

# SYNTHÈSE ④

Avril 2022

## Mise à profit des facteurs d'économie politique au cœur du financement des soins de santé primaires

Les modalités de financement du secteur de la santé alimentent le mécanisme des soins de santé primaires (SSP), mécanisme moteur qui garantit de parvenir à des conditions de santé optimales et à la couverture santé universelle. Ces modalités doivent être adaptées pour que la prestation des services de SSP soit efficace, performante, équitable.

La Commission Lancet sur le financement des soins de santé primaires a identifié les meilleures pratiques en matière de renforcement des modalités de financement des SSP et définit une nouvelle vision de la manière de placer les individus au centre du financement des SSP. Ce document est le quatrième d'une série de synthèses techniques centrées sur différents éléments des modalités de financement du secteur de la santé. La présente synthèse porte sur les facteurs d'économie politique qui influencent le financement des soins de santé primaires.

### L'importance de l'économie politique

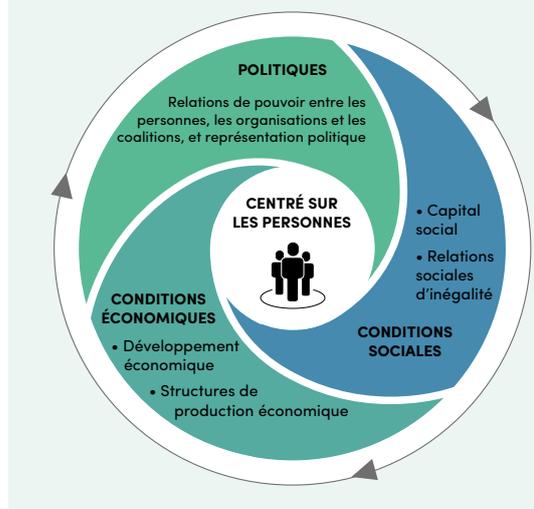
Le financement efficace et équitable des SSP nécessite une prise en compte explicite des conditions sociales, politiques et économiques en constante évolution dans un certain contexte – soit de l'économie politique d'un pays, en même temps que des facteurs techniques.

L'analyse de l'économie politique englobe trois domaines interdépendants: la politique, les conditions sociales et l'économie d'un pays (figure 1). Les structures et les processus sont dynamiques et peuvent évoluer dans le temps ou changer rapidement en période de crise.

### Les conditions politiques influencent le financement des SSP

**Les moteurs politiques du changement:** Un changement dans le financement des SSP peut être impulsé par différents acteurs qui représentent divers pouvoirs politiques, intérêts économiques ou mouvements sociaux. Dans certains contextes, le renforcement du financement des SSP s'est inscrit dans le cadre d'une volonté politique cohérente visant à garantir les droits humains fondamentaux et l'équité, tandis que pour d'autres, le changement a été provoqué par des dirigeants politiques qui cherchaient à servir les intérêts de groupes spécifiques ainsi qu'à étendre leur légitimité et leur influence.

Figure 1: Cadre de l'analyse d'économie politique



L'implication précoce d'acteurs aussi bien internes qu'externes au système de santé, notamment des dirigeants, des experts techniques et des activistes sociaux, peut contribuer à transformer le financement des SSP en augmentant le réservoir de connaissances et de compétences techniques qui soutiennent les réformes et en favorisant l'unité entre les différents groupes d'intérêt. La collaboration entre les acteurs est au cœur du concept d'une « approche pangouvernementale » qui transcende les limites traditionnelles des portefeuilles des ministères de tutelle et des autres organismes pour atteindre des objectifs multisectoriels communs.

### POINTS CLÉS

- Les conditions politiques, sociales et économiques sont aussi importantes que les éléments techniques dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un financement efficace et équitable des SSP. Ces facteurs d'économie politique représentent à la fois des contraintes et des opportunités.
- La progression du financement des SSP centrés sur les personnes s'appuie sur des stratégies techniques, elles-mêmes reposant sur des éléments politiques – ce qui implique que l'élaboration de politiques de financement et de réforme des SSP doit être étayée par une analyse de l'économie politique.
- L'analyse de l'économie politique peut permettre d'identifier les voies à suivre et les défis rencontrés lors du changement envisagé, en adoptant une vision à long terme, et définir les « lignes rouges » structurelles, sociales ou économiques, qu'il faudra contourner.
- Il est essentiel de disposer d'une vision à long terme clairement articulée pour progresser vers un financement efficace et équitable des SSP. Lorsque les pays poursuivent des réformes à long terme la cohérence, l'adaptation et le maintien des objectifs sont nécessaires, mais il faut préserver en même temps une certaine flexibilité afin de tirer parti des opportunités de changement.
- Le séquençage est essentiel: les planificateurs doivent disposer des bases techniques et de stratégies déjà prêtes pour profiter des fenêtres d'opportunité qui pourraient s'ouvrir, grâce à la dynamique politique et aux forces sociales et économiques.

**Vision à long terme, stratégies flexibles:** L'équilibre du pouvoir entre les différents groupes évolue au fil du temps, entraînant l'émergence de nouveaux programmes, de nouveaux acteurs et de nouvelles coalitions. Étant donné la nature évolutive des processus politiques, il est important de s'appuyer sur une vision précise et à long terme pour soutenir la transition vers des modèles de prestation de SSP.

Afin de favoriser des fonctions et une réforme du financement efficaces en accord avec cette vision, il est nécessaire de participer activement à la vie politique et de toujours élaborer de nouvelles solutions techniques aux problèmes émergents. Dans certains cas, les solutions techniques peuvent être développées en attendant que se présente une fenêtre d'opportunité pour les implémenter; dans d'autres cas, l'évolution rapide du contexte politique crée une demande pour des solutions techniques innovantes.

### Les conditions sociales, élément déclencheur du changement de financement des SSP

Une série de facteurs sociaux peut provoquer un changement de financement des SSP. Nous retrouvons parmi ceux-ci: le degré d'inégalité au sein d'une société, la disponibilité des travailleurs de la santé aptes à mettre en œuvre des réformes, ainsi que les revendications sociales importantes propulsant certaines questions sur le devant de la scène. Tout type de crise peut être transformé en opportunité de réforme des SSP, pour peu que les réformateurs soient prêts à agir. La pandémie de COVID-19 a provoqué un bouleversement mondial particulièrement grave qui a affecté les sociétés et les perspectives économiques. Cette pandémie a également déclenché des initiatives et des débats sur la façon dont les SSP devaient être transformés pour répondre à l'évolution des besoins.

### Les facteurs économiques jouent un rôle important dans le financement des SSP

Ces facteurs incluent la structure de l'économie, les cycles économiques de stagnation, de récession ou de croissance, la structure du marché des prestataires de la santé, la taille et la dynamique du secteur privé, ainsi que l'importance de l'aide comme source de financement de la santé. Dans les PFR, seule une infime partie de la population et des organismes du secteur privé sont soumis à l'impôt. Par conséquent, ceux qui paient l'impôt possèdent un pouvoir considérable sur le choix des réformes à mettre en œuvre. La taille relativement réduite des marchés formels du travail limite également le potentiel des impôts sur le travail ou des cotisations d'assurance maladie à générer des revenus pour soutenir l'assurance maladie publique.

Il faut souvent avoir recours à des compromis stratégiques, alignés sur les intérêts des acteurs, tout en ciblant les solutions réalisables, pour que des changements dans le financement des SSP soient politiquement viables. Cela peut inclure le recours à des réformes par étapes et progressives du secteur de la santé jusqu'à l'émergence d'un nombre critique de prestataires qui soutiennent les SSP, ou bien de diriger, d'évaluer et d'adapter les innovations en matière de financement des SSP avant leur adoption à grande échelle.

### Mise à profit du contexte de l'économie politique : une approche pragmatique

Analyser l'économie politique peut permettre d'élaborer des stratégies qui prennent en compte les intérêts des différents acteurs et s'adaptent aux conditions sociales et économiques pour soutenir les réformes du financement du secteur de la santé. Cette analyse aura de meilleurs résultats si on y procède pour chaque contexte national, et souvent même infranational. Il est essentiel de disposer de moyens qui permettent de comprendre le contexte de l'économie politique et de tirer parti des fenêtres d'opportunité. Élaborer des stratégies techniques informées sur le plan politique implique de poser les bonnes questions pour pouvoir évoluer dans un contexte d'économie politique complexe (case 1).

### Questions clés à poser tout au long du cycle de décision politique

- Quel est le problème à résoudre? Quelles sont les suggestions pour améliorer le financement des SSP? Quelles stratégies permettraient d'y parvenir au fil du temps?
- Qui sont les parties prenantes influentes?
- Quelles sont leurs fonctions? Quel pouvoir en retirent-elles?
- Quelles dynamiques politiques sont en jeu?
- Comment pourrait-on modifier les mesures incitatives pour promouvoir les changements?
- Quelles conditions sociales et économiques pourraient présenter un intérêt ou un handicap pour les changements envisagés?
- Quelles sont les voies les plus susceptibles de mener au changement?
- Par quels points de démarrage possibles faut-il commencer pour faire avancer la réforme?
- S'il existe une fenêtre d'opportunité, comment l'utiliser pour impulser et soutenir une dynamique politique?
- Comment les stratégies envisagées prennent-elles en compte la dépendance aux techniques antérieures? Comment devrait-on séquencer les stratégies?

### MISE EN APPLICATION

- Le ministère de la Santé devra définir une stratégie de financement des SSP centrés sur les personnes et la rendre opérationnelle en déterminant les étapes à suivre pour atteindre les objectifs fixés, en créant une marge de manœuvre pour s'adapter aux changements politiques et socio-économiques, aux crises et autres chocs, tout en se préparant à exploiter les opportunités qui pourraient se présenter.
- Le ministère de la Santé devra adopter une approche pangouvernementale, impliquant l'ensemble des ministères dont les compétences interagissent avec le secteur de la santé.
- L'ensemble des acteurs du changement devront procéder à une analyse de l'économie politique – en amont et tout au long de la mise en œuvre d'une politique ou d'une réforme – afin de composer au mieux avec l'évolution des conditions politiques, économiques et sociales au niveau infranational, national et mondial.
- L'ensemble des acteurs du changement devront investir dans le renforcement des compétences des personnes qui travaillent au sein du gouvernement ainsi que dans les capacités opérationnelles et les connaissances nécessaires à l'analyse de l'économie politique.

**RAPPORT COMPLET:** Hanson K, Brikci N, Erlangga D, et al. The Lancet Global Health Commission on financing primary health care: putting people at the centre. *Lancet Glob Health* 2022; <https://www.thelancet.com/commissions/financing-primary-health-care>

**FINANCEMENT:** Ce travail a été financé grâce à un don de la Fondation Bill et Melinda GATES. Cependant, les thèses développées dans ce rapport n'expriment que les vues personnelles de leurs auteurs, elles ne reflètent pas forcément les thèses ou politiques de la Fondation Bill et Melinda Gates.

**REMERCIEMENTS:** Mémoire technique édité et formaté par Becky Wolfe