



COMITÉ RÉGIONAL DE L'AFRIQUE

ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante-sixième session

Addis Abéba, Ethiopie, 28 août – 1^{er} septembre 2006

Point 8.3 de l'ordre du jour provisoire

**PAUVRETÉ, COMMERCE ET SANTÉ :
UN PROBLÈME DE DÉVELOPPEMENT SANITAIRE ÉMERGENT**

Rapport du Directeur régional

RÉSUMÉ D'ORIENTATION

1. L'Accord général sur le Commerce des Services (AGCS) est l'un des plus importants accords commerciaux multilatéraux conclus à l'issue des négociations du Cycle d'Uruguay qui ont conduit à la création de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Il constitue un cadre juridique multilatéral permettant aux Membres de l'OMC de réaliser la libéralisation progressive du commerce des services, y compris des services de santé. L'impact de l'AGCS sur les services, en général, et les services de santé, en particulier, offerts par le secteur public, fait actuellement l'objet d'un débat animé, au niveau international.
2. La santé est indispensable pour le développement économique et la prospérité à long terme. L'amélioration de la santé est bénéfique au développement, tandis que le développement et l'accroissement des ressources qu'il génère sont essentiels pour promouvoir la santé publique. La pauvreté entraîne la détérioration de l'état de santé qui, à son tour, perpétue la pauvreté. Le mauvais état de santé réduit également le capital humain et la productivité. La croissance économique, accompagnée d'une redistribution de ses fruits, représente pour les pays le principal moyen de réduire la pauvreté.
3. La libéralisation du commerce peut constituer un puissant outil de promotion du développement et de réduction de la pauvreté. L'avènement d'un régime commercial caractérisé par l'ouverture et la transparence, qui favorise l'allocation efficace des ressources, est une importante condition préalable requise pour une croissance de portée large et durable.
4. L'Afrique subsaharienne est la seule région du monde où la pauvreté n'a cessé de s'accroître au cours de ces dernières années. Or l'accentuation de la pauvreté ouvre la voie à la propagation des maladies. La libéralisation du commerce peut affecter la santé directement ou indirectement. Elle peut également favoriser ou entraver la réalisation des objectifs nationaux de développement dans le secteur de la santé.
5. Les ministères de la santé doivent évaluer minutieusement et gérer les risques et

opportunités qu'entraîne, tant sur le plan de la santé humaine que sur celui du développement, la libéralisation croissante des services de santé, aux termes de l'AGCS. Les systèmes de santé des pays de la Région africaine ne sont pas suffisamment équipés pour apporter des solutions efficaces aux problèmes liés au commerce.

6. Pour les pays de la Région africaine, l'enjeu est de parvenir à tirer parti des opportunités émergentes qu'offre le commerce des services de santé à l'échelle mondiale, tout en s'employant à atténuer les effets néfastes de ce commerce.

7. Le Comité régional est invité à examiner le présent document et à adopter les perspectives proposées.

SOMMAIRE

Paragraphes

INTRODUCTION.....	1 – 4
APERÇU GÉNÉRAL	5 – 14
ANALYSE DE LA SITUATION	15 – 20
PERSPECTIVES	21 – 22
CONCLUSION	23 – 24

INTRODUCTION

1. L'Accord général sur le Commerce des Services (AGCS) est l'un des plus importants accords commerciaux multilatéraux conclus à l'issue des négociations du Cycle d'Uruguay qui ont conduit à la création de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Il constitue le cadre juridique permettant aux Membres de l'OMC de réaliser la libéralisation progressive du commerce des services, y compris des services de santé. L'impact de l'AGCS sur les services, en général, et les services de santé, en particulier, offerts par le secteur public, fait actuellement l'objet d'un débat animé, au niveau international.

2. Le commerce des services a enregistré une croissance rapide au cours des deux dernières décennies. Entre 1980 et 2004, la valeur totale des exportations de services a augmenté de plus de 500 %, passant de US \$363 milliards à US \$2100 milliards. Le commerce des services représente actuellement environ 20 % du total des exportations mondiales. L'importance économique du secteur de la santé augmente. Les dépenses de santé, à l'échelle mondiale, sont estimées à US \$3000 milliards. Selon les estimations, le commerce des services de santé représente actuellement environ 1 % des dépenses de santé à l'échelle mondiale, soit US \$30 milliards, et ne cesse de croître.¹

3. Bien que le commerce des services de santé dans la Région africaine soit actuellement d'un niveau modeste, il est probable qu'il enregistre une croissance, à mesure que les pays de la Région libéralisent leurs économies. Il est urgent et nécessaire de promouvoir une meilleure compréhension de l'impact du commerce des services de santé sur la réalisation des objectifs sociaux et de développement, ainsi que des arbitrages potentiels entre ces objectifs et les considérations d'ordre commercial. Une telle compréhension permettra aux pays de tirer parti des opportunités émergentes qu'offre le commerce des services de santé à l'échelle mondiale, et d'atténuer les effets néfastes potentiels de ce commerce.

4. Le présent document traite de l'impact du commerce des services de santé sur la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et de promotion de la santé publique, et propose des perspectives pour la Région africaine.

APERÇU GÉNÉRAL

Pauvreté, libéralisation du commerce et santé

5. La santé est indispensable pour le développement économique et la prospérité à long terme.² L'amélioration de la santé est bénéfique au développement, tandis que le développement et l'accroissement des ressources qu'il génère sont essentiels pour promouvoir la santé publique. Le mauvais état de santé réduit le capital humain et la productivité, deux facteurs clés qui sont d'une importance cruciale pour attirer l'investissement, soutenir la concurrence sur les marchés internationaux et promouvoir la croissance économique.

¹ WHO, Meeting report of the international consultation on assessment of trade in health services and GATS, research and monitoring priorities, Geneva, 9-11 January 2002, World Health Organization.

² OMS, *Macroéconomie et santé : Investir dans la santé pour le développement économique*, Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2001.

6. La pauvreté constitue le phénomène le plus meurtrier et la principale cause du mauvais état de santé et des souffrances dans le monde.³ Le mauvais état de santé favorise l'absentéisme au travail, réduit la productivité et diminue le revenu. Sous l'effet combiné de ces facteurs, les ménages s'enferment dans un cercle vicieux de pauvreté et de mauvaise santé.

7. La libéralisation du commerce peut constituer un puissant outil de promotion du développement et de réduction de la pauvreté. Il a été établi que l'essor du commerce, grâce à la politique de libéralisation, induit une augmentation significative de la productivité.⁴ La pression exercée sur l'industrie domestique par des importations compétitives stimule l'innovation technologique et la productivité. L'ouverture en matière de commerce contribue d'une manière significative à l'amélioration de la productivité et a un grand impact sur la prime de risque au niveau des pays.⁵ Ses principaux acquis pour les pays en développement sont l'amélioration de l'efficacité d'allocation; l'accès aux technologies de pointe et aux intrants intermédiaires; la diversification accrue des marchandises; les avantages des économies d'échelle et de gamme; le renforcement de la concurrence sur le marché intérieur; et la création d'externalités de la croissance, par le biais des transferts de connaissances.

Accords de l'Organisation mondiale du Commerce et leur impact sur les services de santé

8. L'Organisation mondiale du Commerce (OMC) fournit le cadre juridique et institutionnel des échanges commerciaux entre pays. Elle est chargée de la gestion de 29 accords commerciaux multilatéraux couvrant toutes les questions commerciales. Quatre de ces accords ont des implications pour la santé : l'Accord sur les Aspects des Droits de Propriété intellectuelle qui touchent au Commerce (ADPIC); l'Accord de l'OMC sur l'Application des Mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS); l'Accord sur les Obstacles techniques au Commerce (OTC); et l'Accord général sur le Commerce des Services (AGCS).

9. L'Accord ADPIC définit les normes minimales de protection des droits de propriété intellectuelle, y compris des brevets, des droits d'auteur, des marques déposées et des dessins industriels. La protection des brevets relatifs aux médicaments et à d'autres produits sanitaires peut entraîner une hausse des prix des médicaments, affectant ainsi leur abordabilité et leur accessibilité. La Conférence ministérielle de Doha, tenue en novembre 2001, a adopté une déclaration autorisant les Membres de l'OMC à prendre des mesures pour protéger la santé publique (l'exemption instituant cette flexibilité a été convenue le 30 août 2003). L'Accord ADPIC a également des implications pour la médecine traditionnelle. Bon nombre de pays de la Région africaine possèdent un riche héritage de systèmes traditionnels de médecine qui constituent une partie intégrante de leurs systèmes nationaux de santé. Les pauvres recourent très largement à ces systèmes.

³ OMS, *Rapport sur la santé dans le monde 1995 – Réduire les écarts*, Genève, Organisation mondiale de la Santé, 1995.

⁴ Frankel J-A, Romer, Does trade cause growth? *American Economic Review*, 89(3) : 379-399, 1999.

⁵ Stoeckel A, Tang K, McKibbin W, The gains from trade liberalization with endogenous productivity and risk premium effects, Technical paper prepared for seminar : Reasons versus emotion : Requirements for a successful WTO round, Seattle, Washington, 2 December 1999.

10. L'Accord SPS porte sur les politiques nationales en matière de salubrité des aliments. Pour qu'un pays applique des mesures plus rigoureuses que celles qui ont été arrêtées par la Commission du Codex Alimentarius, il doit prouver qu'il existe des risques pour la santé. Une des préoccupations majeures des pays en développement est que les pays développés empêchent des importations en imposant des conditions indues en matière de salubrité des aliments, ce qui aurait un impact négatif sur la réduction de la pauvreté et la promotion de la nutrition.

11. L'Accord OTC a trait aux normes de production, d'étiquetage, d'emballage et de qualité des produits pharmaceutiques, des agents biologiques, des denrées alimentaires et d'autres produits de consommation. Il stipule que les produits doivent être comparables aux produits similaires, quelles que soient les méthodes et pratiques de production. Des craintes ont été exprimées quant à la possibilité que cela puisse aboutir à un parti pris contre l'adoption de règlements de santé et de sécurité, au cas où ceux-ci entraînent des coûts de production additionnels.

12. L'AGCS est le cadre juridique multilatéral permettant aux Membres de l'OMC de réaliser la libéralisation progressive du commerce des services, y compris des services de santé. Il définit quatre formes (*appelées modes de fourniture*) d'échange international de services :

Mode 1 - La prestation transfrontalière : c'est le mode de fourniture de services, par des fournisseurs non résidents, au-delà des frontières du pays, pour consommation dans un autre pays;

Mode 2 - La consommation à l'étranger : c'est le cas où un consommateur ou une entreprise passe la frontière pour utiliser des services dans un autre pays;

Mode 3 - L'établissement : c'est le cas où une entreprise étrangère implante des filiales ou des succursales dans un autre pays pour y fournir des services;

Mode 4 - Le mouvement temporaire de personnes physiques : c'est le cas lorsqu'un individu quitte son pays d'origine pour fournir des services dans un autre pays.

13. Dans le cadre des négociations au titre de l'AGCS, les pays prennent ou demandent des engagements spécifiques pour l'accès aux marchés de divers types de services, y compris de services de santé. Dans le secteur de la santé, l'AGCS ne s'applique qu'aux services de santé fournis à des fins lucratives, ce qui exclut de son champ d'application les services de santé qui sont offerts par les établissements publics sur une base non commerciale ou non concurrentielle.

14. L'impact de l'AGCS sur les services, en général, et les services de santé, en particulier, offerts par le secteur public, continue de faire l'objet d'un débat animé, au niveau international. Compte tenu du caractère contraignant des engagements, les décideurs doivent faire preuve de prudence et évaluer minutieusement les capacités de leurs pays respectifs à tirer parti du commerce des services de santé.

ANALYSE DE LA SITUATION

15. L'on dispose de peu d'informations sur le commerce des services de santé dans la Région africaine. Il existe des échanges transfrontaliers, bien que leur ampleur soit difficile à quantifier. Les populations cherchent à obtenir des soins médicaux dans d'autres pays de la Région et d'ailleurs. Des pays envoient certains de leurs citoyens à l'étranger pour suivre une formation médicale ou

paramédicale. Dans plusieurs pays, on trouve des cliniques, hôpitaux et autres services médicaux appartenant à des étrangers. On note également un important flux de professionnels de la santé à destination et en provenance de certains pays.

16. La libéralisation du secteur de la santé peut aider à résoudre certains problèmes ayant trait à l'équité, à l'efficacité, à la qualité et à l'accessibilité des services. Les pays peuvent recourir aux services de professionnels de la santé basés dans d'autres régions du monde, grâce à la cybersanté et à la télémédecine, afin d'améliorer la qualité du diagnostic et de la prise en charge des cas, en particulier dans les zones rurales et reculées. Les pays peuvent en outre perfectionner les aptitudes de leurs professionnels, grâce à une interaction par voie électronique. Certains pays peuvent fournir à peu de frais, à des usagers basés à l'étranger, des thérapies exclusives ou des services médicaux plus spécialisés, d'égale ou de meilleure qualité.

17. Les ressources internes additionnelles et les recettes en devises obtenues grâce au commerce des services de santé peuvent servir à renforcer les systèmes de santé nationaux. On pourra ainsi pallier la pénurie de ressources matérielles et humaines, en particulier pour ce qui est des soins de santé spécialisés, tandis que des ressources additionnelles pourront être générées pour être réinvesties dans l'aménagement et l'amélioration des infrastructures et des technologies des soins de santé. Enfin, les pays pourront disposer d'importants moyens pour améliorer la qualité et l'accès aux services de soins de santé, tout en maîtrisant les coûts.

18. Toutefois, la protection des brevets relatifs aux médicaments et à d'autres produits sanitaires, en vertu de l'Accord ADPIC, peut entraîner une hausse des prix des médicaments et, partant, avoir un impact négatif sur l'accessibilité et l'abordabilité de ces produits. Les droits de brevet pour les médicaments traditionnels pourraient également restreindre l'accès aux soins de santé pour les pauvres qui utilisent très largement ces médicaments en Afrique.

19. La libéralisation du secteur de la santé pourrait également détourner des ressources jusque-là destinées aux soins de santé ruraux et primaires, pour les acheminer plutôt vers des centres spécialisés qui accueillent les rares personnes nanties et les étrangers, créant ainsi un système à deux vitesses dans le pays. Cela peut accentuer les inégalités dans la répartition déjà inéquitable des soins de santé au sein des pays. La migration des professionnels des soins de santé a un impact négatif sur l'équité, la qualité et la disponibilité des services de santé dans les pays d'origine, et impose à ces derniers des coûts substantiels.

20. Les ministères de la santé doivent évaluer minutieusement et gérer les risques et opportunités qu'entraîne, tant sur le plan de la santé humaine que sur celui du développement, la libéralisation croissante des services de santé, aux termes de l'AGCS. Les systèmes de santé des pays de la Région africaine ne sont pas suffisamment équipés pour apporter des solutions efficaces aux problèmes liés au commerce. Le Tableau 1 résume les opportunités et les risques associés à l'essor du commerce des services de santé.

Tableau 1 : Opportunités et risques associés à l'essor du commerce des services de santé

<u>Mode de fourniture</u>	<u>Opportunité</u>	<u>Risque</u>
Mode 1 Prestation transfrontalière	Attention accrue accordée aux zones reculées et mal desservies	Détournement de ressources destinées à d'autres services de santé
Mode 2 Consommation à l'étranger	Recettes en devises tant désirées, tirées des services de santé	Éviction des populations locales et détournement de ressources au profit des étrangers
Mode 3 Établissement	Création de nouveaux emplois et accès à de nouvelles technologies	Avènement d'un système de santé à deux vitesses, avec une fuite interne de cerveaux
Mode 4 Mouvement temporaire de personnes physiques	Gains économiques au titre des envois de fonds par les personnels de soins de santé travaillant à l'étranger	Exode permanent des personnels de santé, avec perte des investissements effectués dans l'éducation et la formation de ces personnels

PERSPECTIVES

21. Les pays de la Région doivent se positionner stratégiquement, afin de faire face d'une manière adéquate aux risques potentiels de la libéralisation des services de santé. A cette fin, ils doivent :

- a) mettre en place ou renforcer des cadres ou accords de coopération régionale permettant de tirer parti des opportunités offertes par la libéralisation;
- b) créer des mécanismes nationaux de coordination ou renforcer les mécanismes existants en vue d'une harmonisation adéquate des actions entreprises par les ministères chargés de la santé, du commerce et de l'élaboration des lois, afin de s'assurer que les problèmes de santé publique sont dûment pris en compte;
- c) organiser des sessions de formation et d'orientation sur le développement international ou sur les implications des accords commerciaux multilatéraux pour les secteurs de la santé, du commerce et d'autres secteurs sociaux, à l'intention des cadres supérieurs et moyens des secteurs de la santé, du commerce et de l'élaboration des lois;

- d) définir et promouvoir le rôle des centres régionaux et nationaux d'excellence spécialisés dans la mondialisation, le commerce et la santé, qui s'intéresseraient spécialement à la recherche et à la formation dans le domaine des accords commerciaux multilatéraux; ces institutions devraient constituer des réseaux aux niveaux régional et national.
- e) examiner les voies et moyens de renforcer et d'élargir l'échange mutuel de services de santé au sein des blocs régionaux et sous-régionaux existants.

22. L'OMS et les partenaires concernés doivent :

- a) s'assurer que la santé est prise en compte lors de l'élaboration des politiques commerciales;
- b) continuer à fournir aux États Membres des informations et des conseils sur les problèmes relatifs au commerce et à la santé publique;
- c) appuyer le renforcement des capacités nationales à négocier et à mettre efficacement en œuvre les accords commerciaux et les autres conventions relatives à la santé, de manière à promouvoir et à sauvegarder la santé publique.

CONCLUSION

23. Les pays doivent analyser pleinement les effets néfastes potentiels des accords commerciaux multilatéraux, notamment ceux qui sont liés à la santé, et prendre des mesures appropriées pour atténuer ces effets. Le commerce des services de santé offre des opportunités potentielles que les pays peuvent saisir. Toutefois, ces opportunités présentent également quelques risques. Les pays doivent certes tirer parti des opportunités émergentes qu'offre le commerce des services de santé à l'échelle mondiale. Mais, en même temps, ils doivent s'efforcer d'atténuer les effets néfastes de ce commerce.

24. Le Comité régional est invité à examiner le présent document et à adopter les perspectives proposées.