



**Organisation
mondiale de la Santé**

BUREAU RÉGIONAL DE L'

Afrique

AFR/RC59/16
14 juillet 2009

COMITÉ RÉGIONAL DE L'AFRIQUE

ORIGINAL: ANGLAIS

Cinquante-neuvième session

Kigali, Rwanda, 31 août – 4 septembre 2009

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**RECRUTEMENT INTERNATIONAL DES PERSONNELS DE SANTÉ :
PROJET DE CODE DE PRATIQUE MONDIAL**

Document de référence

Résumé d'orientation

Une des principales raisons justifiant l'utilité d'un code de pratique OMS en matière de recrutement international des personnels de santé est qu'il fournirait un cadre mondial crucial et tant souhaité pour la coopération internationale dans ce domaine. Le Code OMS pourrait servir de plateforme mondiale permettant de promouvoir sur une base régulière et continue le dialogue et la coopération au niveau international sur les questions relatives à la migration des personnels de santé. Il pourrait également fournir aux États Membres les orientations nécessaires sur les principes et normes admis à l'échelle internationale pour la migration des personnels de santé.

Les objectifs du Code sont les suivants : i) établir et promouvoir des principes, normes et pratiques volontaires pour le recrutement des personnels de santé; ii) servir d'instrument de référence en matière de recrutement international des personnels de santé et d'élaboration et mise en œuvre de mesures appropriées; et iii) faciliter et promouvoir les discussions à l'échelon international, et renforcer la coopération sur les questions relatives au recrutement international des personnels de santé, avec un accent particulier sur la situation des États Membres confrontés à une grave pénurie de personnels de santé.

Il y a lieu d'espérer que les discussions portant sur ces questions et l'émergence d'un accord sur le contenu du Code déterminent la contribution de la Région africaine au Code, étant donné que celle-ci est l'une des régions les plus touchées, sinon la plus touchée, en termes de pertes de personnels de santé qualifiés, du fait de la migration.

SOMMAIRE

	Page
1. INTRODUCTION	1
2. VERS UN CODE DE PRATIQUE OMS	1
3. NATURE DU CODE DE PRATIQUE OMS	3
4. ÉLABORATION DU CODE DE PRATIQUE OMS.....	3
4.1 Points clés	3
4.1.1 <i>Objectif(s) et principes directeurs</i>	4
4.1.2 <i>Pratiques en matière de recrutement international</i>	5
4.1.3 <i>Réciprocité des avantages</i>	5
4.1.4 <i>Disponibilité à long terme du personnel de santé national</i>	6
4.1.5 <i>Collecte de données, recherche et échange d'informations</i>	7
4.1.6 <i>Mécanismes de mise en œuvre : présentation des rapports et suivi</i>	8
5. PROCHAINES ÉTAPES	9
ANNEXE : PROJET POUR EXAMEN - CODE DE PRATIQUE OMS POUR LE RECRUTEMENT INTERNATIONAL DES PERSONNELS DE SANTÉ	11

1. INTRODUCTION

Le présent document a été préparé par le Secrétariat pour aider les États Membres de l'OMS à envisager l'élaboration et la négociation d'un code de pratique OMS sur le recrutement international des personnels de santé. Ce document vise à faciliter les discussions aux niveaux national, régional et mondial relatives à l'élaboration du texte définitif du code de pratique OMS. Il commence par rappeler l'historique de l'élaboration d'un code de pratique OMS ainsi que le caractère juridique et l'importance de l'instrument international proposé. Ce document souligne ensuite certains points clés, notamment ceux sur lesquels il peut y avoir des divergences parmi les États Membres. Enfin, la dernière section présente le processus recommandé par le 124^e Conseil exécutif en janvier 2009 pour aller vers l'élaboration d'un code de pratique OMS.

Il convient de souligner que ce document n'a pas pour but de traiter de tous les éléments d'un code de pratique OMS. Il s'agit plutôt pour chaque Etat Membre d'évaluer les points clés mis en évidence ici, ainsi que d'autres points clés éventuels. Il n'y a pas de style ni de longueur types pour un code de pratique. Certains sont détaillés, d'autres moins. Le contenu d'un code de pratique OMS dépendra, en fin de compte, des Etats Membres de l'OMS.

Le débat relatif au recrutement international des personnels de santé et à son impact sur les systèmes de santé a été vif ces dernières années. En raison de la mondialisation de la santé et des systèmes de santé, chaque pays a intérêt à ce que l'objectif à long terme que constitue l'amélioration des systèmes de santé dans tous les pays soit atteint. A cette fin, des consultations mondiales sont requises pour passer à l'étape suivante en permettant de dégager un consensus sur un code de pratique OMS qui équilibre réellement les intérêts de tous les pays.

Les migrations et le recrutement international des personnels de santé ont aussi une importance particulière pour les soins de santé primaires, qui constituent une priorité pour la santé publique à l'échelle mondiale.¹ Les systèmes de soins de santé primaires de certains pays en développement manquent de personnel et sont extrêmement vulnérables à l'exode de celui-ci vers les zones urbaines et vers d'autres pays. En outre, les systèmes de soins de santé primaires de certains pays développés, particulièrement dans les zones rurales ou reculées, dépendent de personnels recrutés sur le plan international. Par conséquent, un consensus mondial sur un code de pratique OMS pourrait être facteur un important pour l'amélioration de la composante essentielle des soins de santé primaires que sont les ressources humaines.

2. VERS UN CODE DE PRATIQUE OMS

Le nombre d'agents de santé migrants a augmenté de façon importante au cours de ces dernières décennies et les mouvements migratoires sont devenus plus compliqués, impliquant davantage de pays. Les pays d'origine et de destination peuvent parfois tous deux bénéficier de la migration des personnels de santé, mais lorsque les migrants proviennent de pays qui connaissent déjà une pénurie de personnel sanitaire, particulièrement des 57 pays désignés dans le Rapport sur la santé dans le monde 2006,² cette migration affaiblit encore plus des systèmes de santé déjà fragiles et constitue un obstacle important à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire en rapport avec la santé.

¹ Rapport sur la santé dans le monde, 2008 <http://www.who.int/whr/2008/en/index.html>

² Rapport sur la santé dans le monde, 2006 <http://www.who.int/whr/2006/en/index.html>.

Afin d'apporter une solution mondiale à ce problème, l'Assemblée mondiale de la Santé a adopté en 2004 la Résolution WHA57.19³ qui prie le Directeur général d'élaborer un code de pratique pour le recrutement international des personnels de santé, en consultation avec les États Membres et tous les partenaires concernés.

Le Secrétariat a élaboré sur ce problème de la migration des agents de santé un programme complet prévoyant, en particulier, l'élaboration d'un code de pratique en matière de recrutement international des personnels de santé.⁴ Un processus impliquant de multiples parties prenantes, "l'Initiative pour une politique en matière de migration des personnels de santé", a été créé pour aider l'OMS à élaborer le code. Cette initiative comprend : (i) Un Conseil consultatif sur la politique en matière de migration, dirigé par l'Alliance mondiale pour les personnels de santé et par l'Organisation non gouvernementale « Realizing Rights: the Ethical Global Initiative », et (ii) un groupe de travail technique dirigé par l'OMS.

Lors de sa 122^e session en janvier 2008, le Conseil a recommandé que les consultations avec les États Membres sur l'élaboration du code commencent au début de 2008 et qu'un projet de code lui soit présenté lors de sa 124^e session en janvier 2009, et s'il en décidait ainsi, soit ensuite soumis à la Soixante-Deuxième Assemblée mondiale de la Santé en mai 2009.⁵

Après des débats sur le projet de code lors de plusieurs réunions mondiales, et notamment au premier Forum mondial sur les ressources humaines pour la santé organisé en mars 2008 à Kampala (Ouganda) et du Sommet du G8 qui s'est tenu en juillet 2008 à Toyako (Japon), le Secrétariat a élaboré un premier projet de code de pratique OMS en août 2008. Ce texte s'appuyait sur des codes de pratique nationaux et régionaux déjà existants en matière de recrutement de personnels de santé, des accords et déclarations mondiaux, ainsi que sur les travaux collectifs entrepris dans le cadre de "l'Initiative pour une politique en matière de migration des personnels de santé". Le 1^{er} septembre 2008, le Secrétariat a organisé sur le Web un débat public de cinq semaines sur ce premier projet de code de pratique OMS.⁶ De plus, en septembre et octobre 2008, des discussions sur la migration des personnels de santé et l'élaboration d'un code de pratique ont eu lieu aux comités régionaux OMS de l'Europe, de l'Asie du Sud-Est, et du Pacifique occidental. Le Secrétariat a révisé le texte et préparé un nouveau projet de code de pratique à la lumière de ces discussions.

Au siège de l'OMS, le Secrétariat a préparé un rapport de situation ainsi que le nouveau projet de code et les a présentés à la 124^e session du Conseil exécutif en janvier 2009.⁷ Les États Membres ont félicité le Secrétariat pour son travail de préparation d'un projet de code et ont décidé que d'autres consultations ainsi qu'une participation plus active des États Membres étaient essentielles à l'achèvement et à l'adoption du code. Il a été convenu que le Secrétariat préparerait une note technique pour l'Assemblée mondiale de la Santé en mai 2009, ainsi qu'un document de référence sur le contexte général et l'élaboration d'un code de pratique pour aider les futures consultations nationales, régionales et mondiales.

Les bureaux régionaux de l'OMS ont été étroitement associés au processus d'élaboration d'un projet de code de pratique, et ont participé à plusieurs activités qui feront l'objet d'un rapport lors de leurs comités régionaux respectifs à l'automne 2009.

³ http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R19-en.pdf

⁴ On peut trouver un examen détaillé des activités du Secrétariat visant à appuyer l'élaboration du code dans le document EB 124/13 http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB124/B124_13-en.pdf

⁵ EB122/16 Rev.1 http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB124/B124_13-en.pdf

⁶ On peut trouver dans le document EB124/INF.DOC/2. une synthèse du débat public.

⁷ EB124/13 http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB124/B124_13-en.pdf

3. NATURE DU CODE DE PRATIQUE OMS

Dans la pratique, les États utilisent des instruments très divers pour faciliter la coopération internationale, y compris des instruments contraignants tels que des traités, et des instruments volontaires et non contraignants, tels que des résolutions, des déclarations et des codes de pratique. Le choix du recours à un code de pratique non contraignant pour répondre au problème du recrutement international des personnels de santé reflète la volonté des États Membres de l'OMS telle qu'elle est exprimée dans la résolution WHA57.19. Cette résolution stipule clairement qu'un code OMS doit, comme la plupart des codes inter gouvernementaux, tel que le code de pratique du Commonwealth pour le recrutement international des personnels de santé, être conçu sous la forme d'un instrument non contraignant. De tels codes recommandent d'ordinaire des normes de comportement volontaires aux États et aux autres acteurs, et sont adoptés en tant que résolutions officielles d'organisations intergouvernementales.

Aujourd'hui, les approches non contraignantes en matière de coopération internationale revêtent une importance croissante et sont fréquemment employées dans de nombreux domaines qui suscitent un intérêt sur le plan international qui vont de l'environnement, à la limitation des armements en passant par la sauvegarde des réserves mondiales de poissons. Un code de pratique formellement adopté par l'Assemblée mondiale de la Santé exprime la volonté de la communauté internationale manifestée au cours du plus grand forum mondial pour la santé dans le monde. Négocier un code de pratique peut constituer le point de départ d'un dialogue entre les États Membres et d'autres acteurs de nature à étendre la prise de conscience de ce très important problème ainsi que les mesures prises à son sujet sur le plan national et multilatéral. En outre, un code de pratique de l'OMS peut encourager des pays à conclure d'autres accords bilatéraux ou multilatéraux pour formaliser leur engagement en faveur de politiques et de pratiques mutuellement avantageuses en matière de migration des personnels de santé.

Au cours de ces dix dernières années, plusieurs codes de pratique et autres instruments similaires ont été élaborés pour résoudre des problèmes posés par la migration des personnels de santé. Cependant, un code de pratique OMS adopté formellement serait le premier instrument international sur le recrutement des agents de santé dont le champ d'application soit assez large pour couvrir à la fois les pays d'origine et les pays de destination.

Le code de pratique OMS sera mis en œuvre avec une efficacité maximum lorsque les États Membres seront en mesure d'incorporer ses objectifs et ses principes dans leur politique et leur législation nationales. Pour que ces dernières reçoivent le soutien nécessaires, les États Membres doivent consulter tous les acteurs concernés par l'élaboration et la mise en œuvre d'un code OMS, notamment les recruteurs et les employeurs, les organisations professionnelles de la santé, les institutions d'enseignement et de recherche ainsi que des organisations non gouvernementales.

4. ÉLABORATION DU CODE DE PRATIQUE OMS

4.1 Points clés

La migration internationale des personnels de santé est un problème de santé mondial complexe et pluridimensionnel. Les sous-sections ci-après exposent certains des points clés dont les États Membres peuvent décider de tenir compte lors de l'élaboration d'un code de pratique OMS, y compris ceux pouvant susciter des divergences. Il faut souligner que le présent document n'a pas pour objectif de faire un examen détaillé de tous les éléments possibles d'un code de pratique OMS. En fait, les sous-sections ci-après mettent en avant certains des points clés afin de susciter un débat plus approfondi sur un code de pratique OMS. Une série de questions relatives aux points clés est proposée à la fin de chaque sous-section. Ces questions visent à faciliter les discussions et les consultations.

Les États Membres peuvent, s'ils le souhaitent, utiliser le projet de code de pratique⁸ préparé par le Secrétariat comme point de départ du débat sur l'élaboration d'un texte final.

4.1.1 Objectif(s) et principes directeurs

La définition de l'objectif ou des objectifs, et des principes directeurs devant guider l'élaboration du code est un point important qui requiert un consensus chez les États Membres. Les instruments internationaux comportent généralement des clauses introductives qui exposent l'objectif (ou les objectifs) de l'instrument ainsi que ses principes directeurs. Le ou les but(s) ultime(s) d'un instrument sont considérés comme son (ou ses) objectif(s). Les principes directeurs énoncent en termes très généraux les normes qui doivent régir l'élaboration des instruments.

Certaines questions clés concernant les clauses introductives d'un code de pratique, y compris son (ou ses) objectif(s) et ses principes directeurs, se sont posées au cours des consultations. En ce qui concerne l'objectif (ou les objectifs), il faut déterminer si un code de pratique OMS doit se limiter à exposer des principes, des normes et des pratiques volontaires en matière de recrutement international, ou si son champ d'application doit être élargi pour couvrir l'impact général de la migration des agents de santé sur les systèmes de santé.

Au cours des consultations, certains problèmes se sont également posés au sujet de l'élaboration des principes directeurs et de la manière de les concrétiser dans d'autres sections du document. Par exemple, le problème s'est posé de savoir comment tenir compte à la fois du droit individuel des agents de santé à quitter n'importe quel pays, y compris le leur, et de la nécessité d'offrir le plus haut niveau de santé possible aux populations des pays d'origine et de destination. Bien que les agents de santé aient le droit d'émigrer vers des pays qui souhaitent les accueillir et les employer, et que les pays de destination puissent renforcer leurs systèmes de santé de manière appropriée en employant des agents de santé étrangers, une émigration à grande échelle peut avoir un effet dévastateur sur les systèmes de santé des pays d'origine. De même, la manière dont les intérêts des pays d'origine et ceux des pays de destination doivent être pris en compte dans les principes directeurs et la forme sous laquelle ces principes doivent se refléter dans le reste du texte d'un code de pratique OMS suscitent des divergences entre les États.

Le processus par lequel seront définis l'objectif (ou les objectifs) et les principes directeurs peut aider à créer un consensus entre les États Membres. Les États peuvent ne pas s'accorder sur des solutions uniques et spécifiques à un tel ou tel problème, mais il se peut qu'ils s'entendent sur un but commun et sur des principes généraux qui doivent guider leurs efforts dans la marche vers ce but. Les pays pourraient ainsi disposer d'un cadre dans lequel ils rédigeront la suite du texte du code.

Encadré no 1: Objectif(s) et principes directeurs

Quel(s) objectif(s) et principes directeurs doivent guider l'élaboration et la mise en œuvre d'un code de pratique OMS ?

⁸ EB124/13 http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB124/B124_13-en.pdf

4.1.2 Pratiques en matière de recrutement international

Une des questions clés qui s'est posée lors des discussions sur l'élaboration d'un code de pratique est celle de savoir la manière dont un tel instrument doit promouvoir l'égalité des droits et des chances pour les agents de santé recrutés sur le plan international. Les droits des travailleurs migrants est généralement reconnu dans la législation internationale en matière de droits humains. Toute personne, quels que soient sa nationalité, sa race et son statut juridique ou autre, a des droits fondamentaux, y compris les travailleurs migrants. Certains pays font état de cas où des agents de santé ont été exploités et induits en erreur sur leurs perspectives de carrière, leur taux de rémunération et leurs conditions d'emploi.

On considère que les principes de transparence et d'équité sont déterminants dans le processus de recrutement des travailleurs de santé migrants. Des divergences existent entre certains pays sur la nécessité d'incorporer des principes aussi généraux dans un code de pratique OMS et sur la manière d'y parvenir. Certains ont notamment estimé qu'un code de pratique OMS devrait comporter des clauses spécifiques incitant les États à réglementer en la matière et à surveiller recruteurs et employeurs. En outre, d'aucuns ont également estimé qu'un code de pratique OMS devrait inclure une disposition appelant les États Membres à faire en sorte que le recrutement des agents de santé sur le plan international ne coûte rien à ces derniers. Les États Membres ont également des points de vues très divergents sur la question de savoir s'il faut ou non imposer des limites aux recrutements en provenance d'États qui connaissent des pénuries de personnels.

Encadré no 2: Pratiques en matière de recrutement international

Un code de pratique OMS devrait-il comporter une clause spécifique invitant les États à réglementer ou à surveiller les activités des agences de recrutement et des employeurs de personnels de santé recrutés sur le plan international ?

Sur quelles normes un code de pratique OMS devrait-il s'appuyer pour favoriser l'égalité de traitement entre agents de santé locaux et agents de santé migrants ?

Un code de pratique OMS devrait-il comporter une disposition invitant les États Membres à imposer des limites au recrutement sur le plan international de personnels en provenance de pays qui connaissent des pénuries de personnel de santé ?

Un code de pratique OMS devrait-il comporter une clause incitant les États Membres à garantir la gratuité des services liés au recrutement des agents de santé ou à leur placement sur le plan international ?

4.1.3 Réciprocité des avantages

Au cours des consultations sur un code de pratique OMS s'est posée la question de savoir comment cet instrument pouvait refléter et favoriser un juste équilibre entre les intérêts des pays d'origine et ceux des pays de destination. Il convient de noter qu'à cet égard, ceux qui reconnaissent la nécessité d'une approche cohérente, alignant la politique du recrutement international des agents de santé sur celle de l'aide au développement, sont de plus en plus nombreux. La possibilité, en particulier, que certaines pratiques de recrutement sur le plan international puissent compromettre des projets d'aide en rapport avec les services de santé suscite une assez vive inquiétude.

La consultation sur un code de pratique OMS a mis en évidence des points qui continuent de faire débat chez les États Membres et qui concernent la réciprocité des avantages et la manière dont cette question doit être traitée dans le texte final de l'instrument. Voici quelques uns de ces points.

Accords entre les pays et institutions d'origine et de destination

Parmi les points de divergence figure la question de savoir si un code pratique OMS doit favoriser les accords bilatéraux entre États d'origine et de destination, et dans l'affirmative, quelle doit être la teneur de tels accords. Ces derniers peuvent porter sur divers types d'interventions relatives à des questions de politique générale comme le renforcement des capacités locales de formation et d'enseignement dans les pays d'origine, l'amélioration de la qualité de l'enseignement, l'octroi d'un appui technique, une meilleure adéquation de la formation et de l'enseignement aux besoins sanitaires des populations locales, des mesures visant à favoriser les échanges d'étudiants et de personnels entre les pays par un « jumelage » des institutionnels, et l'exploitation de l'expérience professionnelle des diasporas d'agents de santé dans les pays d'accueil pour favoriser le retour et une migration « circulaire ».

Compensation et/ou coopération internationale

Certains États Membres ont souligné le fait qu'un code de pratique OMS devrait recommander une forme de compensation et/ou de coopération internationale. Certains estiment qu'une forme de compensation devrait figurer dans le texte final d'un code de pratique OMS, étant donné que des pays à faible revenu, notamment ceux désignés par l'OMS comme étant en situation de crise⁹, subventionnent indirectement les systèmes d'enseignement des sciences de la santé de pays de destination à revenu plus élevé. D'autres s'opposent à l'idée d'une telle compensation, la jugeant impossible à mettre en pratique.

En ce qui concerne la coopération internationale, certains pays estiment qu'un code de pratique OMS devrait mettre l'accent sur l'aide internationale financière et/ou technique en raison de l'intérêt qu'ont tous les pays à ce que les systèmes de santé soient partout renforcés.

Encadré no 3: Réciprocité des avantages

Un code de pratique OMS devrait-il favoriser l'élaboration et l'application d'accords bilatéraux et multilatéraux basés sur le principe de la réciprocité des avantages ?

Un code de pratique OMS devrait-il comporter une clause invitant les États de destination à offrir une compensation financière aux États d'origine ?

Quels types de coopération technique et/ou financière le code de pratique OMS devrait-il favoriser ?

4.1.4 Disponibilité à long terme du personnel de santé national

La question de savoir si un code de pratique OMS doit comporter ou non une clause ou des clauses favorisant la disponibilité à long terme du personnel de santé national a également été centrale lors des discussions. L'idée met l'accent sur le renforcement au niveau national de la capacité à former des agents de santé. Plus généralement, atteindre l'autosuffisance ou une disponibilité à long terme en matière de personnel de santé nécessite de fidéliser et de déployer efficacement les agents disponibles.

⁹ <http://www.who.int/whr/2006/en/index.html>

La plupart des pays, qu'ils soient développés ou en voie de développement, souffrent également d'une distribution déséquilibrée des personnels de santé, en particulier entre les zones urbaines et rurales ou reculées. Aujourd'hui, dans de nombreux pays à revenu élevé, les travailleurs de santé migrants ont un rôle décisif dans la prestation de services dans les zones rurales et reculées, et acceptent des horaires que les autres agents préfèrent éviter. Bien qu'il soit difficile de répondre aux besoins en agents de soins de santé dans des postes difficiles ou des zones sous desservies, il est essentiel d'y parvenir pour garantir le bon fonctionnement des systèmes de santé.

De même, mettre en œuvre dans les pays d'origine des politiques visant à améliorer la distribution des agents de santé et à mieux les fidéliser est essentiel pour maximiser les effets de politiques propres à réduire la migration, comme renforcer le développement professionnel et améliorer les conditions de travail. Il convient de noter que l'OMS a lancé un programme visant à accroître l'accès aux prestataires de soins de santé dans les zones rurales et reculées à travers des mesures permettant de mieux les fidéliser.¹⁰

Encadré no 4: Disponibilité à long terme du personnel de santé national

Faut-il inclure la notion de disponibilité à long terme du personnel de santé national dans un code de pratique ?

Si oui, comment définir et concrétiser une notion aussi vaste que la disponibilité à long terme dans les recommandations spécifiques du code ?

4.1.5 Collecte de données, recherche et échange d'informations

De bons systèmes d'information et des mécanismes efficaces d'échange de l'information sont des outils clés pour le suivi et l'élaboration de politiques appropriées. Les instruments internationaux comportent souvent des clauses invitant à recueillir des données, faire des recherches et échanger des informations sur les politiques, les activités, les mesures et autres informations relatives à l'instrument.

Dans le domaine de la migration des agents de santé, améliorer la collecte des données et le travail de recherche est nécessaire pour plusieurs raisons essentielles. La principale est que les données actuelles sur les tendances et les modalités des migrations d'agents de santé sont fragmentées. L'élaboration de politiques efficaces qui agissent sur les motivations, les tendances et les effets de la migration des agents de santé doit être fondée sur des bases factuelles solides. Les problèmes liés à la collecte et à l'analyse des données sont aggravés par un manque de cohérence dans les définitions des données de base d'un pays à l'autre. Les définitions et approches communes de la collecte des données doivent faire l'objet d'un consensus.

Idéalement, le suivi de la migration internationale des personnels de santé devrait être assuré en recueillant des données fiables sur le nombre annuel d'agents de santé qui migrent, mais peu de pays disposent aujourd'hui de données exactes, complètes et obtenues en temps utile sur le nombre de leurs nationaux travaillant à l'étranger ou sur le point de quitter le pays. Il faudrait donc renforcer suffisamment les systèmes d'information pour permettre aux décideurs d'évaluer ou de planifier les besoins actuels ou futurs de personnels de santé, y compris par le suivi des migrations. On doit éviter les systèmes d'information parallèles et les doubles emplois, et n'avoir qu'un seul système dédié exclusivement à la production de données sur les migrations.

¹⁰<http://www.who.int/hrh/migration/en/>

Bien que l'importance des bases factuelles solides pour l'élaboration de politiques appropriées soit largement reconnue, les États ne parviennent pas encore à s'entendre sur le type et l'étendue de la collecte de données relatives aux migrations de personnels de santé, sur le type d'échange d'information, et sur les mécanismes permettant de tels échanges qui pourraient être recommandés dans le code de pratique.

Encadré no 5: Collecte de données, recherches et échange d'informations

Un code de pratique devrait-il inviter les pays à collecter des données sur la migration des personnels de santé et son impact sur les systèmes de santé ?

Si oui, quel type de données doit-on collecter ? Faudrait-il élaborer un outil pour favoriser l'harmonisation et la comparabilité des données collectées ?

Quelles sont les informations dont le code de pratique devrait encourager l'échange entre les États Membres ?

4.1.6 Mécanismes de mise en œuvre: présentation des rapports et suivi

L'établissement de rapports nationaux est généralement considéré comme un mécanisme essentiel pour la mise en œuvre des clauses d'un instrument international et constitue une pratique internationale courante. De nombreux instruments internationaux appellent généralement les États à soumettre des rapports ou à transmettre des informations à intervalles réguliers sur les mesures prises, les difficultés rencontrées et les progrès accomplis dans la mise en œuvre d'un instrument. Dans la pratique internationale contemporaine, les mécanismes de suivi et de mise en œuvre sont courants tant dans les instruments juridiquement contraignants que dans les autres.

Des règles de notification peuvent être très utiles. L'établissement de rapports nationaux incite les États Membres à revoir plus complètement et systématiquement leurs politiques existantes. Ainsi, divers organismes publics et autres peuvent être amenés à coordonner leurs actions au sein d'un pays. Les notifications peuvent également avoir un rôle éducatif, en permettant à certains États de bénéficier de l'expérience des autres. En termes de mise en œuvre, les règles de notification favorisent la transparence. Elles permettent également de juger de l'efficacité d'un code de pratique et d'évaluer le besoin de mesures supplémentaires.

Certains États Membres ont jugé essentiel que soit élaboré un système de suivi de l'application du code de pratique OMS, pour que celui-ci devienne une composante importante des politiques de recrutement des personnels de santé sur le plan international. D'autres États ont estimé qu'un tel système serait inapproprié pour un code de pratique volontaire.

Encadré no 6: Procédures d'application du code de pratique

Faut-il prévoir une disposition concernant le suivi et l'examen sur le plan international de l'application du code de pratique ?

Quelles informations sur la mise en œuvre devraient figurer sur les rapports nationaux ?

Quelles autres clauses un code de pratique peut-il comporter pour favoriser son application par l'État et les organismes non étatiques ?

5. PROCHAINES ÉTAPES

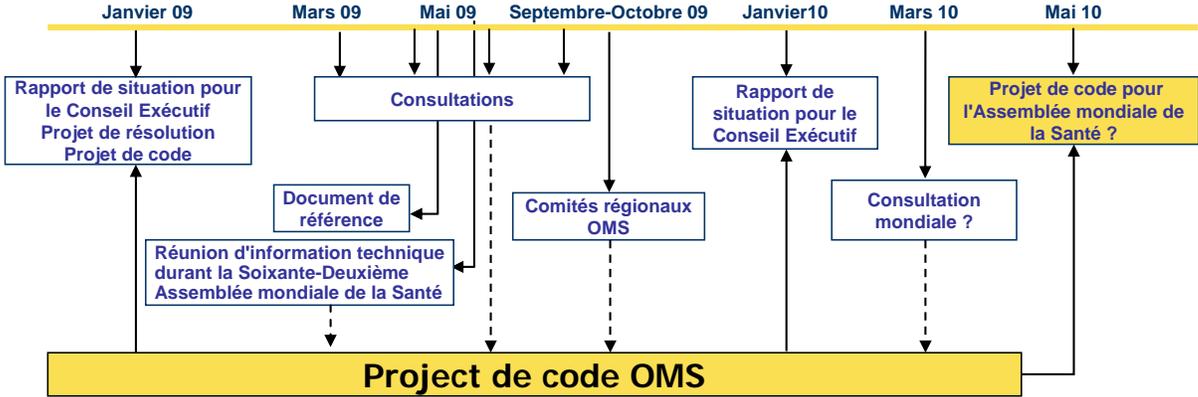
A la suite des débats à la 124^e session du Conseil exécutif en janvier 2009 concernant le point 4.10, « recrutement des personnels de santé sur le plan international : projet de code de pratique mondial », le Secrétariat a organisé une réunion informelle ouverte à tous les États Membres pour envisager l'élaboration d'une nouvelle procédure de consultation permettant de faire avancer l'élaboration du code OMS proposé. Lors de cette réunion, les États Membres ont souligné l'importance de lancer un processus de consultation national, régional et mondial qui permettrait de soumettre un rapport de situation au Conseil exécutif en janvier 2010.

Il a été convenu ce qui suit:

- La question d'un code de pratique OMS ne sera pas inscrite à l'ordre du jour de la Soixante-Deuxième Assemblée mondiale de la Santé en mai 2009. Une réunion d'information technique sur le sujet, ouverte à tous les États Membres et autres parties prenantes, sera organisée pendant la Soixante-Deuxième Assemblée.¹¹
- Le Secrétariat préparera pour la réunion d'information technique de la Soixante-Deuxième Assemblée un document de référence qui sera mis à la disposition de tous les États Membres et des Régions.
- Des consultations nationales peuvent être menées entre avril 2009 et août 2009 pour préparer les réunions des comités régionaux de 2009.
- Des discussions sur l'élaboration d'un code OMS seront inscrites à l'ordre du jour des réunions des six comités régionaux en 2009. Le Bureau du Directeur général transmettra cette requête à tous les Directeurs régionaux.
- Les délibérations des six comités régionaux seront communiquées par le Directeur général à la cent vingt-sixième session du Conseil exécutif en janvier 2010.
- Si la cent vingt-sixième session du Conseil exécutif en décide ainsi, un code de pratique sera inscrit à l'ordre du jour pour examen et adoption éventuelle à la Soixante-Troisième Assemblée mondiale de la Santé.
- Des consultations globales auront lieu entre la cent vingt-sixième session du Conseil exécutif (janvier 2010) et la Soixante-Troisième Assemblée mondiale de la Santé (mai 2010) si cela s'avère nécessaire pour parvenir à un consensus sur un code de pratique OMS.

¹¹ En raison de la flambée d'infections par le virus grippal A (H1N1), la Soixante-Deuxième Assemblée mondiale de la Santé a été raccourcie et en conséquence, les réunions d'information technique ont été annulées, y compris celle sur le recrutement international des personnels de santé: projet de code de pratique de l'OMS.

Processus d'élaboration d'un code de pratique OMS pour le recrutement international des personnels de santé



ANNEXE**PROJET POUR EXAMEN****CODE DE PRATIQUE OMS POUR LE RECRUTEMENT INTERNATIONAL
DES PERSONNELS DE SANTÉ*****Article 1– Objectifs***

Les objectifs du présent Code sont les suivants :

- a) établir et promouvoir des principes, des normes et des pratiques librement consentis pour le recrutement international des personnels de santé;
- b) servir d'instrument de référence pour aider les Etats Membres à élaborer ou améliorer le cadre juridique et institutionnel requis pour le recrutement international des personnels de santé et pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures appropriées;
- c) fournir des indications qui puissent être utilisées le cas échéant pour l'élaboration et la mise en œuvre d'accords bilatéraux et autres instruments juridiques internationaux, contraignants ou non; et
- d) faciliter et promouvoir le débat au niveau international et favoriser la coopération sur les questions liées au recrutement international des personnels de santé.

Article 2–Nature et portée

- 2.1 Le Code n'est pas contraignant. Les États Membres et autres parties prenantes sont vivement encouragés à s'y conformer.
- 2.2 Le Code est de portée mondiale et vise les États Membres et les Membres associés de l'OMS, les agents de santé, les personnes chargées du recrutement, les employeurs, les organisations de professionnels de santé, les organisations sous-régionales, régionales et mondiales pertinentes, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales, et toutes les personnes intéressées par le recrutement international des personnels de santé.
- 2.3 Le Code s'applique à tous les personnels de santé, y compris à toutes les personnes engagées dans des activités du secteur public et du secteur privé dont la vocation première est d'améliorer la santé, et couvre toutes les personnes travaillant sur une base temporaire, locale ou permanente.
- 2.4 Le Code énonce des principes applicables au recrutement international des personnels de santé visant à promouvoir un équilibre équitable des intérêts entre agents de santé, pays d'origine et pays de destination.

Article 3–Principes directeurs

- 3.1 Il est vital, pour protéger la santé dans le monde, de s’efforcer de résorber les pénuries actuelles et prévues de personnels de santé. Le recrutement international peut apporter une contribution légitime au développement et au renforcement des effectifs nationaux de personnels de santé. Il est néanmoins souhaitable d’élaborer des normes internationales librement consenties et de coordonner les politiques nationales concernant le recrutement international des personnels de santé pour accroître les avantages et atténuer les effets négatifs possibles sur les pays et protéger les droits des agents de santé.
- 3.2 Tous les États Membres ont le droit souverain de développer et de renforcer leurs systèmes de santé pour parvenir progressivement à la pleine réalisation du droit de chacun à posséder le meilleur état de santé qu’il est capable d’atteindre.
- 3.3 Rien dans le présent Code ne doit être interprété comme empiétant sur le droit des agents de santé à migrer dans les pays qui souhaitent les recevoir et les employer.
- 3.4 Le recrutement international des personnels de santé devrait être effectué conformément aux principes de transparence, d’équité et de réciprocité des avantages.
- 3.5 Les États Membres, conformément à leur législation nationale et aux instruments juridiques internationaux applicables auxquels ils sont parties devraient promouvoir et respecter des pratiques en matière de travail justes pour tous les personnels de santé. Les conditions d’emploi et les conditions de travail de tous les personnels de santé migrants devraient leur conférer les mêmes droits et responsabilités au plan juridique que les personnels de santé formés dans le pays, sans discrimination.
- 3.6 Les États Membres devraient s’efforcer de mettre en place une planification efficace des personnels de santé de façon à réduire le recours au personnel de santé migrant. Les politiques et les mesures visant à développer les effectifs de personnel de santé devraient être adaptées aux conditions particulières de chaque pays et intégrées aux programmes de développement nationaux.
- 3.7 Les besoins spécifiques et la situation particulière des pays, notamment les pays en développement et les pays à économie en transition, particulièrement vulnérables aux pénuries de personnel de santé et/ou qui n’ont que des moyens limités de mettre en œuvre les recommandations du présent Code, devraient être pris en considération.
- 3.8 Il est essentiel pour atteindre les objectifs du présent Code de recueillir des données, de mener des recherches et d’échanger des informations de façon efficace aux niveaux national et international.
- 3.9 Aucune distinction d’aucune sorte, qu’il s’agisse de race, de couleur, de sexe, de religion, d’âge, de situation économique, de situation de famille, de nationalité ou d’origine nationale, ethnique ou sociale ne devrait s’appliquer à aucun aspect de l’emploi et du traitement des agents de santé migrants.

- 3.10 Les États Membres, les agents de santé, les personnes chargées du recrutement, les employeurs, les organisations de professionnels de santé, les organisations sous-régionales, régionales et internationales pertinentes, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales, et toutes les personnes intéressées par le recrutement international des personnels de santé devraient collaborer à la réalisation et à la mise en œuvre des objectifs énoncés dans le présent Code pour le bien des générations présentes et à venir dans tous les pays.

Article 4–Pratiques de recrutement

- 4.1 Les États Membres et autres parties prenantes devraient reconnaître que des pratiques de recrutement international éthiques offrent aux agents de santé la possibilité d'apprécier les avantages et les risques associés à des emplois et à prendre des décisions éclairées et opportunes. Conformément au principe d'équité, les pratiques de recrutement éthiques devraient également promouvoir l'égalité de traitement entre les agents de santé migrants et les personnels de santé formés dans le pays en veillant à ce que les premiers ne soient pas exposés à des agissements répréhensibles ou frauduleux.
- 4.2 Les États Membres devraient faire en sorte que, sous réserve du droit national et des accords internationaux pertinents auxquels ils sont parties les agents de santé migrants jouissent des mêmes droits et responsabilités au plan juridique que les personnels de santé formés dans le pays pour tout ce qui concerne l'emploi et les conditions de travail.
- 4.3 Les États Membres devraient faire en sorte que les personnes chargées du recrutement et les employeurs fournissent aux agents de santé migrants des informations pertinentes et précises au sujet de tout emploi d'agent de santé qui leur est proposé.
- 4.4 Les États Membres devraient faire en sorte que les personnes chargées du recrutement et les employeurs respectent des pratiques contractuelles équitables dans l'emploi des agents de santé migrants.
- 4.5 Les agents de santé migrants devraient bénéficier de possibilités d'emploi correspondant à leur niveau d'études, d'expérience et de compétences sur la base de l'égalité de traitement avec les personnels de santé formés dans le pays.
- 4.6 Les agents de santé migrants devraient être recrutés, promus et rémunérés en fonction de critères objectifs tels que les niveaux de qualification, les années d'expérience et les degrés de responsabilité professionnelle, sur la base de l'égalité de traitement avec les personnels de santé formés dans le pays.
- 4.7 Des mesures devraient être prises pour faire en sorte que les agents de santé migrants bénéficient de possibilités et d'incitations afin d'améliorer leur formation professionnelle, leurs qualifications et leur statut, sur la base de l'égalité de traitement avec les personnels de santé formés dans le pays.

- 4.8 Les États Membres devraient dans la mesure du possible réglementer et suivre l'action des personnes chargées du recrutement et des employeurs pour veiller à ce que les services qu'ils assurent en lien avec le recrutement et le placement d'agents de santé migrants soient gratuits pour ceux-ci.
- 4.9 Tous les agents de santé migrants devraient se voir proposer des programmes de mise au courant et d'orientation adaptés pour leur permettre de travailler dans de bonnes conditions de sécurité et efficacement au sein du système de santé du pays de destination.

Article 5–Réciprocité des avantages

- 5.1 Conformément au principe de réciprocité des avantages, tant les pays d'origine que les pays de destination devraient tirer des avantages du recrutement international des personnels de santé.
- 5.2 Les États Membres sont instamment invités à conclure des accords bilatéraux et multilatéraux conformes au présent Code afin de promouvoir la coopération et la coordination internationales en matière de recrutement d'agents de santé migrants. Ces accords devraient accroître les avantages et atténuer les effets négatifs possibles du recrutement international des personnels de santé grâce à l'adoption de mesures appropriées. Ces mesures pourront comprendre la fourniture d'une assistance technique et au développement ciblée, l'accès à une formation spécialisée, des transferts de technologie et de compétences et l'aide au retour, temporaire ou définitif.
- 5.3 Les États Membres devraient reconnaître l'utilité tant pour les systèmes de santé que pour les agents de santé eux-mêmes des échanges professionnels entre pays et des possibilités de travail à l'étranger. Les États Membres des pays d'origine comme des pays de destination devraient encourager les agents de santé à utiliser l'expérience professionnelle acquise à l'étranger dans leur pays d'origine et les y aider.

Article 6–Maintien des personnels de santé nationaux sur la durée

- 6.1 Les personnels de santé étant essentiels pour la viabilité des systèmes de santé, les États Membres devraient prendre des mesures efficaces pour former, fidéliser et maintenir des effectifs de personnels de santé adaptés à la situation particulière de chaque pays, y compris dans les secteurs qui en ont le plus besoin, en se fondant sur un plan de dotation en personnel de santé reposant sur des données factuelles.
- 6.2 Les États Membres devraient reconnaître que l'amélioration du statut social et de la situation économique des personnels de santé, de leurs conditions de vie et de travail, des possibilités d'emploi et des perspectives de carrière est un moyen important de résorber les pénuries existantes et de fidéliser les personnels de santé qualifiés. Les États Membres devraient adopter une approche multisectorielle pour traiter ces problèmes dans le cadre des programmes de développement nationaux.

Article 7–Collecte de données et recherche

- 7.1 Les États Membres devraient reconnaître que l'élaboration d'une politique efficace des personnels de santé doit reposer sur des données probantes.
- 7.2 Les États Membres devraient établir ou renforcer, selon les besoins, les programmes de collecte de données nationales sur les migrations des personnels de santé et leur impact sur les systèmes de santé. Ils devraient recueillir et analyser les données nécessaires pour étayer des politiques et plans efficaces de ressources humaines pour les personnels de santé.
- 7.3 Les États Membres devraient établir ou renforcer, selon les besoins, des programmes de recherche nationaux dans le domaine des migrations des personnels de santé et coordonner ces programmes de recherche à travers des partenariats aux niveaux régional et international. A cette fin, les États Membres devraient faire en sorte que les recherches voulues soient conduites sur tous les aspects du recrutement international des personnels de santé.
- 7.4 Les États Membres devraient faire en sorte que des données comparables soient produites, recueillies et notifiées conformément aux articles [7.2] et [7.3] pour permettre le suivi, l'analyse et l'élaboration continus des politiques. A cette fin, l'OMS devrait élaborer des lignes directrices appropriées pour soutenir la mise en œuvre du présent article.

Article 8–Echange d'informations

- 8.1 Les États Membres devraient, selon les besoins et conformément au droit national, promouvoir la mise en place ou le renforcement d'un échange d'informations sur les migrations internationales des personnels de santé et les systèmes de santé, aux niveaux national et international, entre institutions nationales, universités et établissements de recherche, organisations de professionnels de santé et organisations sous-régionales, régionales et internationales, gouvernementales ou non gouvernementales.
- 8.2 Afin de promouvoir et de faciliter la recherche d'informations en rapport avec le présent Code, chaque État Membre devrait :
 - a) créer progressivement et tenir à jour une base de données sur les lois et réglementations relatives au recrutement et aux migrations des personnels de santé, et contenant le cas échéant des informations sur leur mise en œuvre ;
 - b) réunir progressivement et tenir à jour les données émanant des programmes nationaux de collecte des données conformément à l'article [7.2] ; et
 - c) communiquer les données recueillies conformément aux paragraphes a) et b) de l'article [8.2] à l'OMS sur une base biennale.
- 8.3 Aux fins de la communication internationale, chaque État Membre devrait désigner une autorité nationale chargée de l'échange d'informations concernant les migrations de personnels de santé et le Code. L'autorité nationale désignée devrait être autorisée à communiquer directement ou, selon les dispositions prévues par le droit ou la réglementation nationale, avec les autorités nationales désignées des autres États Membres et avec l'OMS et les autres organisations régionales et internationales concernées, et présenter des rapports et d'autres informations à l'OMS en application des articles [8.2.c)] et [10.1].

- 8.4 Un registre des autorités nationales désignées conformément à l'article [8.3] devrait être établi, tenu à jour et publié par l'OMS.

Article 9–Mise en œuvre du Code

- 9.1 Le Code devrait être publié et appliqué par les États Membres en collaboration avec les agents de santé, les personnes chargées du recrutement, les employeurs, les organisations de professionnels de santé, les organisations sous-régionales, régionales et internationales, gouvernementales ou non gouvernementales, et autres parties intéressées.
- 9.2 Les États Membres devraient établir et tenir à jour un cadre juridique et administratif efficace aux niveaux local et national, selon les besoins, pour le Code.
- 9.3 Les États Membres devraient faire en sorte que les représentants des organisations de professionnels de santé, des personnes chargées du recrutement, des employeurs, des organisations non gouvernementales et autres parties prenantes soient consultés lors du processus décisionnel et associés à d'autres activités liées au recrutement international des personnels de santé.
- 9.4 Toutes les parties prenantes devraient être conscientes de leur responsabilité collective de travailler individuellement et collectivement et faire en sorte que les objectifs du présent Code soient atteints. Toutes les parties prenantes devraient observer ce Code, indépendamment de la capacité des autres à le faire. Les personnes chargées du recrutement et les employeurs devraient coopérer pleinement afin de faire respecter le Code et promouvoir les principes énoncés dans celui-ci, indépendamment de l'aptitude d'un État Membre à le mettre en œuvre.
- 9.5 Les États Membres devraient, dans la mesure du possible, tenir le registre actualisé à intervalles réguliers de toutes les personnes chargées du recrutement autorisées par les autorités compétentes à opérer sur leur territoire.

Article 10–Suivi et dispositions institutionnelles

- 10.1 Les États Membres devraient faire rapport périodiquement, selon les besoins, aux autres États Membres, par l'intermédiaire de l'OMS, sur les mesures prises, les résultats obtenus et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du Code. Le premier rapport devrait être établi dans les deux ans suivant l'adoption du Code par l'Assemblée mondiale de la Santé, et la périodicité des rapports ultérieurs devrait être fixée par l'Assemblée de la Santé. Le processus de suivi a pour objets de répertorier les problèmes et les réussites dans la mise en œuvre du Code et d'aider les pays à développer leur capacité de mise en œuvre du Code.
- 10.2 Le Directeur général de l'OMS devrait continuer à examiner la mise en œuvre du Code, sur la base des rapports périodiques reçus des autorités nationales désignées et autres sources compétentes, et présenter des rapports périodiques à l'Assemblée mondiale de la Santé sur l'efficacité du Code en suggérant des améliorations.
- 10.3 L'OMS devrait :
- a) coordonner le système d'échange d'informations et le réseau des autorités nationales désignées visé à l'article [8] ;

- b) élaborer des lignes directrices et faire des recommandations sur les pratiques et procédures et programmes et mesures conjoints prévus par le Code ou qui pourraient s'avérer nécessaires pour lui donner effet ; et
 - c) maintenir la liaison avec l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation internationale pour les Migrations et les autres organisations régionales et internationales compétentes ainsi que les organisations non gouvernementales concernées pour soutenir la mise en œuvre du Code.
- 10.4 Les organisations non gouvernementales et autres parties intéressées sont invitées à faire part à l'OMS de leurs observations sur les activités liées à la mise en œuvre du Code.
- 10.5 L'Assemblée mondiale de la Santé devrait périodiquement passer en revue la pertinence et l'efficacité du Code. Le Code devrait être considéré comme un texte dynamique demandant à être actualisé selon les besoins.

Article 11–Partenariats, collaboration technique et soutien financier

- 11.1 Les États Membres et autres parties prenantes devraient collaborer directement ou par l'intermédiaire des organismes internationaux compétents afin de renforcer leurs capacités de mettre en œuvre les objectifs du Code, en tenant compte des besoins des pays en développement et des pays à économie en transition.
- 11.2 Les organismes internationaux donateurs et les institutions financières devraient accroître leur aide technique et financière pour aider à la mise en œuvre du Code, en prenant en considération les besoins des pays en développement et des pays à économie en transition confrontés à des pénuries de personnels de santé et/ou dont les capacités de mettre en œuvre les objectifs du code sont limitées.