

Non classifié

COM/DCD/DEV(2006)5



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

29-Nov-  
200620 nov.  
2006

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT  
CENTRE DE DEVELOPPEMENT

COM/DCD/DEV(2006)5  
Non classifié

## EFFICACITE DE L'AIDE DANS LE SECTEUR DE LA SANTE : RESUME ANALYTIQUE

### Contribution de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale de la santé

#### Forum mondial sur le développement : Efficacité de l'aide dans le secteur de la santé Réunion préparatoire 4 décembre 2006

*Le présent article est un résumé analytique du document complet intitulé "Efficacité de l'aide dans le secteur de la santé" [COM/DCD/DEV(2006)4]. Ce document décrit les efforts d'harmonisation et d'alignement menés dans le domaine de la santé et analyse les complexités inhérentes au secteur, les problèmes qu'elles posent pour l'efficacité de l'aide, ainsi que les dernières initiatives destinées à y remédier. Il évalue la pertinence des principes contenus dans la Déclaration de Paris en matière de santé et recommande d'en faire un secteur de référence pour suivre les progrès globaux en matière d'harmonisation et d'alignement de l'aide.*

*Les principes de bonnes pratiques applicables à la mobilisation de partenariats mondiaux pour la santé, qui figurent en annexe, sont le fruit des efforts de coordination qu'il a été convenu de déployer au préalable dans le cadre de programmes de portée internationale et peuvent être considérés comme le pendant du Guide de bonnes pratiques aux fins d'intégration et d'efficacité dans les programmes mondiaux intégrés et efficaces [COM/DCD/DEV(2006)9], dont la version provisoire sera examinée dans le cadre de l'Atelier d'orientation sur les programmes mondiaux et le programme de Paris qui se tiendra le 5 décembre.*

*Les responsables gouvernementaux que assisteront à cette réunion préparatoire et à l'atelier de réflexion politique sont invités à passer en revue les Principes et lignes directrices susmentionnés. Ces deux jeux de documents reflètent les grandes initiatives internationales qui visent à mieux intégrer les programmes mondiaux dans les plates-formes de développement des pays partenaires, comme le préconise la Déclaration de Paris (par.4.iv). Ils seront présentés au Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, aux fins d'examen et de discussion, en prévision des questions qui seront évoquées à la réunion du Forum de haut niveau, à Accra en 2008. Ils seront présentés au Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, aux fins d'examen et de discussion, en*

Personnes à contacter : Mme Rebecca Dodd, World Health Organisation (doddb@who.int) et M. George Schieber, World Bank (gschieber@worldbank.org)

JT03218789JT03218075

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le présent document fait le point sur les propositions qui sont destinées à améliorer l'efficacité de l'aide dans le secteur de la santé. Il vise également à solliciter le soutien actif du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) aux efforts déployés à l'échelon mondial et national. L'environnement créé à la fois par les complexités inhérentes à la satisfaction des besoins en matière de santé et par la prépondérance de ce secteur dans les domaines du développement, de la politique étrangère et de la sécurité est loin de faciliter les efforts d'harmonisation et d'alignement. Pour autant, c'est précisément ce cadre qui pourrait faire de la santé un secteur de référence pour suivre les progrès globalement recherchés en matière de coordination et d'alignement de l'aide à travers la Déclaration de Paris.

2. Ce document a été rédigé en prévision de la réunion du 4 décembre 2006 organisée par la Banque mondiale et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en collaboration avec l'OCDE, sur le thème de l'efficacité de l'aide dans le secteur de la santé. Cette rencontre s'inscrit dans le cadre de l'analyse réalisée par la Banque mondiale et l'OCDE pour évaluer l'impact des programmes mondiaux à l'échelon des pays et juger de la mise en oeuvre des Principes de Paris par ces programmes. Les conclusions de cette étude viendront éclairer les délibérations du Forum mondial sur le développement de l'OCDE.

3. La santé est, pour bien des raisons, un secteur complexe : la plupart des dépenses qui s'y rattachent sont de nature récurrente, les résultats sanitaires (exception faite de la mortalité) sont difficiles à mesurer, d'autres secteurs influent sur ces résultats, et divers acteurs non gouvernementaux jouent un rôle majeur dans le financement et l'offre de services de santé. En outre, la santé a toujours été un secteur important dans l'agenda international. Les préoccupations d'ordre humanitaire concernant la santé des pauvres dans le monde, conjuguées à la crainte d'une expansion des pandémies telles que le VIH/SIDA, ont placé la santé au cœur de la plupart des politiques de développement. Cette situation est illustrée par le fait que trois des huit objectifs de développement pour le millénaire (ODM) traitent directement de la santé et par la forte augmentation de l'aide au développement apportée à ce secteur ces dernières années. Le secteur de la santé a aussi connu des changements importants dans la structure de l'aide elle-même, comme en témoigne l'émergence de nouveaux financements en provenance de fondations privées, de nouveaux partenariats mondiaux en matière de santé et d'organisations de la société civile qui font entendre leur voix et usent de leur influence, en particulier dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA.

4. Cette évolution s'est accompagnée de réalisations significatives dans certains pays, en raison, bien souvent, d'un engagement fort et sur le long terme de la part des pouvoirs publics en faveur de la santé et grâce à une volonté d'infléchir la politique de manière à attirer et à mieux utiliser les fonds d'origine nationale ou extérieure. Si un certain nombre de pays pauvres affichent des avancées nettes dans le domaine de la santé, beaucoup d'autres, particulièrement en Afrique, accusent un retard au regard des ODM fixés dans ce domaine. Ce contexte, caractérisé par un engagement et des moyens croissants à l'échelle mondiale, d'une part, et par des progrès inégaux, de l'autre, a conduit à la mobilisation d'efforts destinés à augmenter l'efficacité de l'aide dans le secteur de la santé.

5. Trois initiatives méritent d'être mises en exergue à cet égard : l'initiative visant à accélérer les progrès en matière de santé (« *Scaling-up for Better Health Initiative* »), la définition du principe des « trois uns » que l'on doit à la communauté qui s'emploie à lutter contre le VIH/SIDA, et l'émergence de mécanismes de financement innovants dans le secteur de la santé. Toutes ont pour objectif de traiter de la question de l'efficacité de l'aide à l'échelle du pays, ainsi que de la fourniture de biens publics mondiaux dans le domaine de la santé.

## Accélérer les progrès dans le domaine de la santé

6. En 2004-2005, l'Organisation mondiale de la santé et la Banque mondiale ont organisé conjointement le Forum de haut niveau sur les ODM relatifs à la santé. Cette série de réunions avait pour objet d'étudier les obstacles qui, en amont, viennent entraver les progrès dans ce secteur. Ce forum a notamment permis de mieux comprendre les questions ayant trait à l'efficacité de l'aide dans le domaine de la santé. Une bonne partie de l'analyse présentée ici s'inspire des résultats des recherches menées dans le cadre de cette démarche. Celle-ci a fait ressortir quatre problèmes de fond :

- dans bien des cas, l'aide apportée au secteur de la santé ne correspond pas avec les priorités gouvernementales et les approches visant à appréhender le secteur de la santé dans sa totalité ne bénéficient pas de crédits suffisants ;
- l'aide au secteur de la santé est parfois imprévisible, de courte durée et instable, d'où la difficulté pour les ministères des Finances d'accroître la part des crédits destinés à couvrir les charges récurrentes (telles que les salaires ou les coûts des traitements médicamenteux de longue durée) sur la base des engagements pris par les bailleurs de fonds ;
- le nombre important des donateurs dans le secteur de la santé pose des problèmes d'harmonisation et d'alignement et peut imposer aux gouvernements des coûts de transaction élevés. Les Partenariats mondiaux pour la santé posent à cet égard des difficultés particulières, ce qui a amené le Forum de haut niveau à définir un ensemble de principes de bonnes pratiques applicables à la mobilisation de ces partenariats à l'échelon national (voir en annexe). Les principaux partenariats pour la santé ont commencé à appliquer ces principes qui reprennent largement la Déclaration de Paris et contribuent à sa mise en œuvre ;
- quelques bailleurs de fonds s'orientant vers la fourniture d'un appui général au budget, il importe de suivre l'impact de ce nouveau mode d'affectation des ressources sur le secteur de la santé.

7. Soucieuses de s'attaquer à ces problèmes et aux autres questions suscitées par la démarche du Forum de haut niveau, l'OMS et la Banque mondiale, avec la participation des pays en développement et l'appui d'institutions des Nations Unies, de donateurs bilatéraux et de Partenariats mondiaux pour la santé, se sont attelées à la mise en place d'une initiative destinée à accélérer les progrès en matière de santé (« *Scaling up for Better Health* » Initiative). Comme dans le cas de l'Initiative pour l'accélération du programme « Éducation pour tous », on envisage de mettre en place cette initiative aux niveaux national, régional et mondial afin de traiter l'ensemble des problèmes de financement, d'harmonisation, d'alignement et d'exécution qui entravent la progression en direction des ODM relatifs à la santé. Il s'agira d'associer à l'initiative, en particulier à l'échelon des pays, de nombreux représentants des pays où intervient le CAD de l'OCDE. Aussi, nous invitons les pays membres du CAD de l'OCDE à encourager leur représentant dans les pays à prendre une part active au processus et à les appuyer dans cette démarche.

### Les « trois uns »

8. L'ONUSIDA, en collaboration avec le Fonds mondial, les bailleurs de fonds bilatéraux et d'autres institutions internationales, s'est engagée à appliquer trois nouveaux principes d'harmonisation appelés les « trois uns », c'est-à-dire : un cadre d'action convenu contre le VIH/SIDA, à partir duquel seraient coordonnées les activités de tous les partenaires ; un organisme national de coordination de la lutte contre le VIH/SIDA, investi d'un large mandat plurisectoriel ; et un système de suivi et d'évaluation convenu à l'échelle nationale. Une équipe de coordination mondiale a ensuite été constituée avec pour mission de suivre les progrès réalisés dans le sens de l'application de ces trois principes et de recommander si nécessaire d'autres mesures.

9. Dans le droit fil de ces trois principes, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM), ainsi que l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), ont

engagé des programmes de réforme pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris, en mettant plus particulièrement l'accent sur l'harmonisation et l'alignement. Cette démarche s'appuie en partie sur les études réalisées par le Forum de haut niveau, et elle est guidée par les principes de bonnes pratiques mentionnés plus haut. Nous engageons les membres du CAD de l'OCDE à participer activement à ces efforts, en usant de leur influence au sein des conseils d'administration des Partenariats mondiaux pour la santé.

### **Des mécanismes de financement novateurs**

10. Les bailleurs dans le secteur de la santé s'attachent à concevoir de nouveaux mécanismes de financement qui permettent de compléter les ressources disponibles pour atteindre les ODM relatifs à la santé. Ces mécanismes se répartissent globalement en deux groupes. Le premier, dont fait partie la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFim), vise à accroître le volume des ressources apportées aux *pays* qui maintiennent le cap de politiques publiques judicieuses et de programmes performants et à rendre ces apports plus prévisibles. Le deuxième, qui englobe UNITAID (précédemment appelée Facilité internationale pour l'achat de médicaments) et le mécanisme d'engagements anticipés (« *Advanced Market Commitments* »), vise à encourager la mise au point et la fabrication de vaccins et de produits pharmaceutiques qui répondent aux besoins de santé des pays à faible revenu, afin d'accélérer la mise à disposition d'un bien public mondial que le marché n'a pas pu fournir. Ces mécanismes recèlent un potentiel considérable. Pourtant, s'ils servaient à financer des programmes « verticaux » au niveau national, ils risqueraient d'exacerber les problèmes d'harmonisation et d'alignement mis en lumière dans l'analyse des programmes mondiaux de promotion de la santé. Il s'agira donc de veiller à ce que ces nouveaux mécanismes soient bien coordonnés, de sorte qu'ils complètent les initiatives existantes et n'ajoutent pas à la fragmentation de l'architecture sanitaire mondiale. Nous voudrions inviter les membres du CAD de l'OCDE qui participent activement à l'élaboration et à la mise en place de ces nouveaux mécanismes à encourager et à appuyer les mesures qui doivent être prises pour veiller à ce que toutes ces initiatives soient bien coordonnées et se complètent.

11. En conclusion, si l'on veut faire avancer le programme d'harmonisation et d'alignement, il faudra savoir *gérer la diversité* générée par le large éventail de partenaires qui interviennent dans le secteur de la santé. À l'avenir, il sera essentiel que l'ensemble de ces partenaires reste résolument axé sur les résultats, contribue à une plus grande responsabilisation collective et prouve qu'une aide de meilleure qualité engendre de meilleurs résultats sanitaires. Il s'agit là d'un message important, alors que l'aide à la santé s'intensifie en prévision de 2015.

12. Pour les raisons évoquées plus haut, la santé pourrait bien servir de secteur de référence pour suivre les progrès d'ensemble dans le sens de l'harmonisation et de l'alignement et pourrait aussi constituer une mine de renseignements sur les leçons tirées et les pratiques recommandées. Tel est précisément l'objectif de l'initiative destinée à accélérer les progrès en matière de santé (« *Scaling up for Better Health* » Initiative), et l'instauration d'une collaboration étroite avec le CAD de l'OCDE par le biais du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et des activités des bailleurs de fonds revêtira, à cet égard, une importance capitale.

## ANNEXE

<b>PRINCIPES DE BONNES PRATIQUES APPLICABLES À LA MOBILISATION DES PARTENARIATS MONDIAUX POUR LA SANTÉ DANS LES PAYS</b>	
<b>Les Partenariats mondiaux pour la santé s'engagent à respecter les principes de bonnes pratiques suivants :</b>	
<b>APPROPRIATION</b>	
<b>1</b>	<p>Respecter le leadership du pays partenaire et aider ce dernier à renforcer sa capacité à l'exercer.</p> <p>Les Partenariats s'emploieront, le cas échéant, avec les donateurs partenaires, à aider les pays à respecter l'engagement qu'ils ont pris d'élaborer et d'appliquer des stratégies nationales de développement à travers un large processus consultatif ; à traduire ces stratégies en programmes d'opérations axés sur les résultats et conformes aux priorités définies, tels qu'ils figurent dans les cadres de dépenses à moyen terme et les budgets annuels ; et à diriger la coordination de l'aide à tous les niveaux, avec d'autres ressources de développement, en concertation avec les donateurs, en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.</p>
<b>ALIGNEMENT</b>	
<b>2</b>	Aligner leur aide sur les stratégies et les plans, ainsi que les institutions et les procédures, mis en œuvre par les pays partenaires à l'appui de leur développement national et de leur secteur de la santé. Lorsque ces stratégies ne reflètent pas suffisamment les priorités sanitaires les plus urgentes, collaborer avec tous les partenaires pour faire en sorte qu'elles soient prises en compte.
<b>3</b>	Faire évoluer progressivement cette aide du financement de projets vers le financement de programmes.
<b>4</b>	Utiliser le plus possible les systèmes nationaux. Si ce n'est pas possible, prendre des mesures de sauvegarde et des dispositions qui viennent renforcer et non affaiblir les procédures et les systèmes nationaux. <i>Dans ce contexte, les systèmes nationaux comprennent des mécanismes tels que les approches sectorielles et les systèmes nationaux de planification, de budgétisation, de passation des marchés et de suivi-évaluation.</i>
<b>5</b>	Éviter le plus possible de créer des structures spécifiques pour l'exécution et la gestion quotidienne des projets et des programmes de partenariats mondiaux pour la santé ( <i>comme les Cellules de gestion de projet</i> ).
<b>6</b>	Aligner le soutien analytique, technique et financier sur les objectifs et les stratégies de renforcement des capacités des partenaires ; utiliser efficacement les capacités existantes ; et harmoniser en conséquence le soutien au renforcement des capacités.
<b>7</b>	Donner des engagements indicatifs fiables de l'appui financier qui sera fourni dans un cadre pluriannuel et décaisser les fonds à temps et de façon prévisible, selon le calendrier convenu.
<b>8</b>	Se fonder le plus possible sur des mécanismes budgétaires et comptables transparents du gouvernement partenaire.
<b>9</b>	Faire appel progressivement aux systèmes nationaux de passation des marchés lorsque le pays a mis en place des normes et procédures convenues d'un commun accord ; et adopter des démarches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne sont pas conformes aux niveaux de performance convenus <sup>1</sup> . S'assurer que les dons de produits pharmaceutiques respectent les Directives de l'OMS sur les dons de médicaments <sup>2</sup> .

<sup>1</sup> Les pays eux-mêmes pourront choisir de se prévaloir des mécanismes de passation en commun des marchés ou de la procédure d'achat pour le compte de tiers, afin de réaliser des économies d'échelle.

<sup>2</sup> Voir <http://www.who.int/medicines/library/par/who-edm-par-99-4.pdf>

<b>HARMONISATION</b>	
<b>10</b>	Adopter, lorsque cela est possible, des dispositions communes simplifiées au niveau des pays pour la planification, le financement, les décaissements, le suivi-évaluation et la communication au gouvernement d'informations concernant les activités et les flux de ressources des Partenariats mondiaux pour la santé.
<b>11</b>	Collaborer avec les autres Partenariats et bailleurs d'aide au secteur de la santé pour réduire le nombre de missions sur le terrain qui font double emploi et le nombre d'études diagnostiques sur les procédures et les systèmes nationaux. Encourager la mise en commun des travaux analytiques, du soutien technique et des enseignements tirés et promouvoir les formations conjointes ( <i>par exemple, formation conjointe des nouveaux membres des conseils d'administration</i> ).
<b>12</b>	Adopter des cadres d'évaluation des résultats harmonisés pour les systèmes nationaux.
<b>13</b>	Collaborer au niveau mondial avec les autres Partenariats, donateurs et représentants des pays pour élaborer et mettre en oeuvre des démarches collectives qui permettent de s'attaquer aux problèmes intéressant plusieurs secteurs, en particulier pour renforcer les systèmes de santé, notamment la gestion des ressources humaines.
<b>GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS</b>	
<b>14</b>	Lier les programmes pays et les ressources à l'obtention de résultats qui cadrent avec des mécanismes permettant d'évaluer effectivement la performance du pays, en évitant d'imposer des indicateurs de performance qui ne soient pas conformes aux stratégies nationales de développement des partenaires.
<b>15</b>	Collaborer avec les pays pour utiliser, autant que possible, les cadres nationaux de suivi et de rapport axés sur les résultats.
<b>16</b>	Travailler en concertation avec les pays pour renforcer les capacités nationales et favoriser une gestion axée sur les résultats, en particulier en encourageant la recherche conjointe de solutions et l'innovation, sur la base d'activités de suivi et d'évaluation.
<b>RESPONSABILISATION</b>	
<b>17</b>	Fournir aux pays partenaires qui sollicitent leur soutien une information rapide, claire et complète sur l'aide apportée par les Partenariats, leurs procédures et leurs décisions (notamment en cas de décision de rejet de demande).
<b>GOVERNANCE</b>	
Les principes de gouvernance visent les partenariats d'envergure, dotés d'une structure administrative formelle. Les activités du Partenariat doivent être conformes aux règles régissant la structure d'accueil.	
<b>18</b>	Clarifier publiquement la répartition des rôles et des responsabilités au sein de la structure de gestion du partenariat ou du fonds. Les parties prenantes doivent être largement représentées au sein du conseil d'administration ou de l'instance de direction, et les pays en développement doivent pouvoir y faire entendre fortement leur voix.
<b>19</b>	Clarifier et rendre publics les rôles respectifs du Partenariat et des institutions multilatérales concernées, ceci incluant le type de relation entre le Partenariat et la structure d'accueil.
<b>20</b>	Conformément à l'obligation de transparence, faire en sorte que les Partenariats aient une mission et des objectifs clairement définis, appliquent des procédures transparentes et mettent des informations complètes et actualisées à la disposition du public
<b>21</b>	Les Partenariats doivent s'engager à réduire le plus possible leurs frais généraux et à assurer la rentabilité de leurs opérations; chaque partenariat doit disposer d'un cadre d'évaluation.
<b>22</b>	Se soumettre à un audit extérieur à intervalles réguliers. Pour les Partenariats abrités dans des structures de l'ONU, les procédures d'audit applicables seront celles de la structure d'accueil de l'ONU. Une copie de la partie pertinente du rapport de certification des comptes et du rapport d'audit devra être mise à la disposition du conseil d'administration du Partenariat.

- 1 Les pays peuvent, pour leur part, recourir à des mécanismes de passation des marchés centralisés ou assurés par des tiers, dans le but de profiter d'économies d'échelle.
- 2 Consulter <http://www.who.int/medicines/library/par/who-edm-par-99-4.pdf>