



ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE
ESCRITÓRIO REGIONAL AFRICANO

COMITE REGIONAL DE L'AFRIQUE

AFR/RC51/RT/1
14 février 2001

Cinquante et unième session
Brazzaville, Congo, 27 août - 1er septembre 2001

ORIGINAL : ANGLAIS

Point 9.1 de l'ordre du jour provisoire

POUR UN SYSTEME DE SANTE PLUS PERFORMANT

Table ronde no 1

SOMMAIRE

Paragraphes

INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2 - 8
CADRE ET DEFIS	9 - 14
POINTS DE DISCUSSION	15 - 21
RESULTATS ATTENDUS	22 - 24

INTRODUCTION

1. Rendre les systèmes de santé plus performants demeure l'un des principaux défis dans la Région africaine. Le présent document vise à stimuler le débat entre les ministres de la santé participant à la cinquante et unième session du Comité régional de l'OMS pour l'Afrique sur le problème de la performance des systèmes de santé, à susciter des recommandations pour aider les pays dans leurs activités de développement et à permettre au Bureau régional et à d'autres partenaires de renforcer leur capacité d'appui aux pays.

CONTEXTE

2. Lorsque les pays de la Région africaine ont accédé à l'indépendance, il y a environ quatre décennies, le principal défi a consisté à mettre en place des systèmes de santé nationaux destinés avant tout à résoudre les problèmes de santé de l'époque, tels que le lourd fardeau des maladies infectieuses, l'absence d'établissements sanitaires et la pénurie de ressources humaines pour la santé. L'un des objectifs fixés par les nouveaux gouvernements était de garantir l'égalité d'accès aux soins de santé à tous les citoyens. Ce principe a été exprimé explicitement ou implicitement dans les politiques de santé adoptées. La Déclaration d'Alma-Ata¹ et l'adoption par la suite de la stratégie des soins de santé primaires² ont guidé les efforts déployés en vue de réaliser l'objectif social de la Santé pour tous (SPT). Plusieurs initiatives ont été ensuite lancées pour aider les pays à atteindre cet objectif. L'Initiative de Bamako³ et le Scénario africain de développement sanitaire en trois phases⁴ en sont des exemples.

3. Au cours de ces quatre dernières décennies, les pays ont consacré des moyens importants au développement des ressources humaines, à la mise en place d'une infrastructure sanitaire et à la création d'instruments juridiques pour appuyer la santé. Cela leur a permis d'obtenir quelques résultats importants, même si les conflits et l'instabilité socio-politique, les catastrophes naturelles et les mauvais résultats économiques ont souvent compromis ceux-ci.

4. Face à l'insatisfaction suscitée par la performance des systèmes de santé nationaux, et dans le cadre des programmes d'ajustement économique, les pays ont entamé des réformes du secteur de la santé. Même si ces réformes visaient à améliorer la performance des systèmes de santé, la plupart des approches adoptées avaient un caractère ponctuel et n'étaient pas intégrées. Cela s'est en partie traduit par des échecs dans la mise en oeuvre, notamment au niveau du district.

5. Malgré tous ces efforts, les systèmes de santé de la Région africaine de l'OMS demeurent faibles. C'est ce qui ressort du Rapport sur la santé dans le monde - 2000⁵, qui indique que sur les 191 Etats Membres de l'OMS, 39 des 46 pays de la Région se classaient au-delà du 130ème rang pour tous les paramètres évalués. Ces résultats sont basés sur le cadre OMS pour l'évaluation de la performance des

¹ Alma-Ata (1978). Soins de santé primaires. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1978.

² Stratégie mondiale de la Santé pour tous d'ici l'an 2000, Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1981.

³ Résolution AFR/RC37/R6, Santé des femmes et des enfants par le financement et la gestion des médicaments essentiels au niveau communautaire - Initiative de Bamako, 1987.

⁴ Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique, Accélérer l'instauration de la santé pour tous les Africains. Le Scénario de développement sanitaire en trois phases. Brazzaville, 1989.

⁵ OMS, Rapport sur la santé dans le monde, 2000, *Pour un système de santé plus performant*.

systèmes de santé, nouveau cadre conceptuel qui permet d'évaluer la réalisation des objectifs des systèmes de santé, à savoir : la santé, l'équité du financement et la réactivité. Une importante innovation introduite par ce cadre porte sur la manière dont celui-ci propose de mesurer la performance des systèmes de santé : le niveau de réalisation des objectifs de chaque pays est mesuré par rapport à ce qu'il aurait pu être compte tenu de la quantité de ressources dont le pays dispose. Cette mesure peut ensuite être utilisée pour comparer la performance des systèmes de santé de pays se trouvant éventuellement à des niveaux de développement différents.

6. Ce nouveau cadre a cependant suscité beaucoup de débat, notamment en ce qui concerne la nécessité d'améliorer les méthodologies ou d'en élaborer. Après le débat intervenu lors de la cent-septième session du Conseil exécutif, il a été convenu que ce cadre constitue une évolution majeure, que les méthodologies destinées à mesurer les objectifs des systèmes de santé devaient être sensiblement améliorées, et qu'il fallait concevoir des méthodologies pour mesurer les fonctions. Il a été recommandé de faire procéder par des pairs à un examen scientifique de l'évaluation de la performance des systèmes de santé, y compris la mise à jour des méthodologies et l'identification des sources de données à utiliser, dans le cadre du processus de consultation technique.

7. La Région africaine a élaboré à cet effet un outil pour évaluer l'opérationnalité⁶ des systèmes de santé de district. Il s'agit d'un guide pratique pour aider les équipes de gestion de district à produire des bases factuelles pouvant être utilisées dans le processus décisionnel. Les travaux se poursuivront dans la Région pour élaborer des outils supplémentaires permettant de mesurer le fonctionnement des systèmes de santé, conformément à la décision du Conseil exécutif.

8. Ces initiatives relatives à de nouveaux moyens de mesurer les objectifs et le fonctionnement des systèmes de santé offrent la possibilité de produire une information importante qui peut être utilisée pour le dialogue politique et la prise de décisions. Ces outils aideront également les décideurs et le personnel technique à évaluer de manière exhaustive les systèmes de santé. On espère que cette vision d'ensemble des systèmes permettra de proposer des solutions tout aussi globales.

CADRE ET DEFIS

9. La politique régionale de la SPT pour le 21^{ème} siècle⁷ a pour vision de vaincre les maladies liées à la pauvreté, à l'exclusion et à l'ignorance, dans un contexte de bonne gouvernance et de développement d'un système de santé durable, autonome et dynamique, permettant aux populations de mener une vie décente et digne, d'ici l'an 2020. Pour y parvenir, certaines conditions doivent être remplies, telles qu'une mobilisation suffisante, une allocation équitable et une gestion efficace des ressources ainsi que la création d'un environnement politique et socio-économique stable et favorable à un développement sanitaire durable.

10. L'une des orientations stratégiques de l'Agenda 2020 est de *réformer les systèmes de santé en s'inspirant des principes des soins de santé primaires*. Cela signifie que les systèmes de santé nationaux de la Région doivent améliorer la santé et réduire les inégalités tout en assurant l'équité du financement et en renforçant la réactivité aux attentes légitimes de la population.

⁶ Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique, Outils d'évaluation de l'opérationnalité des districts, 2001.

⁷ Document AFR/RC50/8 Rév.1, Politique de la santé pour tous dans la Région africaine pour le 21^{ème} siècle : Agenda 2020.

11. Une tâche importante qui demande davantage d'attention de la part des autorités nationales est la fourniture de soins de santé de qualité à tous. Il importe d'obtenir des éléments d'appréciation sur le fonctionnement des systèmes de santé et d'utiliser ensuite ceux-ci pour le débat politique et pour définir les interventions les plus appropriées en vue d'améliorer l'action des systèmes de santé. L'utilisation du nouveau cadre de l'OMS pour évaluer la performance des systèmes de santé nécessitera des investissements importants dans les systèmes d'information sanitaire et dans la recherche, notamment au niveau opérationnel.

12. Les défis auxquels les pays de la Région seront confrontés sont les suivants :

- a) Comment faire face au double fardeau des maladies transmissibles et des maladies non transmissibles ?
- b) Comment satisfaire les besoins sanitaires des couches les plus pauvres ?
- c) Comment financer les systèmes de santé pour leur permettre de répondre aux demandes de la majorité en matière de santé ?

13. En s'attaquant au lourd fardeau que représentent les problèmes sanitaires dans la Région, les pays devront :

- a) choisir et mettre en oeuvre des interventions de santé prioritaires et rentables, portant sur le VIH/SIDA, la tuberculose, le paludisme, la grossesse et les maladies de l'enfant, la nutrition, les effets du tabac et les autres maladies non transmissibles afin de réduire les inégalités en matière de santé et d'accroître l'espérance de vie en bonne santé;
- b) accroître l'équité des contributions financières et des allocations budgétaires consacrées à la santé, promouvoir l'efficacité sur le plan technique et en matière d'affectation des ressources et définir des mécanismes de prépaiement et de partage des risques susceptibles de bénéficier à l'ensemble de la population et de réduire considérablement les dépenses personnelles, notamment pour les groupes les plus pauvres et les plus désavantagés;
- c) accroître la réactivité des systèmes de santé aux attentes légitimes des populations.

14. Pour atteindre ces objectifs, les pays doivent renforcer leur capacité d'assurer les fonctions des systèmes de santé qui sont la prestation de services, la production de ressources, le financement et l'administration générale. Même si de gros efforts ont déjà été faits dans ce domaine, il existe encore certaines lacunes en ce qui concerne les mécanismes destinés à mesurer l'efficacité de la mise en oeuvre des fonctions.

POINTS DE DISCUSSION

15. Quelles sont les principales contraintes auxquelles les pays sont confrontés pour produire des bases factuelles et les utiliser en vue du développement de leurs systèmes de santé ? Quels sont les principaux domaines sur lesquels il faudrait axer les efforts pour améliorer la capacité des pays de produire des bases factuelles sur les systèmes de santé ? De quelle manière la coopération entre les pays peut-elle contribuer à améliorer ce travail dans la Région ?

16. Les systèmes de santé sont confrontés à un accroissement de la charge de morbidité causée par des maladies comme le VIH/SIDA, le paludisme, les problèmes liés à la grossesse, les maladies de l'enfance et les maladies transmissibles, y compris la malnutrition et les conséquences catastrophiques du tabagisme. Les pays doivent revoir la conception stratégique de leurs services de santé et identifier des arrangements institutionnels appropriés pour améliorer les prestations. Cela signifie qu'ils doivent trouver les moyens d'étendre la couverture des services de santé, en y intégrant la médecine traditionnelle, les soins à domicile et les autosoins et en faisant intervenir d'autres prestataires tels que le secteur privé. Comment les pays peuvent-ils améliorer la prestation de services tout en se penchant sur toutes ces questions ?

17. Les pays doivent jouer un rôle stratégique en faisant en sorte que les ressources sanitaires produites contribuent à la réalisation des objectifs du système de santé. S'agissant des ressources humaines pour la santé, comment les pays peuvent-ils aborder au mieux les questions portant sur l'éducation et la formation, la réglementation de l'emploi des professionnels de la santé et les incitations destinées à retenir le personnel et à améliorer sa productivité ?

18. Une autre question concerne les moyens d'obtenir d'autres ressources (médicaments, fournitures, etc.) et de veiller à leur qualité. Comment les pays peuvent-ils améliorer l'efficacité des systèmes d'approvisionnement dans la Région ? Dans ce domaine particulier, certains marchés organisés comme la CEDEAO et la SADC pourraient servir de cadre pour améliorer la politique de l'approvisionnement. Comment la Région peut-elle exploiter ces possibilités pour acheter des médicaments par exemple ?

19. Les gouvernements de la Région doivent veiller à l'équité du financement des services de santé et faire en sorte que les plus démunis y aient accès de façon durable. Les options stratégiques consisteraient à mettre en place des mécanismes de partage des risques qui profiteraient aux pauvres, tout en évitant des dépenses catastrophiques pour la santé. Comment les pays perçoivent-ils ce problème ? Quelles expériences a-t-on menées dans ce domaine et quelles mesures peut-on suggérer pour résoudre ces problèmes ? A la lumière des expériences menées, quelles pourraient être les options stratégiques pour la Région ? De quel type de soutien les pays ont-ils besoin ? Quels sont les facteurs qui pourraient favoriser le rôle des gouvernements ?

20. Compte tenu des responsabilités accrues qui incombent aux gouvernements pour garantir la transparence dans la collecte et l'utilisation des ressources financières, de quelle manière les Ministères de la Santé pourraient-ils jouer leur rôle ? Faut-il, à cet effet, modifier le mandat institutionnel des Ministères de la Santé et quelles pourraient être les implications de ces nouvelles responsabilités ?

21. L'administration générale se définit comme l'une des "fonctions d'un gouvernement chargé du bien-être de la population et soucieux de la confiance et de la légitimité avec lesquelles ses activités sont perçues par le citoyen"⁸. Elle exige de la clairvoyance, de l'intelligence et de l'influence, surtout de la part du Ministère de la Santé qui doit superviser et guider le fonctionnement et l'élaboration des actions sanitaires du pays au nom du gouvernement. Le rôle du gouvernement peut être considéré comme "anticipatif", lorsque le gouvernement réglemente à l'avance un secteur donné pour prévenir certains résultats ou "réactif", lorsque la réglementation intervient à la suite des résultats qui se font jour et vise

⁸ Saltman R B, Ferroussier-Davis O. La notion d'administration générale dans les politiques de santé. *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, 2000; 78 : (6).

à minimiser tout effet négatif. L'administration générale constitue donc une préoccupation majeure pour les pays les moins développés. Quel type d'orientation stratégique pourrait-on définir pour renforcer la fonction d'administration générale des systèmes de santé nationaux ? La gestion de l'information, y compris la mise en place de systèmes d'enregistrement améliorés, constitue l'un des rôles importants des gouvernements en matière d'administration générale.

RESULTATS ATTENDUS

22. Clarification de la nécessité d'une évaluation de la performance des systèmes de santé et de la manière dont les bases factuelles ainsi produites doivent être utilisées dans les débats sur la politique de santé.
23. Identification des questions essentielles à aborder en vue d'améliorer la performance des systèmes de santé ainsi que des questions capitales touchant à chacune des fonctions fondamentales des systèmes de santé dans la Région (prestation de soins, production de ressources, équité du financement et administration générale) et indication des orientations à suivre à cet effet.
24. Définition des orientations concernant les activités du Bureau régional et des bureaux de pays en vue d'améliorer la performance des systèmes de santé et obtention de l'assurance que les autorités nationales participeront à cet effort.