

# Rapport mondial sur la corruption 2006

## Résumé

*Transparency International*

Chaque année, la planète dépense plus de trois billions de dollars américains en services de santé, dont une grande partie est financée par les contribuables. Ces importants flux financiers sont une cible de choix pour toute sorte d'irrégularités. Les enjeux sont considérables et les ressources précieuses : l'argent détourné par la corruption pourrait être utilisé pour acheter des médicaments, équiper des hôpitaux ou engager un personnel médical qui fait cruellement défaut.

La diversité des systèmes de santé à travers le monde, la multiplicité des parties impliquées, le manque de bonne gestion des données dans de nombreux pays et la difficulté de faire la différence entre corruption, inefficacité et simples erreurs font qu'il est complexe de déterminer dans ce secteur le coût global de la corruption à l'échelle internationale. Toutefois, l'ampleur de la corruption est vaste, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres. Aux Etats-Unis, qui dépensent plus en soins de santé – 15,3% du PIB – que tout autre pays industrialisé, les deux plus importants programmes de santé publique, Medicare et Medicaid, estiment que 5 à 10% de leur budget est perdu en « paiements excessifs ». Au Cambodge, les professionnels de la santé interrogés pour le *Rapport mondial sur la corruption 2006* estiment que plus de 5% du budget de la santé est détourné par la corruption avant même de quitter l'administration centrale.

La corruption empêche les citoyens ordinaires d'accéder aux soins de santé et peut entraîner l'administration d'un traitement inapproprié. La corruption dans la chaîne pharmaceutique peut s'avérer fatale : d'après Dora Akunyili, directrice de l'Administration nigérienne des aliments et des médicaments et lauréate du Prix de l'Intégrité de TI en 2003, « la contrefaçon de médicaments, favorisée par la corruption, tue en masse et nous pouvons tous en être victimes ». L'organe qu'elle dirige a constaté la substitution à un traitement vital par l'adrénaline par de l'eau et la dilution des principes actifs des médicaments par les contrefacteurs, contribuant à l'expansion de souches résistantes du paludisme, de la tuberculose et du HIV, les maladies les plus meurtrières du monde.

Les plus pauvres sont disproportionnellement affectés par la corruption dans le secteur de la santé car ils peuvent moins se permettre de verser de petits dessous-de-table pour accéder à des services normalement gratuits ou de se tourner vers des services privés quand la corruption a ruiné les services de santé publics. Une étude sur les prestations de soins aux Philippines a révélé que les municipalités à bas et moyen revenu font état de plus longs délais d'attente dans les hôpitaux publics que dans les municipalités plus riches et que l'administration de vaccins est plus souvent refusée quand la corruption est endémique.

La corruption a des répercussions sur les politiques sanitaires et les priorités budgétaires. Les exemples du Mexique et du Kenya exposés dans le rapport de cette année illustrent bien comment des fonctionnaires ont abusé de leur autorité pour détourner des fonds vers des projets « chouchous », qu'ils entrent ou non dans le cadre de la politique sanitaire adoptée. Certains facteurs favorisent aussi une dénaturation des rémunérations au niveau de la prestation des services. Quand les prestataires de soins sont rémunérés à l'acte, cela les incite à fournir des traitements inutiles pour maximiser leurs revenus. S'ils reçoivent plutôt une rémunération par patient, ils peuvent retirer un bénéfice en ne fournissant pas certains services pourtant nécessaires.

Réduire la corruption peut permettre d'injecter des revenus dans le secteur de la santé. Au Royaume-Uni, l'unité de lutte contre la corruption du National Health Service (NHS) signale que, depuis 1999, elle a empêché des fraudes représentant au total plus de 170 millions de livres (300 millions de \$ US). Le bénéfice financier total pour le NHS (qui recouvre également la récupération du montant des fraudes et la réduction des pertes liées à l'intervention du service antifraude) a été quatre fois plus important, une somme suffisante pour construire 10 nouveaux hôpitaux !

Transparency International définit la corruption comme « l'abus d'une position publique à des fins privées ». Dans le domaine de la santé, la corruption englobe le soudoiment des organes de contrôle et des professionnels de la santé, la manipulation des informations sur les essais de médicaments, le détournement de médicaments et de matériel, le trucage des marchés publics et les fraudes aux assurances. Elle ne se limite pas aux pratiques abusives des agents de l'Etat car la société confie souvent un rôle public important à des acteurs privés du secteur de la santé. Quand des directeurs d'hôpitaux, des assureurs, des praticiens ou les cadres d'une société pharmaceutique s'enrichissent malhonnêtement, ils n'abusent pas littéralement d'une position publique mais ils profitent de l'autorité qui leur a été confiée et dérobent des ressources précieuses nécessaires à l'amélioration de la santé publique.

## Pourquoi le secteur de la santé est-il si exposé à la corruption ?

Certaines caractéristiques rendent tous les systèmes de santé vulnérables à la corruption, qu'ils soient publics ou financés sur fonds privés, dans les pays riches comme dans les pays pauvres :

- Les systèmes de santé sont sujets à un *déséquilibre de l'information* : les professionnels de santé sont mieux informés sur les maladies que leurs patients et les sociétés pharmaceutiques et fabricants de matériel médical en savent plus sur leurs produits que les fonctionnaires en charge des dépenses publiques. La publication de l'information peut contribuer à réduire les déficits liés à la corruption. Une étude menée en Argentine a montré que les différences de prix du matériel médical entre les différents hôpitaux ont diminué de moitié après que le Ministère a commencé à diffuser les informations relatives au prix payé pour le matériel dans chaque hôpital.
- *L'incertitude propre aux marchés de la santé* – le fait d'ignorer qui va tomber malade, quand la maladie va se déclarer, le type de maladies que la population va développer et si les traitements seront efficaces – est un autre problème pour les décideurs car il complexifie la gestion des ressources, notamment la sélection, le suivi, l'évaluation et la prestation des services de soins de santé et la conception des régimes d'assurance santé. Le risque de corruption est encore accru dans les situations d'urgence humanitaire, quand les soins ne peuvent attendre et que les mécanismes de surveillance sont souvent court-circuités.
- La *complexité des systèmes de santé*, particulièrement du fait de la multiplicité des parties concernées, accroît la difficulté de générer et d'analyser l'information, de promouvoir la transparence et de détecter et prévenir la corruption. Les relations existant entre les fournisseurs de matériel médical, les prestataires de soins et les décideurs politiques sont souvent opaques et peuvent dénaturer les politiques adoptées au détriment de la santé publique.

## Les différents types de corruption affectant le secteur de la santé

Organes de contrôle, payeurs, sources des soins, fournisseurs et consommateurs sont confrontés à un mélange complexe de motivations qui peuvent favoriser la corruption. Les différentes formes de corruption affectant le secteur de la santé comprennent :

- *Le détournement et le vol* des fonds du budget de la santé ou des revenus du ticket modérateur. Ces opérations peuvent survenir au niveau de l'administration centrale ou locale et de l'affectation des fonds à une administration ou à un centre de santé particulier. Les médicaments et le matériel médical peuvent également être détournés à des fins personnelles, pour une utilisation en cabinet privé ou pour la revente.
- *Le trucage des marchés publics*. Les collusions, pots-de-vin et commissions occultes destinés à influencer l'attribution d'un marché public entraînent une surfacturation des biens et services achetés ou le non respect des normes contractuelles de qualité. En outre, les dépenses hospitalières peuvent impliquer de lourds investissements pour la construction de bâtiments et l'achat de technologies coûteuses, des types de marchés publics particulièrement exposés à la corruption.
- *La corruption qui touche les systèmes de paiement*. Parmi ces pratiques, on peut citer l'abandon des honoraires ou la falsification des documents d'assurances pour certains patients ou l'utilisation des budgets hospitaliers au profit de certains favorisés, la facturation illégale de frais aux compagnies d'assurances, aux pouvoirs publics ou aux patients pour des services non couverts – ou non fournis dans les faits – afin de maximiser les revenus, la falsification des registres de facturation, des livres de recettes ou des registres d'utilisation des ressources, ou encore la création de patients « fantômes ». D'autres formes de corruption liées aux systèmes de paiement sont l'achat de clientèle auprès de praticiens en leur proposant des incitations financières ou un pot-de-vin en échange de l'orientation de leurs patients ; l'orientation abusive de patients des hôpitaux publics par certains médecins vers leur cabinet privé et la pratique d'interventions médicales inutiles pour maximiser les honoraires.
- *La corruption qui touche la chaîne d'approvisionnement pharmaceutique*. Il est possible de détourner ou de voler des marchandises à divers niveaux du système de distribution ; un fonctionnaire peut exiger des « frais » pour approuver certains produits ou équipements lors des procédures de dédouanement ou lors de la fixation des prix ; le non respect des pratiques marketing codifiées du secteur peut influencer les pratiques de prescription des professionnels de santé ; des avantages peuvent être exigés des fournisseurs comme condition de prescription d'un médicament donné ; les organes de contrôle peuvent fermer les yeux sur la circulation de médicaments contrefaits ou de mauvaise qualité.
- *La corruption qui intervient au niveau de la prestation des services de santé* peut prendre de nombreuses formes : extorsion ou acceptation de dessous-de-table pour des services censés être gratuits, sollicitation d'argent en échange de privilèges ou d'un traitement particulier ; extorsion ou acceptation de pots-de-vin pour influencer une décision d'embauche ou d'autorisation, d'accréditation ou de certification d'une installation.

## Recommandations à destination du secteur de la santé

Les mesures de lutte contre la corruption doivent être adaptées au contexte spécifique du système de santé de chaque pays. Comme dans tout secteur, la corruption du système de santé est moins répandue dans les sociétés où prévaut une forte adhésion à l'Etat de droit, la transparence et la confiance, où le secteur public est régi par des codes efficaces de la fonction publique ou de solides mécanismes de responsabilisation et où il existe des médias indépendants et une société civile vigoureuse. Les mesures préventives – principes d'attribution des marchés publics, codes de conduite pour les acteurs du secteur de la santé (institutions ou personnes physiques), procédures de transparence et de contrôle – sont des mesures d'incitation à adopter un comportement honnête qui ne sont pas prévues par la législation mais peuvent être des mécanismes efficaces de lutte contre la corruption.

## Transparence

- Il est essentiel que les pouvoirs publics et les autorités sanitaires publient sur Internet des informations régulièrement mises à jour sur les budgets et l'efficacité des services de santé à l'échelon national, local et des centres de soin. Les administrations, les hôpitaux, les services d'assurance maladie et autres organes appelés à manipuler des fonds destinés à la santé doivent faire l'objet d'audits indépendants.
- Les pouvoirs publics et les autorités sanitaires doivent garantir que les informations relatives aux processus d'appel d'offres, notamment concernant les soumissions reçues, les conditions, le processus d'évaluation et la décision finale, soient publiquement accessibles sur Internet.
- Les pouvoirs publics doivent consacrer tous leurs efforts à la mise en place d'un système national efficace de notification des effets indésirables de médicaments afin d'obliger et d'inciter les praticiens à relater ces informations.
- Une base de données publique répertoriant tous les protocoles et résultats des essais cliniques de médicaments doit être élaborée. La présentation de rapports de l'industrie pharmaceutique sur les essais cliniques devrait être rendue obligatoire, de même que la publication de toutes les contributions financières versées aux unités de recherche médicale par les sociétés pharmaceutiques.
- Les bailleurs de fonds doivent fournir des informations claires et explicites sur les montants accordés, quand et à qui, et devraient évaluer leurs programmes en termes de résultats cliniques et non de l'importance ou de la vitesse d'utilisation des fonds. Les bailleurs de fonds ont également le devoir de coordonner leurs aides au secteur de la santé, à l'aide des mêmes mécanismes de comptabilité et de contrôle, afin de réduire les coûts de transaction, d'améliorer l'efficacité et de réduire les risques de corruption.

## Codes de conduite

- Par le biais de formations continues dans l'ensemble du système de santé, l'introduction et la promotion de codes de conduite doivent devenir incontournables pour les organes de contrôle, les praticiens, les pharmaciens et les administrateurs du secteur de la santé. Ces codes doivent faire explicitement référence à la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts qui peuvent la favoriser, et exposer en détail les sanctions en cas de non respect ; leur application doit être contrôlée par un organisme indépendant.

- Il est essentiel que les sociétés pharmaceutiques, biotechnologiques et de fabrication de dispositifs médicaux adoptent les *Principes pour contrer la corruption dans le secteur privé* par lesquels une entreprise s'engage à ne pas verser de pots-de-vin dans le cadre de ses activités et à mettre en œuvre un programme général de lutte contre la corruption<sup>1</sup>.

## Implication et rôle de surveillance de la société civile

- Les autorités sanitaires doivent créer des possibilités de contrôle public pour améliorer la responsabilité et la transparence. Il s'agit de contrôler l'attribution des marchés publics et la sélection des médicaments au niveau des centres de soins et la fourniture des services de santé au niveau des conseils communautaires et locaux des services de santé.
- Il est essentiel que les politiques, pratiques et dépenses publiques puissent être contrôlées par la population et le législateur et toutes les étapes de l'élaboration, de l'exécution et du reporting budgétaire doivent être portées, sans restriction, à la connaissance de la société civile.

## Protection des dénonciateurs

- Les pouvoirs publics doivent introduire des mesures de protection pour les personnes qui travaillent dans les organes d'attribution des marchés publics, les instances sanitaires, les fournisseurs de services de santé et les fournisseurs de médicaments et de matériel.
- Les sociétés pharmaceutiques doivent aussi introduire des mécanismes permettant la dénonciation des actes de corruption et la protection des dénonciateurs.

## Réduction des motivations de la corruption

- Pour garantir que les traitements sont motivés par les besoins du patient, et non par les possibilités de profit qu'ils représentent, les pouvoirs publics doivent constamment contrôler les mécanismes de rémunération (à l'acte, salaire, forfait par patient ou capitation, budgétisation globale ou autre).
- Les médecins, infirmières et autres professionnels de la santé doivent toucher un salaire décent, en rapport avec leurs études, leurs compétences et leur formation.

## Règles sur les conflits d'intérêts

- Les organes de contrôle sont chargés d'adopter des règles relatives aux conflits d'intérêts, qui empêchent toute personne ou groupe possédant une participation ou un lien avec le fabricant de participer aux essais cliniques.
- Les pouvoirs publics doivent encourager la transparence des processus de réglementation des médicaments, la limitation d'une promotion excessive, des restrictions plus sévères à la prescription excessive par des médecins et un contrôle plus étroit des rapports qui lient les administrations sanitaires et l'industrie pharmaceutique.

- Les services qui délivrent les autorisations d'exercer la médecine doivent définir des règles déontologiques précises sur les conflits d'intérêts à l'attention des praticiens (en particulier dans le cadre de leurs relations avec les sociétés pharmaceutiques et les fabricants de dispositifs médicaux) et obtenir les ressources nécessaires pour veiller à l'application de ces règles.

## Pactes d'intégrité et principe d'exclusion

- Un Pacte d'intégrité – accord contraignant liant les soumissionnaires et les autorités contractantes, qui les engagent à ne pas proposer ni accepter de pots-de-vin dans le cadre d'un marché public – doit être appliqué aux marchés importants passés dans le secteur de la santé<sup>2</sup>.
- Les pouvoirs publics doivent interdire à toute entreprise impliquée dans des pratiques malhonnêtes de participer aux processus de soumission pendant une période déterminée.

## Poursuites judiciaires plus rigoureuses

- Il est essentiel que le ministère public fasse bien comprendre que la corruption a des conséquences en poursuivant sévèrement les actes de corruption clairement interdits par la loi. Les fabricants de médicaments contrefaits et les fonctionnaires qui les laissent faire doivent être poursuivis et dûment sanctionnés.
- Les organes spécifiques de lutte contre la corruption et la fraude visant à détecter la corruption et à promouvoir les mesures préventives dans le secteur de la santé doivent bénéficier de l'expertise, des ressources et de l'indépendance nécessaires pour remplir leurs fonctions et être soutenus par des tribunaux indépendants opérationnels.

La santé représente un enjeu économique mondial énorme, ainsi qu'une grande responsabilité et des dépenses budgétaires importantes pour les pouvoirs publics et les entreprises mais, plus que cela, c'est un droit humain universel. La corruption empêche les citoyens ordinaires d'accéder aux soins et favorise un mauvais état de santé général de la population. Il n'existe pas de remède miracle pour endiguer la corruption dans le secteur de la santé mais les recommandations ci-dessus et les initiatives présentées dans le *Rapport mondial sur la corruption* devraient contribuer à prévenir, réduire et contrôler la corruption. Elles sont donc adressées comme un appel à agir aux chercheurs, aux pouvoirs publics, au secteur privé, aux médias et aux citoyens du monde entier.

---

<sup>1</sup> Pour en savoir plus sur les *Principes pour contrer la corruption dans le secteur privé* et consulter les documents de référence relatif aux outils de mise en œuvre et de contrôle, rendez-vous sur [www.transparency.org/building\\_coalitions/private\\_sector/business\\_principles.html](http://www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html)

<sup>2</sup> Pour plus d'informations sur le Pacte d'intégrité de TI, visitez la page [www.transparency.org/integrity\\_pact/index.html](http://www.transparency.org/integrity_pact/index.html)