



Conférence ministérielle européenne
de l'OMS sur les systèmes de santé :
«**SYSTÈMES DE SANTÉ,
SANTÉ ET PROSPÉRITÉ**»
Tallinn (Estonie), 25–27 juin 2008



EUR/08/5085699/8a
17 juin 2008
81620
ORIGINAL : ANGLAIS

Pour l'élaboration d'un code de pratique sur le recrutement international des personnels de santé

Séance satellite n° 1

Migration des personnels de santé : considérations éthiques

Mercredi 25 juin 2008, 17 h 30-18 h 30

Lieu : salle des assemblées plénières

I. Contexte¹

Au niveau international

Cinquante-sept pays du monde connaissent une crise en ce qui concerne leurs personnels de santé. C'est en Afrique subsaharienne que cette crise est la plus grave : les pénuries de travailleurs de la santé qualifiés y affaiblissent des systèmes de santé déjà fragiles et représentent un obstacle important à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

En réponse, les États membres de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont, en 2004 et 2005, requis dans les résolutions WHA57.19 et WHA58.17 de l'Assemblée mondiale de la santé que le directeur général, en consultation avec les États membres et tous les partenaires concernés, supervise l'élaboration et la mise en œuvre d'un code de pratique sur le recrutement international des personnels de santé.

Des rapports d'activité sur ces deux résolutions ont été présentés par le secrétariat à la Cinquante-huitième et à la Cinquante-neuvième Assemblées mondiales de la santé (documents A58/23 et A59/18), ainsi qu'au Conseil exécutif de l'OMS en janvier 2008 (document EB 122/16Rev1).

La nécessité urgente de tenter de résoudre la crise des personnels de santé est reconnue par tous et a été réitérée dans la Déclaration de Kampala, en mars 2008, dans laquelle les groupes concernés et les partenaires ont exhorté l'OMS à accélérer les négociations pour la mise en place du code de pratique (*Les personnels de santé pour tous et tous pour les personnels de santé : Déclaration de Kampala et Programme pour une action mondiale*).

En réponse à cette nécessité, l'Initiative pour une politique en matière de migration des personnels de santé a été lancée en 2007, avec Mary Robinson (présidente de Realizing Rights: the Ethical Globalization Initiative) et le docteur Francis Omaswa (directeur exécutif de l'Alliance mondiale pour les personnels de santé) comme coprésidents. Cette initiative est un système à deux échelons, avec un conseil politique et consultatif de haut niveau et un groupe de travail technique ; elle vise à examiner les flux de personnels de santé et à formuler des recommandations à l'OMS pour le code de pratique. Une première ébauche de code de pratique international a été présentée par l'Initiative lors du forum de Kampala, en mars 2008.

Au niveau régional européen

À sa cinquante-septième session, en septembre 2007, le Comité régional de l'OMS pour l'Europe a adopté la résolution EUR/RC57/R1 sur les politiques en matière de personnel de santé dans la Région européenne. Le Comité régional a souligné le consensus existant sur la crise en matière de ressources humaines pour la santé, la responsabilité des États membres pour l'élaboration de leurs plans et stratégies nationaux relatifs aux personnels de santé, et la nécessité de mener des efforts collectifs pour résoudre les problèmes de la migration internationale. Cette résolution a mis le processus d'élaboration d'options politiques pour la gestion de la migration en bon rang par ordre de priorité, et a prié le directeur régional de faciliter la mise en place d'un cadre pour le recrutement international éthique de personnels de santé.

¹ Sur la base de récents projets de documents du Département des ressources humaines pour la santé du Siège de l'OMS : *Towards the development of a Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, 2008* et *Outline for a Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, 2008*. Ce deuxième document a été produit dans le cadre d'un processus faisant intervenir de multiples intervenants de l'Alliance mondiale du personnel de santé, appelé Initiative pour une politique en matière de migration des personnels de santé. L'OMS participe à cette initiative.

Donnant suite à cette résolution, le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe a établi un dialogue entre les pays d'origine et de destination et organisé une table ronde lors du forum de Kampala pour étudier les dernières idées et bases factuelles sur les politiques relatives à la migration des personnels de santé².

Ces dernières années, une série de codes de bonnes pratiques, d'accords bilatéraux et de protocoles d'accord sur la migration des personnels de santé ont été élaborés dans les pays européens en réponse à cette tendance. Actuellement, le Bureau régional procède à un examen de diverses stratégies sur le recrutement international de travailleurs de la santé impliquant les États membres de la Région européenne de l'OMS, dont des initiatives de premier plan dans ce domaine, comme : a) le code de pratique du ministère de la Santé (Angleterre) pour le recrutement international de travailleurs de la santé (2001/2004) ; b) le code de pratique du secrétariat du Commonwealth pour le recrutement international de travailleurs de la santé (2003) ; c) le code de pratique de l'Exécutif écossais pour le recrutement international de professionnels de santé en Écosse (2006) ; et d) le cadre du gouvernement norvégien sur la solidarité mondiale (2007). L'objectif de cet examen est d'évaluer les enseignements pouvant être tirés des divers instruments de politique pour contribuer à l'élaboration d'un code de pratique mondial. Les résultats des examens viennent grossir les bases factuelles en fournissant une évaluation actualisée et en établissant explicitement le lien avec le projet de code de pratique³.

Le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe joue un rôle actif dans les travaux de l'Initiative pour une politique en matière de migration des personnels de santé, tant au sein du Conseil consultatif sur la politique mondiale que du groupe de travail technique. Le directeur régional de l'OMS pour l'Europe, le docteur Marc Danzon, fait partie du Conseil consultatif. La mission de ce dernier est d'examiner les politiques internationales, régionales et nationales innovatrices visant à soutenir la gestion des migrations de travailleurs de la santé au niveau mondial, de discuter de ces politiques et de les promouvoir.

Les membres du groupe d'experts régional sur la migration des travailleurs de la santé participent au groupe de travail technique. Ils apportent un soutien technique et contribuent au processus d'élaboration d'un plan et d'un projet de code.

² *Recruter et conserver à son service les professionnels de santé : options pour une solidarité mondiale*. Rapport d'une table ronde de l'OMS, Kampala (Ouganda), 6 mars 2008. Copenhague, Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, 2008.

³ *Review of European Countries' Policy Approaches to International Recruitment of Health Workers: rapport pour l'OMS*. Avril 2008.

II. Objectif et processus d'élaboration d'un code de pratique

Quel est l'objectif du code de pratique sur le recrutement international des personnels de santé ?

Le code de pratique est un document non contraignant sur le plan juridique, qui établira des principes et des recommandations pour influencer sur les mesures à prendre, ainsi que pour catalyser et diriger la coopération internationale concernant le recrutement international de personnels de santé. Il fournira aussi un point de départ pour l'élaboration d'autres codes et accords régionaux et bilatéraux.

Quel est le processus d'élaboration du code de pratique ?

L'élaboration et la rédaction du code de pratique doit être un processus global, réalisé avec la pleine collaboration des États membres et des groupes concernés. Un sens partagé d'être parties prenantes du code est essentiel pour garantir que les objectifs de ce dernier seront mis en œuvre dans les pays.

Créer un cadre/plan pour le code

L'OMS et les organisations partenaires ont d'abord mis en place un processus à intervenants multiples pour établir un cadre visant à esquisser les éléments principaux du code. La définition de ces éléments a bénéficié de l'apport du Conseil consultatif sur la politique mondiale en matière de personnel de santé et du groupe de travail technique, et de consultations plus élargies avec des partenaires et la société civile lors du premier Forum mondial sur les ressources humaines pour la santé à Kampala (Ouganda) en mars 2008. Un dialogue virtuel mondial de trois semaines sur la migration des travailleurs de la santé a également eu lieu en mars 2008. Ce dialogue a établi des liens entre 749 professionnels, décideurs et intervenants du secteur de la santé venus de 102 pays, leur permettant de partager leur savoir, leur expérience et leurs idées personnelles sur la migration des personnels de santé afin d'influencer et d'améliorer les politiques, la pratique et la sensibilisation à cette problématique. Ces débats mondiaux ont porté notamment sur les points clés suivants :

- la volonté politique est considérée comme essentielle pour l'adoption d'un code de pratique ;
- le processus d'élaboration du code peut être un puissant instrument pour l'éducation et l'information des dirigeants politiques, ce qui, à son tour, peut encourager et renforcer la volonté politique ;
- en tant que document non contraignant sur le plan juridique, le code peut rencontrer des obstacles dans sa mise en œuvre ;
- les fédérations de professionnels de santé (par exemple, infirmières, médecins ou pharmaciens) contribuent à motiver les parties à adhérer au code ;
- les sociétés de recrutement ont souvent été mentionnées comme thème à aborder dans le code ;
- il a été mentionné plusieurs fois qu'il serait souhaitable de recueillir des données pour le suivi et l'évaluation des codes en général.

Le processus de rédaction du code

L'étape suivante est un processus de rédaction multipartite pour formuler le contenu du code. Cela impliquera de longues consultations avec les pays et des mesures de collaboration de la part des États membres, ainsi qu'une participation active de groupes concernés à l'échelle mondiale, régionale et nationale.

Le contenu du code s'inspirera d'un certain nombre d'accords et de protocoles d'accord régionaux et bilatéraux sur la migration des travailleurs de la santé signés récemment par les États membres. Il s'inspirera également des travaux réalisés, dans le cadre de collaborations, par l'Initiative pour une politique en matière de migration des personnels de santé, des consultations à intervenants multiples du Forum mondial sur les ressources humaines pour la santé de Kampala et du dialogue virtuel international mentionné plus haut.

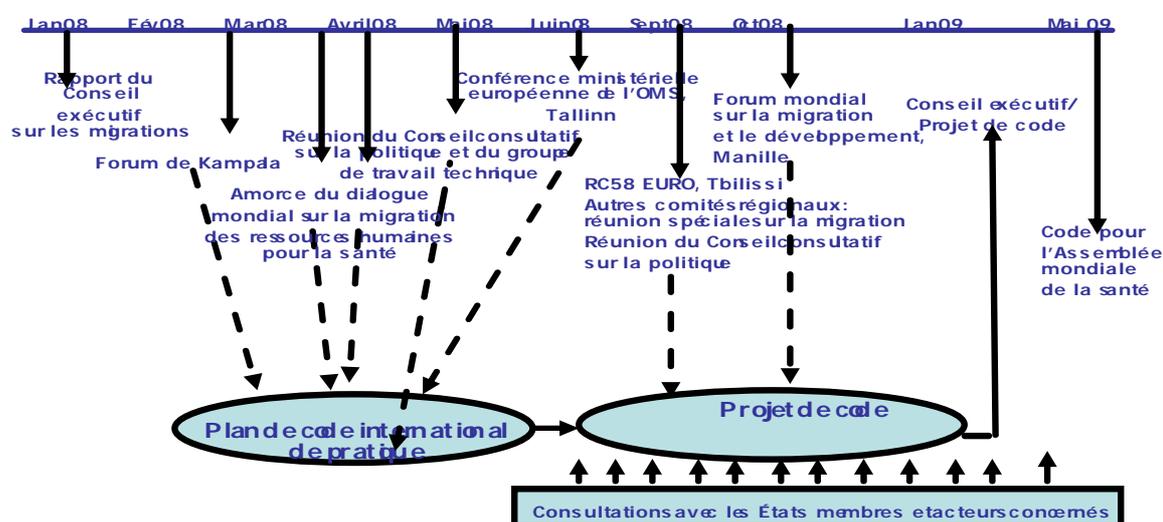
Le processus de rédaction du code sera supervisé par le secrétariat de l'OMS sur la base du mécanisme de l'Assemblée mondiale de la santé pour l'élaboration de politiques mondiales.

Le comité de rédaction comprendra des représentants des États membres, des conseillers juridiques et des experts de la migration des travailleurs de la santé. Le secrétariat de l'OMS fournira l'encadrement technique et administratif nécessaire.

Programme proposé pour les travaux du comité de rédaction :

- Du 16 au 23 juillet 2008 Séance de rédaction. Genève (Suisse).
- Du 22 au 24 octobre 2008 Séance de rédaction. Genève (Suisse) (les résultats des consultations régionales seront intégrés dans le projet révisé). Ce document sera présenté et discuté lors de la séance du Conseil exécutif de janvier 2009.
- Du 16 au 20 février 2009 Séance de rédaction. Genève (Suisse) (les commentaires du Conseil exécutif et des intervenants des pays seront intégrés).

Processus visant à élaborer un code de pratique pour le recrutement international de personnels de santé



III. Plan de code de pratique sur le recrutement international de personnels de santé (projet)

Ce cadre doit servir de guide, en énonçant succinctement les grands principes recommandés et les éléments clés pour l'élaboration d'un code de pratique sur le recrutement international de personnels de santé.

Ce qui suit est une version révisée du cadre qui inclut, en italique, les commentaires et le feedback reçus du Forum de Kampala, du dialogue mondial sur la migration et des membres de l'Initiative pour une politique en matière de migration des personnels de santé.

1) Préambule et contexte

Ce chapitre donne à la fois le contexte de l'élaboration d'un code de pratique et des informations sur la nature d'un tel code.

- Il y a une crise internationale des personnels de santé, illustrée par la pénurie de main-d'œuvre dans 57 pays à bas revenus.
- On prévoit des besoins considérables en matière de personnel de santé dans les pays à revenus élevés.
- La migration des travailleurs de la santé, surtout en provenance des pays à bas revenus, est en augmentation dans le monde entier ces dernières décennies.
- *Il est un fait reconnu que, si la migration du personnel de santé peut avoir des retombées positives tant pour le pays d'origine que pour le pays de destination, comme par exemple sur le plan du développement professionnel et des échanges de savoir, elle peut aussi faire apparaître des défis, notamment pour les pays qui connaissent des pénuries graves et ont des systèmes de santé fragiles.*
- *Quoique cela soit difficile, il est important de concilier la liberté de mouvement (article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme) et le droit à un niveau de vie adéquat pour la santé et le bien-être d'une personne et de sa famille, comprenant les soins médicaux (article 25 de la même déclaration, et préambule de la Constitution de l'OMS).*
- *Il faut reconnaître les limites des codes de pratique nationaux/régionaux et, dès lors, l'importance d'une approche globale par une action internationale coordonnée et le rôle d'un code de pratique international.*
- *Il est important de mieux sensibiliser à la migration des personnels de santé.*
- En 2004, l'Assemblée mondiale de la santé a adopté la résolution WHA57.19 qui appelait, entre autres, à l'élaboration d'un code de pratique international sur le recrutement international de personnels de santé.

2) Objet du code de pratique

- Le code de pratique *énonce des principes* et expose des recommandations *pour la promotion* du recrutement international éthique des travailleurs de la santé.
- L'objectif du code est de promouvoir des normes de pratique élevées pour le recrutement et l'emploi internationaux de travailleurs de la santé qualifiés, *sur la base du principe*

suivant lequel un tel instrument devrait profiter aux travailleurs du pays d'origine et du pays de destination, en :

- *protégeant les travailleurs migrants contre des recruteurs et employeurs peu scrupuleux ;*
 - *veillant à ce que les personnes soient correctement préparées et encadrées pour le travail pour lequel elles ont été recrutées (ce qui peut signifier une supervision effective au travail, de nouvelles formations, des salaires et conditions de travail adéquats, etc.) ;*
 - *veillant à ce que des flux de travailleurs de la santé migrants ne perturbent pas indûment les services de santé des pays d'origine et, en particulier, en limitant l'impact négatif des flux de migrants sur les systèmes de santé vulnérables des pays en développement.*
- L'objectif est de *faciliter* un équilibre correct, éthique et transparent entre les droits, les attentes et les obligations des pays d'origine, des pays de destination, des établissements, des agences de recrutement et des travailleurs de la santé migrants.
 - Ce code servira aussi d'outil pour catalyser des discussions internationales sur des sujets en rapport avec la migration internationale de personnels de santé. *Il fournira les bases de codes régionaux et d'accords bilatéraux à élaborer.*

3) Statut

Ce code est un document non contraignant sur le plan juridique aux termes du droit international, mais l'on espère que les autorités publiques et *le secteur privé* souscriront à son application et l'emploieront.

4) Champ d'application

Ce code s'applique au recrutement et à l'emploi internationaux de travailleurs dans toutes les *professions* de la santé du secteur public et privé et *couvre* les emplois permanents et temporaires, ainsi que les remplacements.

5) Principes généraux

Les grands *principes éthiques et équitables* et les *principes politiques, concrets et techniques* du code peuvent être résumés comme suit :

Principes éthiques et équitables

- Le droit de « quitter tout pays, y compris le sien » (article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme).
- Le respect des droits des travailleurs (tels qu'ils sont exposés dans les conventions y relatives de l'Organisation internationale du travail et des Nations Unies).
- Protection pour les travailleurs migrants par les lois y relatives dans les pays de destination.
- Transparence, équité et réciprocité des avantages (à définir dans le glossaire).
- Le droit à la santé tant dans le pays d'origine que dans le pays de destination (la Constitution de l'OMS stipule que : « La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre

constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale »).

- Le recrutement actif ne devrait pas cibler des pays en développement souffrant de pénuries chroniques de travailleurs de la santé.

Principes politiques, pratiques et techniques

- Sensibiliser aux problématiques et contextes de la migration de travailleurs de la santé.
- Respect de la souveraineté nationale.
- Dialogue multisectoriel permanent.
- Suivi et *évaluation* réguliers du code.
- Recommandations aux employeurs du secteur public et privé et aux agences de recrutement.
- Soutien aux protocoles d'accord bilatéraux, *régionaux* et multilatéraux dans le contexte du code qui offre des avantages à tous les pays et personnes participants.

6) Principaux éléments du code de pratique

Recrutement éthique et équitable

- Mécanismes d'immatriculation pour les agences de recrutement.
- Engagement des agences de recrutement à respecter les principes du code de pratique mondial.
- Informations adéquates sur le poste vacant (description de l'emploi, rémunération, avantages, etc.) fournies avant le départ à tous les travailleurs de la santé internationaux candidats à l'émigration.
- Procéder au recrutement de travailleurs de la santé des pays *en développement* en tenant dûment compte des besoins en santé et de la situation en ce qui concerne les personnels de santé.
- Le recrutement de travailleurs de la santé ayant des obligations à satisfaire dans leur pays d'origine devrait être évité ; cependant, il appartient aux personnes recrutées de divulguer de telles informations dès que ces personnes manifestent leur intérêt pour un travail en dehors de leur pays d'origine.

Partenariats et réciprocité des avantages

- Assistance technique et aide au développement ciblées des pays de destination aux pays d'origine.
- Soutien au retour temporaire et permanent des migrants dans le pays d'origine.
- Procédures bien définies pour l'intégration des nouveaux travailleurs, avec des informations sur les organes de réglementation et syndicats locaux, un accès équitable aux programmes/formations professionnels, *et un accès identique aux possibilités d'avancement professionnel.*

Protéger les personnels de santé (au lieu de « politique de maintien en poste des ressources humaines pour la santé » et d'« auto-suffisance »)

- Soutenir des stratégies supplémentaires pour le maintien en poste des personnels de santé formés.

- Encourager à la fois les pays d'origine et les pays de destination pour qu'ils atteignent une auto-suffisance en personnels de santé.

Surveillance des flux migratoires internationaux de travailleurs de la santé

- Renforcer les mécanismes et capacités de suivi et d'évaluation des flux migratoires de travailleurs de la santé dans les pays d'origine et de destination.

Adhésion au code et désengagement vis-à-vis du code

- Adhésion et désengagement conformément à la procédure établie.

Annexes/documents d'accompagnement

- Glossaire avec définitions.
- *Un document fournissant de plus amples détails sur les pratiques acceptables en ce qui concerne l'égalité, la transparence, l'équité et la réciprocité des avantages.*
- *Un document traitant des aspects opérationnels de la mise en application du code, notamment en ce qui concerne les indicateurs pour le monitoring et l'évaluation.*
- *Recommandation pour les accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux.*
- *Liens vers des références et ressources utiles, comme des codes existants, etc.*
- Questions fréquemment posées.