

Executive Summary
23 / 2002

Janine Dahinden
Denise Efionayi-Mäder
Sandro Cattacin

**Evaluation brève du service
„ Migration et Santé “ de la
Croix-Rouge Suisse**

Bericht zuhanden des Schweizerischen Roten Kreuzes
und des Bundesamts für Gesundheit

Neuchâtel, 12. März 2002

Résumé

La relation entre migration et santé est de nature complexe et souvent les migrant/es se trouvent dans des situations de santé précaires. Un aperçu de la littérature spécialisée amène à la conclusion qu'une grande partie des manques et problèmes observés ne se rapportent pas simplement à des déficits de santé des migrant/es, mais aussi aux difficultés d'accès au système de soins et aux interactions avec le personnel médical spécialisé. A cet égard, le service spécialisé (Fachstelle) « migration et santé » de la Croix Rouge Suisse (CRS) joue un rôle important, puisqu'il poursuit une double stratégie : grâce à son offre, il vise non seulement une amélioration des compétences transculturelles des personnes spécialisées dans le domaine de la santé, mais également un renforcement des ressources propres des migrants/tes. La "Fachstelle" est opérationnelle depuis le 1er juillet 2000, et son offre est réglementée par un contrat de prestation avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Dans cet accord avec l'OFSP, figurait le mandat pour une évaluation du développement et des produits ou projets du service en question. Par conséquent, en mai 2001, la CRS a chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM/SFM) d'effectuer un short assessment.

La courte période durant laquelle l'évaluation a eu lieu, tout comme le laps de temps relativement bref qui s'est écoulé depuis l'entrée en fonction de la "Fachstelle", ne permirent pas, bien sûr, d'effectuer une véritable étude d'impact, mais plutôt de procéder à une évaluation du développement organisationnel et stratégique du service. Après une description relativement concise des projets et des services, l'analyse s'est concentrée sur l'évolution récente et sur l'organisation stratégique. En outre, un objectif de cette évaluation concernait la gestion de la qualité avec des propositions pour l'implémentation d'un système de promotion de la qualité. Le résumé suivant passe en revue les aspects principaux de l'analyse, en présentant conjointement les résultats et recommandations qui en découlent.

Le service spécialisé « migration et santé » a développé une large palette d'activités et de services dynamiques en peu de temps. Avec ses offres innovatrices, comme les cours sur la santé ou également celui sur les soins transculturels, il effectue sans aucun doute un travail de pionnier. Les offres, en particulier celles qui concernent la formation du personnel spécialisé dans le secteur des soins, correspondent manifestement à une demande existant depuis longtemps.

A cet égard, l'approche transculturelle adoptée par la Fachstelle, dont des échos positifs se font entendre de toutes parts, doit être particulièrement soulignée.

Les interventions du service spécialisé obéissent à une double logique : par les mesures qui visent un développement des compétences transculturelles du personnel de la santé publique, mais aussi par des mesures qui se focalisent sur la sensibilisation et l'empowerment des migrants/tes, on voudrait se rapprocher de l'objectif « Santé pour tous au 21e siècle ». On cherche ainsi à supprimer en même temps les barrières d'accès au système de soins pour les migrants/tes et à renforcer leurs propres ressources. Cette double logique d'intervention (personnel soignant du domaine de la santé et migrants/tes) a souvent été relevée comme positive. Néanmoins, on a pu constater que la fusion des activités ne dispose pas d'une stratégie globale consolidée et il reste à décider, pour le long terme, si l'on veut maintenir cette double approche ou se concentrer sur l'une des deux. Dans tous les cas, la logique d'intervention de la "Fachstelle" s'intègre parfaitement bien dans la stratégie globale de la Confédération en matière de migration et santé. Seul pour le champ d'activité des *Community Health Workers*, se trouvant encore dans une phase de conceptualisation, de plus amples clarifications et une coordination plus détaillée sont nécessaires.

En ce qui concerne l'organisation et la consolidation du service spécialisé, la mise en œuvre immédiate des idées formulées dans un concept de Loncarevic et Domenig (2000) n'a pas permis un développement structurel solide sur la base d'une stratégie globale. En d'autres termes, le développement relativement rapide des produits et projets s'est fait, en partie, aux dépens d'une conceptualisation fondée et d'une planification à moyen terme (p. ex. un examen des ressources internes en fonction des dépenses prévisibles pour les différentes activités); des étapes intermédiaires restent encore à déterminer par rapport aux objectifs fixés à long terme. La conséquence de ces circonstances est que le profil du service spécialisé est resté jusque-là un peu vague. Ainsi, dans un avenir proche, des décisions cruciales devront être prises à différents niveaux (concernant le financement, la palette des services offerts et la cohérence des approches), ce qui aura des répercussions sur l'orientation future du service spécialisé.

La "Fachstelle", en raison de ses prestations et par son intégration au sein de la CRS, est particulièrement bien placée dans son rôle de multiplicateur, puisqu'elle dispose d'un accès privilégié à différents canaux (WE'G, associations cantonales) pour la diffusion du savoir-(faire). En outre, les prestations du service se situent dans le domaine des compétences traditionnellement privilégiées par la CRS. Actuellement, le service intervient directement dans un grand nom-

bre de prestations et il faudrait examiner si, sous l'aspect d'un effet optimal à long terme, les offres directes (mise en œuvre des cours de santé, interventions dans la formation continue) ne devraient pas être limitées à une offre indirecte en amont. Des efforts ont d'ailleurs déjà été entrepris dans ce sens par la délégation des activités d'enseignement à des tiers. Cette stratégie exige une coopération renforcée avec les différentes institutions qui sont partenaires dans la mise en œuvre (p. ex. par l'intégration institutionnelle des cours de santé, ce qui ouvre de nouveaux potentiels de recrutement au sein des institutions partenaires), mais elle permet aussi un élargissement des groupes cibles.

En ce qui concerne la promotion de la qualité, il faut retenir que dans plusieurs domaines ou projets de la "Fachstelle", des instruments de qualité existent et qu'ils sont appelés à être couramment utilisés dans le travail quotidien. Il faut mentionner ici en particulier les objectifs intermédiaires fixés dans le contrat de prestation avec l'OFSP (Meilensteine) ou les éléments d'évaluation pour les modules de formation. D'une manière générale, nous avons pu constater une bonne réflexivité du service, dans le sens d'une capacité institutionnelle et/ou institutionnalisée à reconnaître des lacunes dans le développement des projets et à entreprendre les améliorations nécessaires. Le fait que les objectifs des différents produits restent parfois assez vagues complique toutefois la définition d'indicateurs appropriés et de standards de qualité. Il est vrai que la détermination des indicateurs d'impact spécifiques est précisément très exigeante dans le cas de prestations innovatrices, mais elle est particulièrement importante pour légitimer des mesures qui ne peuvent pas encore être considérées comme établies. Nous suggérons par conséquent, dans une première étape, de formuler par écrit des objectifs détaillés et smart pour les différents niveaux d'intervention. Dans une deuxième étape, il faut décider si et jusqu'à quel degré l'analyse spécifique des activités doit être de la compétence et du domaine du service spécialisé. Si les circonstances s'y prêtent, un encadrement externe de la mise en place du système de qualité devrait éventuellement être envisagé.

Le service se trouve dans un environnement où interviennent différents acteurs avec lesquels il doit s'accorder : un des partenaires externes des plus importants est le WE'G (Weiterbildungszentrum für Gesundheitsberufe). La coopération actuelle entre les deux organisations peut être considérée comme une situation de type win-win : l'expertise professionnelle de la "Fachstelle" et le potentiel de mise en œuvre du WE'G se sont remarquablement complétés jusqu'ici. La séparation entre le WE'G et la CRS représente, par conséquent, un défi qui demande une entente et une coordination soigneuses. En particulier, la distinction des responsabilités, des compétences, des tâches tout comme des

modes de financement entre les deux partenaires doit être clairement établie. Par rapport aux associations cantonales de la CRS, nous suggérons de renforcer les efforts dans le sens de la coopération, vu l'existence d'un potentiel de synergies élevées. Le savoir professionnel et les prestations du service spécialisé sont d'un grand intérêt pour les associations cantonales, puisque ces éléments concernent directement les compétences centrales. D'une part, les experts estiment aussi que la demande de prestations de la part des sections cantonales au service spécialisé augmentera dans un avenir proche. D'autre part, en ce qui concerne l'effet multiplicateur souhaité, les associations cantonales sont des partenaires importants pour le service spécialisé. Un travail en commun optimal exige toutefois l'inclusion des dépenses de coordination et la mise en œuvre d'un modèle de financement clair.

Outre le WE'G et les associations cantonales, l'OFSP joue aussi un rôle important : le service spécialisé est un partenaire de discussion privilégié pour l'OFSP dans le domaine migration et santé. Le fait, de la part de l'OFSP, de formuler trop d'exigences et de déléguer trop de tâches au service spécialisé, pourrait constituer un risque. Nous recommandons par conséquent d'examiner, sur la base des coûts détaillés et des ressources disponibles, quels services doivent être ou non compris dans le contrat de prestation. L'OFSP est aussi amené à promouvoir la complémentarité et la coordination entre les activités du service spécialisé et les autres activités dans le domaine migration et santé, tout comme entre les différents acteurs (financés par l'OFSP).