

Décentralisation du système de santé en Haïti.

Concepts clés pour une approche de santé publique

2^{ième} Colloque Ary Bordes

Desrosiers Pavel Chladni, MD, MSc. Ph.D (c)
Coordonnateur DESS/FMP/ UEH



Plan de la présentation

- Introduction
- Objectifs
- Définition classique
- Typologies
- Cadre d'analyse pour évaluer le degré de décentralisation



Introduction

- Parmi les recommandations de l'OMS pour améliorer la gestion des systèmes aussi complexes, la décentralisation revient comme un levier de choix pour vaincre l'inertie de la bureaucratie étatique et parvenir à de meilleurs résultats.
- Sous l'instigation de la BM et FMI les gouvernements ont été pressés d'adopter des PAS qui visaient entre autre un retrait progressif de l'état de la gestion publique au profit des mécanismes de marché et d'un plus grand rôle du privé. La santé n'a pas échappé a cette tendance de sorte que la privatisation du secteur devenait inéluctable dans plusieurs pays (Champagne F, 2007) .
- la nécessité de décentraliser s'est imposée comme un mécanisme devant garantir une meilleure efficience dans les organisations aussi complexes et aussi imposante que le système de santé. Cependant, les expériences de décentralisation dans plusieurs pays en développement ont révélé des défis majeurs et certaines conditions critiques dont il faut tenir compte pour arriver à des résultats plus encourageants (Ann Mills, 1990).



Particularité du Contexte haïtien actuel.

- Offre des soins formels à près de 47 % de la population.
- Recours important à la médecine traditionnelle
- Le secteur privé est extrêmement important (ONGs et organisations religieuses).

Ce système est structuré en trois niveaux :

- 1^{er} niveau composé d'un 1^{er} échelon (600 SSPE) et d'un 2^e échelon avec 45 (HCR) ;
- 2^{ième} niveau 10 hôpitaux départementaux ;
- 3^{ième} niveau 6 hôpitaux universitaires

Nb. Depuis 2009, (5) Centres de Diagnostic Intégré (CDI) avec haute technologie son censés faire Le pont entre le 1er et le 2e niveau, mais faiblement intégrées avec le reste du système.



Particularité du Contexte haïtien actuel.

Politiques de décentralisation

- Le réseau formel est théoriquement organisé en 54 Unités communales de santé (UCS) desservant chacune 80 000-140 000 habitants.
- Les UCS ont le mandat d'assurer la dispensation d'un Paquet Minimum de Services (PMS) et **de coordonner le réseau sanitaire du premier niveau?**
- Existence d'un réseau privé à but lucratif couvrant une très faible proportion de la population mais qui **échappe pratiquement au contrôle du secteur public.**

Cf. Plan intérimaire MSPP avril 2010-septembre 2011



Objectifs

- Le terme décentralisation couvre un certain nombre de concepts qu'il me revient d'éclaircir à travers cette présentation qui n'est pas une revue de littérature sur le thème.
- Nous nous proposons très modestement de rappeler à l'intention des participants les principaux concepts qui dans l'esprit de ce colloque devrait nous servir de référence pour asseoir une vision de la décentralisation dans le champs de la santé publique.
- Proposer une base de référence simplifiée en guise de cadre conceptuel pour mieux retracer et communiquer notre expérience de décentralisation.



De nombreuses définitions

- Champ du droit
- Champ politique
- Théorie des systèmes
- Théorie économique néo classique



Décentralisation

Perspective de l'administration publique,

- **Transfert formel de responsabilités et de pouvoirs de décisions** en rapport avec l'administration, l'allocation des ressources, la prestation et le financement des soins et services de santé.
- **D'un acteur central (l'état central) vers un ensemble d'autres acteurs distincts** qui peuvent appartenir à la même structure organisationnelle, à un niveau hiérarchique inférieur ou à une autre organisation.



Décentralisation: typologie par Rondinelli et Cheema(1983),

- **la décentralisation administrative** ou **déconcentration**
- **la décentralisation fonctionnelle** ou **délégation**
- **la décentralisation politique** ou **dévolution**
- **La décentralisation structurelle** ou **privatisation**



Décentralisation: typologie par Rondinelli et Cheema(1983),

- **la décentralisation administrative** ou **déconcentration** qui est une forme limitée de décentralisation qui comprend le transfert de responsabilités et de ressources entre des niveaux administratifs, des agences centrales du gouvernement vers leurs services régionaux et locaux.



Décentralisation: typologie par Rondinelli et Cheema(1983),

- **la décentralisation fonctionnelle ou délégation** où il s'agit de transfert des responsabilités et des ressources d'un niveau politique à une agence autonome, ou à un niveau administratif (bureaucratisation).



Décentralisation: typologie par Rondinelli et Cheema(1983),

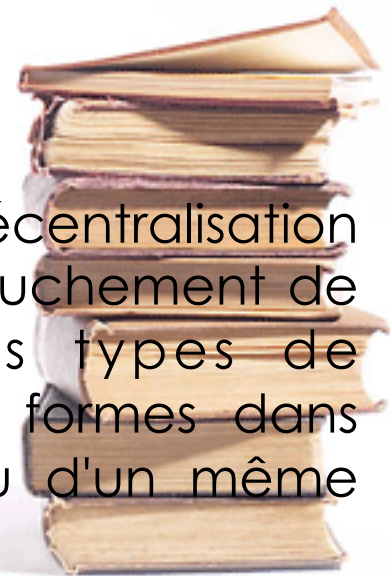
- **la décentralisation politique** ou **dévolution** qui consacre le transfert des responsabilités entre des niveaux politiques, de l'organisme central vers des unités gouvernementales locales autonomes.
- **La décentralisation structurelle** ou **privatisation** où il s'agit d'un transfert de responsabilités au secteur privé qui doit apporter des ressources généralement complémentaires. (Bossert T., 1998),



Les types de décentralisation

- la décentralisation politique,
- La décentralisation administrative,
- la décentralisation des finances et
- la décentralisation du marché.

Nb. Seule importe une approche globale de la décentralisation car dans leur mise en œuvre il y a un chevauchement de sens de ces termes et Ces différents types de décentralisation revêtent souvent plusieurs formes dans différents pays, au sein d'un même pays ou d'un même secteur.



Cf. Banque mondiale 2011, équipe de travail sur la thématique décentralisation

Décentralisation politique

But

Plus de pouvoirs de décision aux citoyens à travers leurs élus.

Hypothèse

Basée sur l'hypothèse que les décisions prises avec une plus grande participation des administrés sont bien fondées et répondent mieux aux besoins des intérêts divers de la société que celles prises uniquement par les autorités politiques au niveau central.

Conditions critiques

La décentralisation politique nécessite souvent des réformes constitutionnelles ou statutaires, la création d'un système politique pluraliste, le renforcement de la législature et l'encouragement de groupes d'intérêt publique.



Décentralisation administrative

But

La décentralisation administrative vise à refaire la répartition, à différents échelons de gouvernement, de responsabilités et de ressources financières, pour assurer la fourniture de services publics.

Hypothèse

Augmentation de l'efficacité et la performance par l'adéquation (temps, pertinence) des réponses données avec les besoins sur le terrain.

Conditions

Compétences du niveau inférieur pour assumer et assurer les responsabilités et les fonctions du gouvernement central à ses organes et unités inférieures.

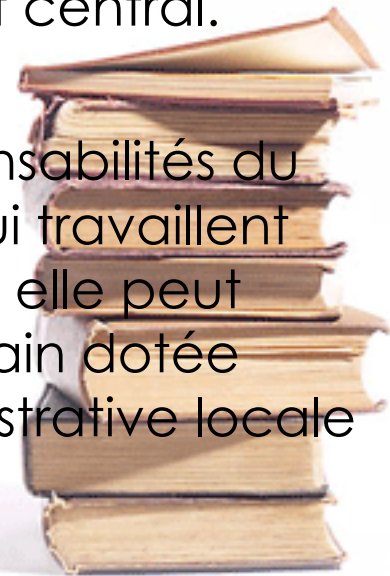


Décentralisation administrative

Formes différentes: La déconcentration,

Considérée comme la forme la plus faible de la décentralisation et plus fréquemment utilisée dans les pays à gouvernement unitaire, refait une répartition de pouvoirs de décision, de responsabilités financières et de gestion entre les différents échelons du gouvernement central.

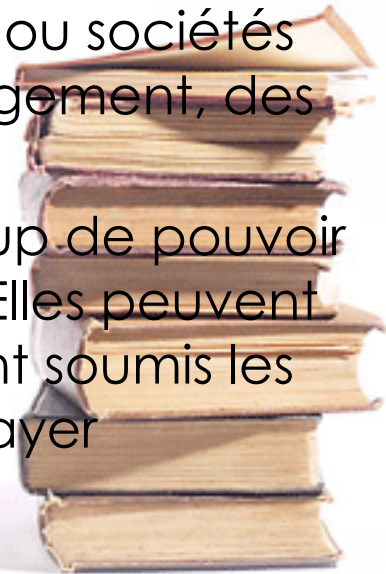
Elle peut être simplement le transfert de responsabilités du gouvernement central à des fonctionnaires qui travaillent dans les régions, provinces ou districts, ou bien elle peut être la création d'une administration sur le terrain dotée d'un pouvoir fort, ou encore une entité administrative locale sous la supervision de ministères.



Décentralisation administrative

Formes différentes: La délégation de pouvoir

- Forme plus poussée de la décentralisation.
- Transfert processus de prise de décision et d'administration vers des organisations semi-autonomes qui, en dernier ressort, doivent lui rendre des comptes.
- S'accompagne de la création des entreprises ou sociétés publiques, en charge de différents services (logement, des transports...)
- Généralement, ces organisations ont beaucoup de pouvoir discrétionnaire quant aux prises de décisions. Elles peuvent être exemptées des contraintes auxquelles sont soumis les fonctionnaires ordinaires et peuvent se faire payer directement par les usagers de services.



Décentralisation administrative

Formes différentes: La dévolution

Forme plus avancée de la décentralisation dans le sens où les gouvernements centraux délèguent les fonctions, vers des unités d'administration locales quasi-autonomes avec statut de municipalité.

- Dans un système décentralisé par dévolution, les administrations locales ont des limites géographiques précises et juridiquement reconnues, à l'intérieur desquelles elles exercent leur autorité et leurs fonctions publiques.
- Cette forme de décentralisation soutend la plupart des décentralisations politiques.



Décentralisation des finances

La responsabilité des finances est une composante fondamentale de la décentralisation.

Hypothèse

Pour exercer de manière efficace les fonctions administratives décentralisées, les organisations locales doivent disposer de revenus d'un niveau adéquat - provenant soit de source locale, soit d'un transfert du gouvernement central - de même qu'elles doivent avoir le pouvoir de décision concernant les dépenses.

Conditions

Pour les C T elle implique :

- a) autofinancement ou recouvrement de coûts
- b) cofinancement ou arrangements de coproduction
- c) Taxes locales / d) transferts interadministrations et emprunts



Décentralisation économique ou du marché

- Transfert des responsabilités des fonctions administratives du secteur public au secteur privé.

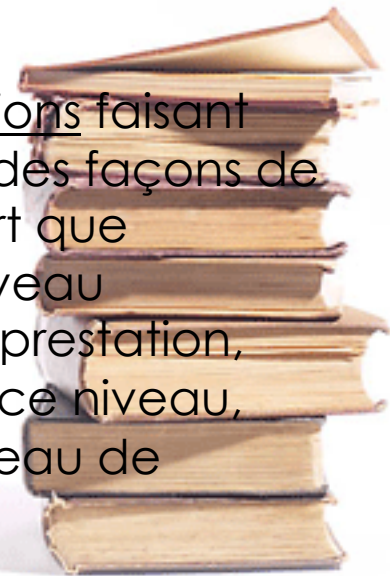
La privatisation dans son application, peut d'un côté, être une politique de laissez-faire et de l'autre, l'encouragement de partenariats entre le public et le privé, pour la fourniture de services ou la réalisation de projets d'infrastructure, par exemple. (Renoncement au monopole d'état, sous traitance, financement de programme par accès aux capitaux privés, désinvestissement)

La dérégulation réduit les contraintes juridiques de la participation du privé dans la fourniture de services ou permet la concurrence entre fournisseurs privés de services qui, auparavant, étaient fournis par le gouvernement ou par des monopoles réglementés.



Cadre D'analyse pour évaluer le degré de décentralisation

- Dimension géographique et sociodémographique qui se résume au principe suivant : plus une structure hiérarchique inférieure est importante en taille et pourvue en ressources, plus elle pourra exercer son autonomie. Des lors, la taille et les atouts socio-économiques sont à considérer comme des déterminants du potentiel d'autonomie d'une telle structure.
- Valeur économique et Importance des fonctions faisant l'objet de transfert en terme de gestion. Une des façons de mesurer l'importance est de considérer la part que représente le budget laissé à la charge du niveau périphérique. Plus des fonctions importantes (prestation, financement, régulation etc) sont confiées à ce niveau, plus son autonomie sera grande et plus le niveau de décentralisation sera accru.



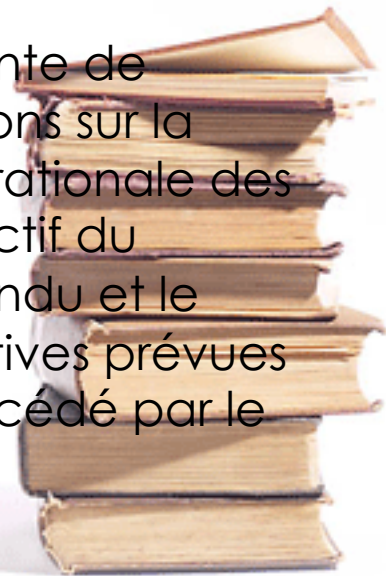
Cadre d'analyse pour évaluer le degré de décentralisation

- Espace de décisions, se réfère tant au pouvoir de piloter qu'à la combinaison des aspects politiques et administratifs du niveau central légué au pilotage lui-même.
 - En terme de pouvoir, on peut distinguer entre le pilotage direct, où les objectifs et les moyens sont donnés par le niveau central, et le pilotage indirecte où le niveau central met l'accent sur les conditions pour atteindre des objectifs notamment en terme d'organisation, des ressources budgétaires et informationnelles. Plus le pilotage se fait directement par le niveau central plus les contraintes sont exercées sur les niveaux inférieurs, réduisant ainsi leur marge de manœuvre et leur autonomie.
 - Il faut aussi tenir compte du degré de détails traduit dans les directives. En général, plus les directives sont détaillées moins l'autonomie des organisations subordonnées est grande, plus la décentralisation est limitée.



Cadre d'analyse pour évaluer le degré de décentralisation

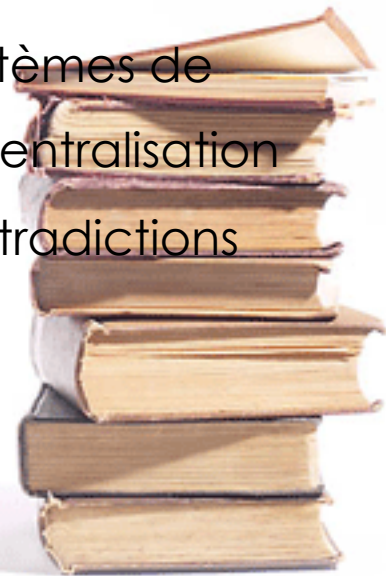
- Structure politique de décision qui se réfère tant à la participation citoyenne qu'à la transparence du processus de prise de décisions. Plus il y a d'intérêt et d'engagement envers cette structure formelle, plus la décentralisation est effective.
- Contrôle fait référence à la tentative consciente de l'instance de décision d'obtenir des informations sur la fiabilité des manœuvres de pilotage et sur le rationale des décisions prises. Il faut distinguer le contrôle actif du contrôle passif, de même que le contrôle étendu et le contrôle limité. En ce sens, les mesures coercitives prévues témoignent du niveau de responsabilités concédé par le niveau central.



Cadre d'analyse pour évaluer le degré de décentralisation

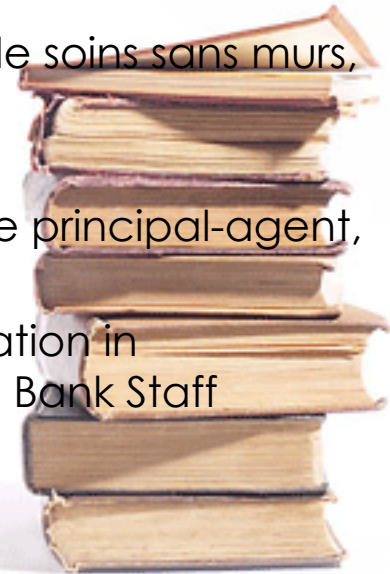
- Limites

Outre les aspects structurels de la question, les caractéristiques historiques et culturelles ne peuvent être négligées dans une démarche d'analyse. Aussi, faut-il rester ouvert à la grande variété de modèles et de combinaison des différentes fonctions des systèmes de santé qui trouvent dans un processus de décentralisation le reflet des choix étatiques mais aussi les contradictions des sociétés où elle s'implémente.



Bibliographie

1. Anne Mills, J. Patrick Vaughan, Duane L. Smith et al. - La décentralisation des systèmes de santé: concepts et problèmes - 1991 - OMS. Genève
2. Bossert T., (1998), « Analyzing the decentralization of health systems in developing countries : decision space, innovation and performance », *Social Science and Medicine*, vol. 47, no 10, p. 1513-1527.
3. Champagne François, GRIS, Les PPP et la privatisation des services de santé : panacée ou illusion, octobre 2007.
4. Contandriopoulos A. P., Fondements idéologiques des systèmes de soins, Notes de cours, Analyser et comprendre le système de santé, Université de Montréal (2008),
5. Contandriopoulos André Pierre, La régulation d'un système de soins sans murs, *La santé demain vers un système de soins sans murs*, p.87-101
6. *Plan intérimaire MSPP avril 2010-septembre 2011*
7. Rey, Patrick et Jean Tirole : Contraintes verticales : l'approche principal-agent, *Annales d'économie et de statistiques*, 1, 1986.
8. Rondinelli, D. A., Nellis J. R., Cheema A S., (1983), Decentralization in developing countries : a review of recent experiences, *World Bank Staff Working Paper*, no 581, World Bank.
9. *World bank(2010), Decentralization thematic team*



Merci de votre attention

