USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

MAI 2016

AFRICAN STRATEGIES FOR HEALTH

Photo par Todd Shapera

LES ACTEURS RÉGIONAUX FACE AU PROBLÈME DE RESSOURCES HUMAINES DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ EN AFRIQUE : Avantages comparatifs, défis et opportunités

L'Afrique a vu une tendance croissante vers le régionalisme au cours des 10 à 15 dernières années, en particulier dans le secteur de la santé, car de nouveaux enjeux en matière de santé exigent une coordination et des partenariats transfrontaliers. Un personnel de santé solide est essentiel pour une riposte efficace aux problèmes de santé. Obtenir des ressources humaines pour la santé (RHS) est une priorité à l'échelle régionale et mondiale. Les programmes de développement de la santé sont perçus comme une composante nécessaire pour assurer l'accès universel à des soins de santé de qualité. La région africaine est en proie à une pénurie de personnel de santé, des lacunes dans la couverture des services, des taux élevés d'attrition, et la migration de personnel qualifié vers des environnements de travail plus favorables. Des 46 pays de la région, 36 ont des pénuries critiques de RHS et les huit restants ont seulement environ 0,8 médecins, infirmières et sages-femmes par 1 000 habitants, alors que le seuil de densité minimale acceptable est de 2,3 pour 1 000 habitants. Lorsque toutes les catégories de personnel de la santé sont incluses, le déficit est estimé à 1,4 millions de travailleurs[1]. Sans le personnel dûment formé et motivé à tous niveaux, il est impossible de mettre en œuvre des politiques et des programmes de santé et d'atteindre les objectifs nationaux, régionaux et mondiaux en matière d'amélioration de la santé de la population. L'épidémie récente de fièvre Ebola en Afrique occidentale et centrale a montré comment la faiblesse des systèmes de santé et le manque de personnel médical rend la région incapable de répondre aux nouveaux besoins[2].

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). Ce dossier technique fournit un résumé des résultats relatifs aux acteurs régionaux engagés dans les questions des ressources humaines pour le personnel de la santé ainsi qu'à leurs avantages comparatifs, défis et opportunités.

Les acteurs régionaux ont commencé à remplir un espace critique pour combler la pénurie de ressources humaines dans le secteur de la santé en Afrique. Leurs structures organisationnelles et leur influence auprès des constituants les rendent bien placés pour jouer ce rôle et souvent de prendre en charge d'autres rôles complémentaires. Comprendre comment ils fonctionnent, y compris leurs avantages comparatifs et leurs défis, permettra aux gouvernements, aux donateurs et aux exécutants de s'associer plus efficacement et d'exploiter leur plein potentiel mutuellement.

Types d'acteurs régionaux travaillant dans les RHS 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 but commun. Ils peuvent être regroupés dans les trois catégories suivantes :

- *Les communautés économiques régionales (CER)* 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 en matière d'initiatives RHS, et, pour cette raison, sont souvent considérées comme les « blocs de construction » de l'intégration régionale.

- *Les associations et réseaux régionaux* comprennent les organes fédérateurs des organisations de la société civile (OSC). Il s'agit de groupes qui réunissent 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 développement des capacités et le plaidoyer. Ils suivent de près la réflexion actuelle sur les questions se rattachant aux personnel de la santé afin de diffuser des informations pertinentes, de surveiller la mise en œuvre des programmes pour le personnel de la santé, d'exprimer les avis de la communauté, ou de promouvoir les politiques en matière de RHS.

- *Les organisations techniques régionales* rassemblent des groupes de personnes ayant acquis une expertise technique approfondie du personnel de santé, qui comprennent le contexte africain et peuvent effectuer des recherches ou fournir des conseils pour la transformation des stratégies RHS en interventions techniquement rationnelles et fondées sur des preuves.

Avantages comparatifs des acteurs régionaux africains face au problème des RHS

Cette section décrit quatre des principaux avantages offerts par les organisations régionales africaines dans leur travail d'attaque des problèmes de personnel de santé sur le continent africain.

Établissement des priorités régionales

Les acteurs régionaux sont bien placés pour établir des priorités pour la région en convoquant les décideurs et en facilitant l'élaboration et le suivi des déclarations politiques. Ces stratégies visent à encourager et à aider les pays à élaborer leurs propres politiques relatives au personnel de santé et, ainsi, d'accélérer la réalisation des objectifs en matière de santé mondiale et régionale. Les organisations régionales comprenant des membres éminents, comme l'Union africaine (UA), peuvent demander aux pays de donner suite aux engagements pris par leurs gouvernements dans les déclarations précédentes. Par exemple, parallèlement à la Conférence internationale sur le financement du développement en 2015, l'UA a convoqué une réunion ministérielle de haut niveau qui a abouti au lancement de l'appel à l'action d'Addis-Abeba sur l'investissement dans le développement durable des ressources humaines pour la santé [3]. L'appel à l'action exhorte les États membres à augmenter le financement national du développement du personnel de santé, à optimiser la capacité du personnel existant, à encourager la collaboration d'apprentissage Sud-Sud pour le développement des ressources humaines, et s'engage envers la collaboration au sein des gouvernements pour augmenter l'espace fiscal nécessaire à l'investissement dans les ressources humaines. Les ministres des finances et de l'économie et les ministres de la santé de pays africains qui y ont participé ont appelé à un large engagement multisectoriel des banques de développement, des institutions de financement et d'autres partenaires de développement, et invite expressément l'UA et les CER à faciliter et à renforcer la mise en œuvre de ces recommandations.

Un autre exemple est le rassemblement des ministres de la santé de la Communauté sanitaire de l'Afrique orientale, centrale et australe (ECSA-HC) en 2014, où les participants ont discuté de la façon de renforcer les réponses aux problèmes de santé émergents et ré-émergents dans la région. Influencé par la mobilisation des membres de la société civile de l'Alliance mondiale des professionnels de la santé, les ministres de la Santé ont adopté une résolution pour intensifier les efforts des RHS. Trois ans auparavant, le Bureau régional pour l'Afrique (AFRO) de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a convoqué une consultation régionale au cours de laquelle une nouvelle feuille de route a été formulée pour intensifier l'effectif de la santé afin d'améliorer la prestation des services de santé dans la région (2012-2025). Reconnaissant que des efforts nationaux et régionaux sont nécessaires pour mettre en œuvre la feuille de route, l'ECSA-HC s'est engagé à accélérer son exécution en aidant les États membres à adapter et à aligner la feuille de route au contexte local, à faire rapport périodiquement sur les progrès des pays, et à fournir des ressources qui permettront l'établissement de programmes de formation de personnel de santé pour la région à la faculté de médecine (College of Health Sciences) de l'ECSA et à ses instituts constituants[4].

Mutualisation des informations et des ressources

Les organisations régionales peuvent servir de dépositaires d'informations et de ressources, et partager celles-ci au-delà des frontières nationales afin de combler les lacunes et d'assurer une distribution équitable. Les membres fournissent des données, des produits de base, des finances ou de l'expertise, étant entendu que ces ressources seront employées dans l'intérêt mutuel de l'ensemble de la communauté. Un exemple est l'approche régionale de l'Organisation Ouest Africaine de la Santé (OOAS) pour la gestion des informations concernant les ressources humaines. Face à une pénurie régionale du personnel de santé, l'OOAS a reconnu la nécessité d'encourager les travailleurs de la santé appartenant à divers créneaux à rester au travail, et de s'assurer qu'ils sont convenablement formés, répartis équitablement et bien soutenus. Lors d'une convocation, des responsables du développement des ressources humaines du ministère de la Santé des 15 États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'OOAS a facilité l'adoption d'un système d'information sur les ressources humaines (SIRH) régional ouvert, mis au point initialement par le projet « Capacity » de l'USAID[5]. Le SIRH fournit aux décideurs des informations fiables sur la disponibilité et la répartition du personnel de la santé, afin qu'ils puissent s'engager dans une planification efficace de leur personnel de santé nationale. La plate-forme régionale, qui rassemble les données des différents pays, fournit des avantages à ses membres par l'échange régional d'informations et de ressources techniques. Cette coordination transfrontalière et la création d'experts régionaux et locaux sont importantes pour la viabilité à long terme, elles permettent l'innovation et encouragent la future croissance des effectifs de santé.

Photo par Todd Shapera

- *Renforcement des capacités et partage des connaissances*

Les acteurs régionaux ont l'unique capacité de faciliter la connaissance, l'expérience, et le partage des meilleures pratiques entre les pays d'une région. L'Amref (African Medical and Research Foundation) est un exemple d'organisation régionale axée sur le partage des connaissances et le renforcement des capacités pour le personnel de la santé en Afrique. Grâce à l'élaboration d'une série de cours de formation de brève durée, de programmes menant à l'obtention de diplômes et grâce à une vaste collection de matériels d'enseignement concernant la santé, l'Amref est devenue un leader africain en matière de formation du personnel de la santé dans divers secteurs, allant des bénévoles jusqu'aux médecins. L'Amref complète les initiatives gouvernementales en fournissant des possibilités de formation pour le personnel de la santé dans l'ensemble de la région et à différents niveaux, permettant ainsi d'augmenter le nombre de diplômés dans le secteur de la santé sans accroître le fardeau des institutions gouvernementales. L'Amref applique des modèles de formation innovants, y compris des programmes d'apprentissage électronique (e-learning) et d'apprentissage mobile (m-learning), qui améliorent l'accès à la formation pour les travailleurs de la santé dans les zones rurales et les zones difficiles à atteindre. En outre, les programmes de l'Amref suggèrent que former des personnes plus près de leurs demeures peut augmenter le niveau de rétention et améliorer l'équité dans la répartition du personnel de la santé[6]. L'élaboration de solutions dirigées par des africains dans le domaine de l'éducation et de la formation, de la gestion, des stratégies de rétention, ainsi que du règlement et de l'accréditation permet à l'Amref, comme à d'autres acteurs régionaux, de collaborer étroitement avec les efforts mondiaux en cours pour élargir et améliorer les RHS.

- *Plaidoyer pour le changement*

Les organisations régionales, telles que la plate-forme africaine sur les ressources humaines pour la santé (APHRH), peuvent aider les décideurs nationaux à comprendre le rôle vital des travailleurs de la santé qui sont en première ligne afin de réaliser leurs objectifs de santé mondiale. APHRH est une coalition de partenaires qui vise à plaider en faveur d'une coopération régionale appuyant les stratégies pilotées par les pays et qui aide à catalyser l'action de renforcement des RHS à l'échelle régionale et nationale. Le réseau plaide pour une augmentation des investissements en RHS à tous les niveaux et facilite les partenariats d'intervenants pour élaborer, mettre en œuvre, surveiller et évaluer les progrès. Grâce au soutien de l'adhésion de toute une gamme d'acteurs, y compris les agences de développement, les établissements universitaires, les ONG, les gouvernements et les associations professionnelles – et grâce à l'organisation de forums d'intervenants, APHRH est en mesure de soulever les questions émergentes et de s'assurer que les RHS demeurent au premier rang des discussions sur les politiques de santé[7]. D'autres organisations régionales, dont l'AFRO de l'OMS, peuvent élaborer des stratégies de communication pour la sensibilisation, le plaidoyer et la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre du système mondial de politiques des RHS. Ces informations peuvent aider les organisations régionales à continuer à promouvoir, à divers niveaux de gouvernement, l'éducation, les finances et les secteurs de services publics afin d'améliorer les investissements financiers dans le développement des RHS.

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. Les trois principaux défis sont présentés ci-dessous.

- *Capacité limitée à influencer les investissements financiers dans les RHS*

Historiquement, il y a eu très peu d'investissements dans la formation d'un personnel de la santé en nombre suffisant pour la région. Une faible allocation budgétaire au secteur de la santé dans son ensemble entrave les stratégies de formation, de recrutement et de rétention du personnel de la santé. Les organismes régionaux peuvent demander aux gouvernements nationaux d'augmenter cet investissement, qui est très limité, dans le développement des systèmes de santé, y compris les ressources humaines. Toutefois, ils peuvent être limités dans leur capacité d'influer sur les investissements, parce que les améliorations des RHS exigent l'assentiment à divers niveaux d'organismes gouvernementaux autres que ceux de la santé. Les ministres ayant un pouvoir décisionnel sur le financement des RHS, l'éducation médicale, et l'embauche et la rémunération du secteur public, doivent également être engagés.

- *Multiplicité des acteurs et des programmes*

Les questions de RHS sont traitées par plusieurs acteurs à l'échelle nationale, régionale et mondiale. Souvent, les solutions sont intégrées en tant que composant d'autres programmes ou abordées dans le contexte d'une intervention particulière en matière de santé ou dans le cadre du personnel de la santé. Des particuliers, des institutions et des pays peuvent être membres de plus d'une CER, ou de plusieurs réseaux et associations dont les missions se chevauchent. La multiplicité des politiques, programmes et objectifs dans ces groupes peut entraîner de la confusion parmi les membres au niveau des pays, les gouvernements nationaux, et des bailleurs de fonds en ce qui concerne

les stratégies à déployer pour atténuer les problèmes de personnel. Ceci peut provoquer la fragmentation de la réponse aux problèmes de RHS lorsqu'un secteur d'intérêt particulier reçoit plus d'attention et d'investissement, aux dépends des autres. Les lacunes des RHS devraient plutôt être traitées par une approche à l'échelle du système plus large, coordonnée et harmonisée entre les diverses parties prenantes afin d'éviter le gaspillage et de cibler les besoins appropriés.

- *Autorité limitée pour imposer la mise en œuvre des politiques*

En dépit de leur capacité à diffuser les résultats de recherche et les meilleures pratiques à l'échelon politique le plus élevé et à influencer le processus de décision politique, les acteurs régionaux disposent de pouvoirs limités pour imposer la mise en œuvre de politiques et de stratégies convenues à l'échelle régionale au niveau national. Toutefois, ils sont bien placés pour surveiller et évaluer les progrès des pays en ce qui concerne les résolutions adoptées précédemment et assurer que les questions émergentes des RHS restent à l'avant-garde de la discussion stratégique.

Opportunités

Au moment où des objectifs plus ambitieux sont fixés pour une réduction des maladies et l'amélioration de la santé à travers l'Afrique, il est d'autant plus essentiel d'investir dans un solide effectif pour atteindre ces objectifs. La pénurie de personnel de la santé, l'insuffisance des réformes de la politique générale et des cadres réglementaires pour les RHS, la faiblesse de l'ensemble de compétences et la distribution géographique inégale du personnel peuvent directement entraver l'accès aux services et aux interventions permettant de sauver des vies. En outre, le renforcement du personnel de santé est étroitement lié avec neuf des 17 objectifs du développement durable, dont plusieurs s'étendent au-delà de la portée du secteur de la santé[8]. Des plates-formes de collaboration pour la coordination entre les pays, secteurs et intervenants sont essentielles à la mise en œuvre efficace de politiques relatives au personnel de la santé et peuvent avoir des effets positifs sur les partenariats pour le développement durable. L'investissement dans un personnel de la santé solide et motivé a le potentiel d'améliorer l'accès équitable aux soins de santé dans les zones urbaines, à répondre aux épidémies transfrontalières, à réduire le taux de chômage, à conduire à l'autonomisation des femmes et à réduire la pauvreté.

Les acteurs régionaux, en particulier, peuvent combler les lacunes critiques en matière de renforcement des capacités nationales à s'adapter, planifier, investir et mettre en œuvre des modèles de ressources humaines durables. Ils peuvent améliorer la structure opérationnelle du personnel de la santé à divers niveaux en comparant et contrastant les meilleures pratiques des pays de la région. Ils peuvent également jouer un rôle important de coordination entre les multiples acteurs traitant des questions relatives aux ressources humaines à différents niveaux du système de santé et à recueillir le soutien national et régional dans d'autres secteurs. Un mécanisme efficace de coordination permettra d'éviter la duplication d'efforts et de maximiser les ressources limitées. Les acteurs régionaux ont également la possibilité de mener une surveillance structurée des pays dans la mise en œuvre des stratégies mondiales et régionales pour améliorer les questions liées au personnel de la santé. Ce faisant, elles sont bien placées pour identifier les besoins des pays et pour établir une carte des partenariats en mesure d'aider à combler ces lacunes.

Conclusion

Les acteurs régionaux sont des acteurs importants dans le développement des capacités des travailleurs de la santé et dans la rétention d'un effectif compétent et motivé : ils facilitent le développement des déclarations politiques qui poussent les pays à établir des stratégies et des politiques pertinentes au niveau local, et ils facilitent l'échange des meilleures pratiques et le plaidoyer pour les ressources. Malgré leurs avantages et opportunités de participation accrue, ils sont confrontés à des défis internes et externes complexes. Par conséquent, les entités régionales africaines, y compris les communautés économiques, réseaux, associations, et organisations techniques, doivent travailler en collaboration avec les donateurs, les gouvernements et les partenaires d'exécution afin de maximiser leur impact collectif dans le maintien d'un personnel de la santé solide. Une coordination régionale efficace permettra aux pays africains de maintenir un personnel de la santé national solide et d'accélérer les progrès vers l'amélioration de la santé et des résultats économiques en Afrique. ■

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 enregistrés sur le continent en vue d'améliorer la prise de décisions en matière d'investissements dans le secteur de la santé.

NOTES

1. "Roadmap for scaling up the human resources for health in the African region 2012-2025". Africa Health Workforce Observatory. 2014.
2. "Health Workforce 2030: A global strategy on human resources for health". Alliance mondiale pour les personnels de santé. Organisation mondiale de la santé. Genève, Suisse.
3. OMS, "Addis Ababa Call to Action on a high-level ministerial meeting on investing in human resources for health for sustainable development". Juillet 2015.
4. ECSA-HC, "East, Central and Southern Africa Health Community College of Health Sciences".
5. Capacity Plus, "West Africa's Regional Approach to Strengthening Health Workforce Information". 2012.
6. Dalberg and Amref, "Contribution of Civil Society Organizations to Health in Africa". 2013.
7. African Platform on Human Resources for Health, "About APHRH".
8. Organisation mondiale de la santé, "#Workforce2030 and the Sustainable Development Goals".

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
www.africanstrategies4health.org

Cette publication a été rendue possible grâce au généreux soutien de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) sous le numéro de contrat AID-AAO-C-11-00161 avec Management Sciences for Health. Le contenu est la responsabilité des auteurs et ne reflète pas nécessairement les vues de l'USAID ni du Gouvernement des États-Unis.