



Systemes de santé

Rapport du Secrétariat

INTRODUCTION

1. Faute d'investissements plus importants et plus efficaces dans les systèmes de santé, il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs nationaux en matière de santé ni les objectifs de développement liés à la santé convenus sur le plan international, y compris ceux contenus dans la Déclaration du Millénaire. Après l'examen de la question par le Conseil exécutif à sa cent dix-septième session,¹ l'importance des systèmes de santé dans l'action sanitaire mondiale et dans les activités de l'OMS a été reflétée dans le onzième programme général de travail, 2006-2015 et le projet de plan stratégique à moyen terme 2008-2013. Le présent rapport récapitule les défis auxquels sont confrontés les Etats Membres qui s'emploient à renforcer les systèmes de santé et définit les questions stratégiques majeures qui détermineront la mise en place d'une riposte plus efficace de l'OMS.

Problèmes auxquels sont confrontés les systèmes de santé

2. Contraints de lutter pour obtenir des ressources, les ministères de la santé doivent gérer des objectifs et des demandes multiples. En s'efforçant d'accroître l'efficacité et la productivité, ils doivent également améliorer l'équité dans l'accès aux soins et les résultats sur le plan sanitaire. Ils doivent à tout prix faire en sorte que les services soient efficaces, de qualité et sûrs et que les dispensateurs de soins répondent aux besoins des patients. Ils doivent garantir la prestation de services à la fois dans les situations d'urgence et dans le cadre de fonctionnement habituel du système. Les progrès accomplis dans une direction, par exemple la maîtrise des coûts dans le secteur public, supposent souvent des compromis dans une autre, par exemple lorsqu'il s'agit de mieux fidéliser le personnel en améliorant sa rémunération.

3. Les systèmes de santé visent à obtenir de meilleurs résultats sur le plan sanitaire. Dans de nombreux pays, les ressources pour la santé au titre du budget national ont augmenté, de même, dans certains pays à revenu faible ou intermédiaire, que les ressources provenant de l'aide extérieure. Dans ce dernier groupe, une grande partie des investissements supplémentaires est allée à des maladies ou problèmes de santé particuliers, sans que l'on accorde l'attention voulue aux moyens par lesquels les services sont fournis et les résultats obtenus. Par ailleurs, un soutien politique croissant à l'extension de l'accès au traitement et aux soins en ce qui concerne le SIDA a mis en lumière des problèmes anciens concernant par exemple la logistique, les achats ou la dotation en personnel. En outre, la

¹ Voir document EB117/2006/REC/2, procès-verbal de la sixième séance.

demande croissante de traitements à vie a fait apparaître la nécessité d'une protection contre des dépenses de santé dites « catastrophiques ».

4. Il est de plus en plus largement reconnu qu'« extension » n'est pas uniquement synonyme d'augmentation des dépenses de santé. Les ministres de la santé recherchent également des moyens de faire davantage avec les ressources existantes. Ils recherchent des moyens novateurs de mobiliser les énergies des communautés, des organisations non gouvernementales et du secteur privé. Ils reconnaissent que rien ne garantit que les plus pauvres bénéficieront des réformes si elles ne sont pas expressément conçues à cette fin. D'autre part, les succès resteront mitigés tant que les autres secteurs ne s'efforceront pas eux aussi d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan sanitaire.

5. Les problèmes auxquels sont confrontés les systèmes de santé ne sont pas immuables ; les Etats Membres doivent s'adapter au changement sur divers fronts. Le tableau de morbidité, les soins et les traitements évoluent. Les systèmes nécessaires à la prise en charge de soins individuels de longue durée ne sont pas les mêmes que ceux dont on a besoin pour les soins intermittents aigus. Les systèmes de santé – et leur capacité à déceler les flambées épidémiques et à y réagir – sont au centre de la riposte des pays aux nouvelles menaces pour la santé. L'introduction de nouveaux médicaments, vaccins ou technologies a des répercussions sur la dotation en personnel, la formation, le financement et le rôle des différents dispensateurs de services de santé. Les changements en matière de politique publique et d'administration – et en particulier la décentralisation – exigent davantage des autorités locales et peuvent parfois modifier fondamentalement le rôle des ministères centraux. Dans la plupart des pays, le grand public n'accepte plus d'être cantonné à un rôle passif et exige d'avoir davantage son mot à dire dans la gestion des services de santé, y compris dans la façon de rendre les autorités sanitaires responsables de leur action. Les partenaires du développement ont également un impact sur les systèmes de santé par le soutien qu'ils apportent aux partenariats mondiaux pour la santé tels que l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination ou le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, et à travers les mesures destinées à accroître la prévisibilité de l'aide, ce qui idéalement devrait faciliter le financement à long terme des dépenses récurrentes (salaires ou médicaments salvateurs).

Un programme d'action stratégique pour le renforcement des systèmes de santé

6. L'OMS est confrontée à des problèmes analogues à ceux des Etats Membres, par exemple en préconisant des investissements plus efficaces dans les systèmes de santé lorsqu'il y a rivalité pour l'obtention de financements ; en créant des liens plus fonctionnels entre les programmes qui visent des résultats sanitaires particuliers et ceux qui sont centrés sur les systèmes de santé ; et en faisant en sorte que l'Organisation soit en mesure de répondre aux problèmes actuels et de repérer ceux de demain, et qu'elle utilise ses ressources aussi efficacement que possible.

7. L'exercice de recherche d'un consensus à tous les niveaux de l'Organisation¹ a souligné l'importance du rôle de l'OMS en ce qui concerne les systèmes de santé. Le projet de plan stratégique à moyen terme, entre autres documents, est axé sur les mesures à prendre. Une stratégie visant à renforcer les systèmes de santé, sans négliger les aspects techniques, devra se concentrer sur la façon dont l'OMS peut apporter un soutien plus efficace aux Etats Membres.² Les questions stratégiques ont

¹ Voir document EB117/INF.DOC./2, paragraphe 9.

² La Banque mondiale poursuit elle-même une démarche analogue en ce qui concerne sa nouvelle stratégie du secteur de la santé, qui est largement centrée sur les méthodes, les procédures et les incitations nécessaires pour améliorer l'efficacité des prêts qu'elle consent en matière de santé.

été regroupées sous quatre grandes rubriques : définition des éléments fondamentaux des systèmes de santé, amélioration des relations de travail entre les systèmes de santé et les programmes de santé, efficacité accrue de l'OMS au niveau des pays, et systèmes de santé et action internationale.

8. **Des éléments fondamentaux clairement définis.** Il faut que chacun comprenne bien en quoi consiste un système de santé et comment le renforcer. Une définition et une communication claires sont essentielles. Pour pouvoir renforcer les systèmes de santé, il importe de déterminer quels sont les problèmes, la raison des investissements, leur destination et les résultats souhaités et les moyens de suivre l'évolution de la situation. Plusieurs éléments fondamentaux qui constituent le système peuvent être définis, à savoir : le financement, la direction et la gouvernance (administration générale), l'information et les connaissances, les produits et technologies médicaux, le personnel de santé, et la prestation de services.

9. Les éléments fondamentaux ont trois finalités. Ils permettent de définir les besoins vitaux d'un système de santé, sa capacité en termes de financement de la santé, par exemple. Ils offrent un moyen de définir les priorités de l'OMS, en orientant par exemple les efforts dans le domaine du financement de la santé. En exposant la structure du système de santé, ils permettent de recenser et de combler les lacunes du soutien apporté par l'OMS, par exemple en apportant une réponse plus cohérente aux besoins en investissements dans des infrastructures et technologies sanitaires.

10. Si les éléments fondamentaux offrent un moyen utile de clarifier les fonctions essentielles, les problèmes auxquels sont confrontés les pays exigent une action plus intégrée qui reconnaisse l'interdépendance de chaque élément du système de santé.

11. **Systèmes de santé et programmes de santé : des relations de travail plus efficaces.** La force de l'OMS tient à son engagement dans tous les aspects de la santé et des systèmes de santé. Le soutien qu'elle apporte peut cependant être divisé entre les conseils, dispensés de façon distincte, sur des problèmes de santé particuliers (qui ne tiennent pas forcément compte des problèmes liés aux systèmes ou à la prestation de services) et sur des aspects particuliers des systèmes de santé. Bien que les deux activités puissent être utilement conjuguées, l'enjeu consiste à élaborer une approche plus systématique sur la durée qui réponde mieux aux besoins des Etats Membres.

12. Un certain nombre de relations productives ont été établies qui permettent de rassembler les compétences en matière de programmes et de systèmes, en particulier les activités à l'échelle de l'Organisation stimulées par sa participation à l'équipe spéciale sur le renforcement des systèmes de santé de l'Alliance GAVI. Le plan « Traiter, former, fidéliser », qui lie l'action du système de santé sur la dotation des services en personnel à un meilleur accès aux soins et au traitement pour le SIDA, en est un autre exemple.

13. Parmi les autres éléments qui pourraient figurer dans une riposte stratégique figurent une connaissance de base des systèmes de santé pour tout le personnel technique ; l'exploitation des travaux en cours pour améliorer la cohérence méthodologique dans tous les programmes dans des domaines tels que le calcul des coûts ; l'établissement d'un réseau professionnel d'experts des systèmes de santé dans toute l'Organisation ; et le recensement des domaines tels que la politique de financement de la santé qui ne peuvent être abordés de façon satisfaisante sur une base programmatique individuelle. A cet égard, les programmes orientés sur les résultats, aussi bien au niveau mondial qu'au niveau des pays, sont mieux à même d'attirer des ressources extrabudgétaires. C'est pourquoi les spécialistes des systèmes de santé doivent à leur tour être mieux préparés à agir en qualité de consultants. Néanmoins, il y a des domaines où une approche commune de la prestation de services, par exemple les soins continus aux personnes souffrant de maladies chroniques, peut servir de fil conducteur aux travaux concernant différents problèmes de santé.

14. **Un rôle plus efficace au niveau des pays.** Les pays ayant atteint différents stades de développement sollicitent différentes formes d'appui de l'Organisation lorsqu'ils s'efforcent d'améliorer leurs systèmes de santé. Certains sont surtout intéressés par un échange d'idées et de données d'expérience concernant des aspects fondamentaux des politiques (par exemple des migrations de personnels de santé) ; ou cherchent à faire connaître plus largement au niveau international des problèmes importants au niveau national (par exemple la sécurité des patients ou la santé des populations autochtones) ; ou souhaitent surtout définir des normes et des critères pour mesurer l'exécution. D'autres encore, comme en témoignent les stratégies OMS de coopération avec les pays, recherchent une participation plus directe de l'OMS dans l'élaboration générale des politiques et le développement des systèmes de santé. Ce domaine surtout demande à être amélioré. Enfin, tous les pays se tournent vers l'OMS pour qu'elle leur fasse partager son expérience sur les différents aspects des réformes, notamment concernant le financement de la santé.

15. Une action plus efficace de l'OMS pourrait comporter quatre éléments. Tout d'abord, la capacité de diagnostiquer, de recenser et de corriger les **problèmes liés aux systèmes de santé** doit être améliorée, tout en évitant une analyse programme par programme. Deuxièmement, l'OMS devrait s'efforcer d'accroître sa présence dans les pays pour aider les gouvernements à élaborer leurs **politiques et stratégies sectorielles** d'ensemble, engagement qui devrait impliquer tous les niveaux de l'Organisation. Troisièmement, les efforts devraient être axés sur le développement des capacités nationales d'**analyse des politiques** et de gestion. Enfin, la surveillance des tendances en matière de **performance des systèmes de santé** doit être orientée sur la prise de décision au niveau national.

16. **Systèmes de santé et programme d'action international.** L'OMS a également une influence dans trois domaines principaux dans lesquels d'autres partenaires – organismes de développement, gouvernements donateurs et autres institutions internationales – traitent également des questions concernant les systèmes de santé. Premièrement, elle est chargée de produire des **biens publics mondiaux** tels que des concepts, des méthodes et des instruments de mesure pour les systèmes de santé ; d'opérer la synthèse et de diffuser des informations sur les méthodes efficaces et les raisons de leur succès ; et d'élaborer des scénarios pour l'avenir. Deuxièmement, elle s'efforce de mettre sur pied des **systèmes internationaux** qui ont un effet sur la santé, ce qui comprend des systèmes et des réseaux permettant de déceler les flambées épidémiques et les situations d'urgence et de réagir à celles-ci et d'organiser la fourniture de l'aide pour ce qui est des systèmes de santé. Le troisième élément concerne sa participation directe aux efforts d'autres partenaires internationaux pour **renforcer les systèmes de santé**, dans le cadre de partenariats mondiaux pour la santé, des grandes fondations philanthropiques, de la Banque mondiale, des banques régionales de développement et des organismes bilatéraux, des organisations non gouvernementales et du secteur privé.

Prochaines étapes

17. Différentes questions se sont dégagées à l'issue du processus de consultation. Elles ont des répercussions pour l'Organisation, notamment en ce qui concerne : la façon dont la planification et la budgétisation peuvent permettre d'améliorer la collaboration entre les différents programmes ; la dotation en personnel et le financement des systèmes de santé – en particulier, le moyen de trouver un équilibre satisfaisant entre une action mettant l'accent sur certains éléments du système de santé et la nécessité de financer et de doter en personnel une action plus intégrée de développement d'ensemble des systèmes de santé. Différents partenariats concernant les systèmes de santé ont été mis en place depuis deux ans, notamment l'Alliance mondiale pour les personnels de santé et le Réseau de métrologie sanitaire. Ils ont pour but de mieux faire connaître certaines questions relatives aux systèmes de santé et de garantir que des ressources leur seront affectées, de mettre en place un dialogue entre les parties intéressées et d'accroître les moyens de l'OMS par une collaboration avec des partenaires, mais ceux-ci exigent que soient clairement définis les rôles et les responsabilités à

l'intérieur de l'Organisation et qu'une attention particulière soit portée à la coordination au niveau des pays.

18. Le processus de consultation concernant le renforcement des systèmes de santé se poursuivra aussi bien au sein de l'Organisation qu'avec les différents partenaires. La promotion de soins de santé primaires intégrés comme approche pratique du renforcement des systèmes de santé est importante. Il sera donc également tenu compte du rôle joué par les soins de santé primaires dans le renforcement des capacités des systèmes de santé et pour garantir un accès juste, abordable et durable aux soins essentiels. Ce processus devrait déboucher sur un projet de stratégie qui guidera l'Organisation dans ses activités futures concernant les systèmes de santé. Compte tenu de l'importance de la question pour les Etats Membres, une approche des soins de santé primaires intégrés pour le renforcement des systèmes de santé sera élaborée en 2007.

MESURES A PRENDRE PAR LE CONSEIL EXECUTIF

19. Le Conseil exécutif est invité à prendre note du rapport.

= = =