associations et réseaux

régionaux ont un rôle clé à jouer dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre par les pays des résolutions adoptées précédemment, ainsi que dans la sensibilisation aux questions émergentes.

### ■ **Difficulté de mesurer l'impact**

La nature des interventions régionales – telles que celles visant à la reproduction des meilleures pratiques, le plaidoyer pour un changement de politique, et le partage des connaissances – pose souvent des défis dans l'établissement d'un lien direct entre cause et effet. Il n'est pas toujours possible de mesurer l'impact des activités des organisations régionales sur les résultats en matière de santé. Toutefois, dans un environnement d'assistance étrangère dans laquelle les donateurs veulent voir un impact spécifique, les acteurs régionaux doivent prendre des mesures pour prouver leur valeur ajoutée et leur influence sur les personnes et les organisations de lutte contre la tuberculose. Il est essentiel de développer et d'utiliser de robustes systèmes de gestion des performances et d'évaluation de l'impact.

### ■ **Financement limité**

Historiquement, l'épidémie mondiale de tuberculose a souffert d'un manque considérable de financement en raison, en partie, du manque de volonté politique des gouvernements nationaux et des donateurs étrangers. Les organismes régionaux peuvent éprouver des difficultés dans cet environnement, car ils sont confrontés au défi de réunir auprès de leurs membres des fonds suffisants pour soutenir les coûts d'exploitation de l'organisation. Une forte dépendance sur le financement provenant de donateurs étrangers, avec des limites strictes sur la façon dont l'argent peut être dépensé, empêche les acteurs régionaux d'allouer des ressources aux efforts importants de communications et de diffusion. Par conséquent, ces acteurs peuvent éprouver des difficultés à communiquer l'impact de leur travail pour se faire connaître auprès de futurs partenaires et donateurs. Dans l'ensemble du secteur de la santé, les entités régionales doivent faire concurrence aux programmes bénéficiant d'un financement bilatéral et multilatéral pour leurs ressources, et reçoivent souvent une attention limitée des donateurs internationaux.

## Opportunités

Dans un environnement en rapide évolution, faisant face à une résistance croissante de la tuberculose aux antibiotiques et à l'augmentation de la mobilité de la population et de la migration de personnes infectées (à la recherche de travail ou en raison d'une guerre civile), les acteurs régionaux ont la possibilité de jouer un rôle essentiel dans la lutte contre la tuberculose. Un domaine dans lequel les acteurs régionaux peuvent participer plus encore est l'élaboration des stratégies visant à gérer les facteurs émergents principaux favorisant les épidémies de tuberculose, tels que la migration et l'urbanisation, et de mener des activités au niveau régional pour renforcer les aspects en retard de la lutte antituberculeuse, y compris le problème de la tuberculose multi-résistante. La migration entre les pays est un phénomène en augmentation qui a des implications majeures dans les efforts de lutte contre la tuberculose, en particulier dans la région d'Afrique de l'est. Par exemple, le fardeau de la

tuberculose multi-résistante en Somalie dépasse largement la capacité nationale à réagir efficacement. Ainsi, de nombreux Somaliens infectés trouvent refuge et vont chercher un traitement dans les pays voisins, ce qui rend le contrôle de la maladie une question régionale. Dans ce cas, les institutions régionales sont bien placées pour engager les structures d'une responsabilisation mutuelle avec une réponse régionale et jouer un rôle de premier plan dans la coordination et la mise en commun des ressources nécessaires. Les communautés économiques et les réseaux régionaux offrent des plates-formes de négociation sur des questions qui transcendent les frontières nationales, favorisent une plus grande cohérence entre les politiques nationales de santé, et peuvent catalyser ou renforcer leur engagement pour le développement. Avec les cibles mesurables établies dans la stratégie mondiale pour mettre fin à la tuberculose et les objectifs de développement durable, ces acteurs régionaux peuvent également établir une concurrence saine et une responsabilisation entre pays.

## Conclusion

Les acteurs régionaux ont un réel pouvoir de mobilisation, peuvent harmoniser les politiques et les stratégies de lutte contre la maladie d'un pays à l'autre, réunir l'expertise technique de plusieurs environnements, et soulever les intérêts de la communauté auprès des organismes responsables de l'élaboration de politiques et de l'établissement de programmes pour mieux contrôler la tuberculose en Afrique. Toutefois, leurs avantages comparatifs ne sont pas sans certains défis complexes qui peuvent faire obstacle à la réalisation de leur plein potentiel. Les CER, les associations et réseaux régionaux, les organisations techniques régionales, les gouvernements, les donateurs et les exécutants doivent donc travailler ensemble pour tirer le meilleur parti possible des points forts de chacun et de maximiser les avantages de leur collaboration. La lutte pour mettre fin à l'épidémie de tuberculose en Afrique, une recrudescence prolongée de l'une des plus anciennes maladies évitables du monde connues, ne peut être gagnée sans engager des partenariats régionaux efficaces. ■

### À PROPOS DU PROJET ASH

Le projet African Strategies for Health (ASH) est un contrat de cinq ans financé par le Bureau Afrique de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et mis en œuvre par Management Sciences for Health. ASH œuvre à améliorer l'état de santé des populations africaines à travers l'identification et la promotion des meilleures pratiques, le renforcement des capacités techniques et la participation des institutions régionales africaines pour résoudre les problèmes de santé de manière durable. ASH fournit à USAID et à d'autres partenaires de développement des données sur les tendances et les progrès sur le continent en vue d'améliorer la prise de décisions en matière d'investissements dans le secteur de la santé.

## NOTES

1. Caucis mondial sur la tuberculose, "[African TB Caucus](#)," 2015.
2. SADC, "[Harmonised Minimum Standards for the Prevention, Treatment and Management of Tuberculosis in the SADC Region](#)," 2010.

3. OMS, "[West African regional network to develop national TB research agendas](#)," 2015.
4. Le réseau INDEPTH, "[Tuberculosis: Findings & Accomplishments to Date](#)," 2016.
5. Regional Center for Quality of Health Care, "[RCQHC 2012-2013 Annual Report](#)," 2013.
6. PATH, "[Nothing for us without us: establishing a tuberculosis-free Africa through community action](#)," 2014.

Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès de :  
African Strategies for Health 4301 N Fairfax Drive, Suite 400, Arlington, VA 22203, ÉU • +1.703.524.6575 • [AS4H-Info@as4h.org](mailto:AS4H-Info@as4h.org)  
[www.africanstrategies4health.org](http://www.africanstrategies4health.org)