

SUR MANDAT DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE (OFSP)

# **EVALUATION DU SYSTÈME DE DÉCLARATION OBLIGATOIRE POUR LES MALADIES TRANSMISSIBLES**

Executive Summary  
Zurich, 26. avril 2012

Thomas von Stokar, Anna Vettori, Juliane Fliedner

120919\_EVALUATION MELDESYSTEM EXECUTIVE SUMMARY F.DOCX



**inFRAS**

**INFRAS**

**BINZSTRASSE 23  
CASE POSTALE  
8045 ZÜRICH  
TÉL. +41 44 205 95 95  
TÉLÉCOPIE : +41 44 205 95  
99  
ZUERICH@INFRAS.CH**

**MÜHLEMATTSTRASSE 45  
3007 BERN**

**WWW.INFRAS.CH**

## EXECUTIVE SUMMARY

### CONTEXTE ET OBJECTIF

Le Système de déclaration obligatoire engage les médecins travaillant en cabinet ou à l'hôpital ainsi que les laboratoires médicaux à déclarer certaines maladies transmissibles aux médecins cantonaux, respectivement à l'OFSP. Les déclarations permettent de détecter très rapidement les problèmes sanitaires et de prendre à temps les mesures pour lutter contre les maladies infectieuses. Ce système se fonde sur les prescriptions internationales émises par l'OMS, la loi sur les épidémies, l'ordonnance sur la déclaration et l'ordonnance du DFI sur les déclarations de médecin et de laboratoire. La liste des maladies à déclarer contient plus de 40 diagnostics cliniques et microbiologiques<sup>1</sup>. Dans la mesure du possible, tous les cas doivent être signalés, afin que les mesures individuelles puissent déployer leurs effets. Par contre, un recensement représentatif des cas suffit pour la surveillance épidémiologique et les mesures à grande échelle. S'appuyant sur les expériences et enquêtes réalisées jusqu'ici, l'OFSP partait du principe que l'actuel Système de déclaration obligatoire remplit sa fonction de base, même s'il comporte des défaillances ponctuelles. C'est dans ce contexte que l'OFSP a mandaté INFRAS pour évaluer ce système, notamment s'il est fonctionnel et s'il a été conçu et mis en œuvre de manière appropriée et efficace. De plus, l'évaluation doit mettre en évidence les perspectives et les attentes des protagonistes impliqués, déceler les lacunes organisationnelles et proposer des pistes d'amélioration à l'OFSP et aux autres acteurs. Elle montrera également comment le système peut être adapté de la manière la plus pragmatique et efficace possible aux nouvelles normes internationales, aux récents défis (p. ex., H1N1) et aux dernières technologies.

### MÉTHODOLOGIE

L'évaluation se fonde sur une combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives :

- › Analyse de documents pertinents et de bases de données du Système de déclaration obligatoire suisse;
- › Analyse de documents portant sur les systèmes allemand, autrichien et néerlandais, et échange d'informations avec les services compétents ;
- › sondage oral de 51 acteurs impliqués (OFSP, médecins cantonaux, médecins travaillant en cabinet ou à l'hôpital, responsables de laboratoires) ;

<sup>1</sup> [www.bag.admin.ch/k\\_m\\_meldesystem/00733/02061/02082/index.html?lang=fr](http://www.bag.admin.ch/k_m_meldesystem/00733/02061/02082/index.html?lang=fr)

- › sondage en ligne auprès de 317 médecins pratiquant en cabinet ou à l'hôpital et de responsables de laboratoires.

Dans un premier temps, le travail a consisté à analyser les études, documents et sites Internet en Suisse et à l'étranger, ainsi que les données du Système de déclaration obligatoire, analysées par l'OFSP et mises à disposition par ses soins.<sup>2</sup> Ces connaissances et ces résultats ont jeté la base pour le sondage oral réalisé auprès des trois groupes précités. Le but du sondage était de dégager une image différenciée du processus de déclaration, de ses forces et de ses faiblesses. Ces résultats ayant été validés lors du sondage en ligne, les conclusions tirées de ce dernier s'en trouvent donc renforcées. Même si le faible taux de réponses<sup>3</sup> a restreint la représentativité des conclusions, l'analyse des données et des documents a efficacement complété l'image générale, permettant ainsi de dégager des pistes d'améliorations pour le système de déclaration. Le relevé des données s'est fait entre juin et octobre 2011.

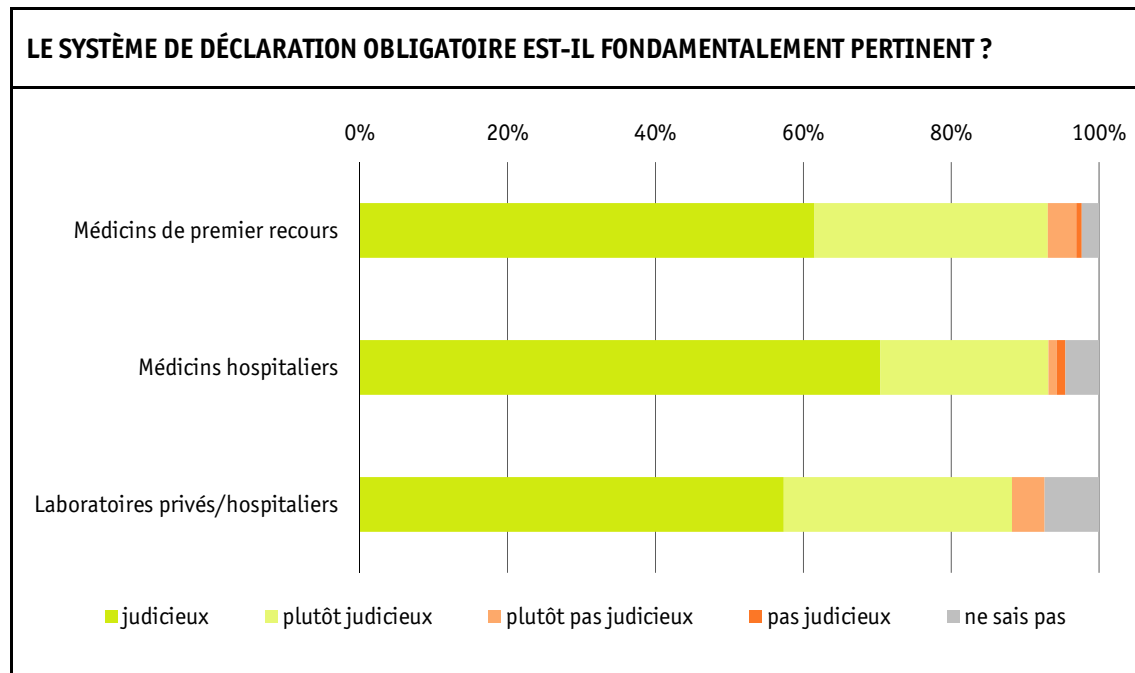
## RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

### ***Le fonctionnement est-il adéquat ?***

L'évaluation montre que le Système de déclaration des maladies infectieuses est conçu de manière appropriée et ne nécessite pas de changements fondamentaux. Le système suisse ressemble aux structures mises en place dans d'autres pays. Rien n'indique que le Règlement sanitaire international (RSI) et la loi révisée sur les épidémies ne soient pas respectés. De plus, l'évaluation a permis de constater que le système s'appuie sur les acteurs pertinents. Les cabinets médicaux sont importants pour obtenir le relevé le plus complet possible des cas et permettre de prendre des mesures individuelles. Les médecins cantonaux, quant à eux, sont indispensables pour vérifier les déclarations et, si nécessaire, déclencher les mesures individuelles.

<sup>2</sup> Pour les études analysées, cf. la bibliographie.

<sup>3</sup> Comme par comparaison, le taux de réponse était bas (cf. annexe), la représentativité du sondage et la validité des résultats s'en trouvent restreints. Ils sont donc à interpréter comme des ordres de grandeur.



**Figure Z-1** source : INFRAS, sondage en ligne en 2011, n cabinets médicaux=130, n hôpitaux=88, n laboratoires=68. Intervalle de confiance CI 95% = entre 2 et 12 points. Exemple : le taux de médecins travaillant en cabinet qui trouvent le système fondamentalement sensé se situe entre 53 et 70 % selon une probabilité de 95 %.

Les résultats du sondage en ligne montrent que pratiquement tous les acteurs trouvent que le système de déclaration est pertinent ou plutôt pertinent et que, de manière générale, il est bien accepté. Rien dans le sondage oral n'indique un autre constat.

### ***Le fonctionnement est-il efficace et de bonne qualité ?***

Le système de déclaration fonctionne et dans l'ensemble, il est organisé de manière efficace. Selon les analyses de l'OFSP, le taux des cas effectivement déclarés par rapport aux cas diagnostiqués (compliance) se situe entre 80 et 95 % selon les maladies. Dans leur auto-évaluation, deux tiers des hôpitaux et des laboratoires privés interrogés indiquent qu'ils signalent tous les cas obligatoires, les médecins travaillant en hôpital ou en cabinet, parlent d'une bonne moitié. En ce qui concerne les flambées de cas et les événements inhabituels, la compliance est moins bonne, puisque seulement 40% des personnes interrogées disent annoncer chaque cas. Ce chiffre est toutefois à relativiser parce que dans ces situations, les médecins transmettent les informations et contactent leurs confrères et les médecins cantonaux. Un tableau similaire résulte du sondage oral. L'OFSP estime que la compliance est suffisante du point de vue épidémiologique.

logique mais qu'il serait souhaitable de la renforcer pour les mesures individuelles.<sup>4</sup> Cette situation s'explique chez certains médecins, par leur manque d'informations sur les maladies à déclaration obligatoire (obligation d'annonce, tableau clinique); pour les laboratoires, il s'agit plutôt d'un problème d'organisation (le laboratoire de référence effectue les déclarations, changement pas connu<sup>5</sup>). La moitié des médecins hospitaliers avancent que l'effort à fournir peut expliquer pourquoi tous les cas ne sont pas déclarés. Cet argument ne semble jouer qu'un rôle marginal pour les autres acteurs soumis à l'obligation de déclarer. Sur le plan de la qualité des déclarations (erreurs, données incomplètes), l'évaluation n'a pas révélé de grandes lacunes.

### ***Quelles sont les perspectives et les attentes des différents acteurs impliqués ?***

L'évaluation a montré que la plupart des acteurs reconnaissent non seulement l'importance du système de déclaration pour la santé publique, mais qu'ils y trouvent aussi un avantage personnel: Ils sont informés de l'évolution de certaines maladies infectieuses, des épidémies, des agents pathogènes en circulation, des mesures prises et des recommandations pour la vaccination. Tous les groupes interrogés estiment que la sélection des maladies à déclarer et les informations requises sont appropriées.

### ***Quelles sont les lacunes organisationnelles du système de déclaration ?***

L'évaluation indique que fondamentalement, les acteurs soumis à l'obligation de déclarer, les médecins cantonaux et l'OFSP collaborent bien dans la mise en oeuvre. Pour la plupart des acteurs, les principales conditions structurelles nécessaires à une bonne compliance sont remplies. Le sondage en ligne a mis en évidence que pour deux tiers des hôpitaux et environ 90 % des laboratoires privés, le système de déclaration est solidement ancré dans les processus organisationnels et qu'il est documenté dans des lignes directrices ou des manuels. Par contre, les sondages oraux ont fait apparaître que les connaissances des médecins en ce qui concerne le catalogue des maladies à déclaration obligatoire et les délais d'annonces présentent des lacunes.

### ***Quels sont les potentiels d'amélioration du système de déclaration ?***

Le système de déclaration fonctionne bien, mais des améliorations devraient être apportées à plusieurs niveaux pour augmenter la compliance. Les propositions soumises sont surtout desti-

<sup>4</sup> Selon l'Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS), il est essentiel d'examiner chaque maladie séparément dans la mesure où la compliance diffère selon l'affection.

<sup>5</sup> Différents interlocuteurs ont notamment relevé des écarts lors de la crise induite par la grippe porcine. L'AMCS estime qu'une seule information ne suffit pas lorsque l'obligation de déclarer change.

nées à améliorer les connaissances des acteurs en optimisant l'information, à renforcer la communication et à simplifier le processus de déclaration. Les acteurs souhaitent notamment que l'OFSP simplifie l'accès aux informations concernant le système de déclaration et aux formulaires de déclaration en particulier. Ce travail devrait pouvoir se faire par voie électronique. Autres pistes d'amélioration : sur le plan organisationnel, il faudrait départager plus clairement les responsabilités entre les laboratoires et les médecins d'une part, et entre les laboratoires et le laboratoire de référence d'autre part. De plus, les changements dans l'obligation de déclarer doivent être répercutés systématiquement dans le système des laboratoires. Dans la mesure du possible, l'obligation de déclarer devrait s'afficher de manière automatique. En outre, les médecins demandent que le travail administratif soit indemnisé, ce qui montre qu'ils ne sont pas au courant des possibilités de facturation existantes. La procédure de déclaration se trouverait simplifiée si l'on mettait l'accent sur la déclaration initiale, comme le prévoient certains systèmes à l'étranger. L'OFSP a déjà relevé cette possibilité.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le système de déclaration des maladies infectieuses représente un instrument important, bien accepté par tous les acteurs et opérationnel pour surveiller et endiguer les maladies transmissibles. Il répond aux exigences des prescriptions internationales en matière de santé et à la loi sur les épidémies. Il reste, dans l'ensemble, approprié et efficace. Dans ces conditions, et tout en sachant que les systèmes d'autres pays sont similaires, il n'est pas nécessaire d'opérer des changements fondamentaux, mais d'effectuer certaines adaptations, notamment en ce qui concerne la compliance des personnes qui doivent annoncer. Pour améliorer cette dernière, ainsi que la qualité du système de déclaration obligatoire, nous recommandons aux acteurs impliqués de prendre des mesures à différents niveaux.

### A. RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE L'OFSP

#### **Simplifier le système dans la mesure du possible, mieux coordonner et contrôler la compliance**

Une de faiblesses décelée dans le système actuel est la subdivision entre déclarations initiales et complémentaires, avec pour conséquence que les secondes ne sont pas toutes délivrées. Là, nous recommandons de simplifier le système. L'OFSP a déjà prévu de compléter la déclaration initiale par les informations nécessaires aux mesures individuelles. Ainsi, il suffirait de remplir cette déclaration initiale, la version complémentaire étant limitée aux cas exceptionnels. Dans

ce contexte, l'OFSP reverra aussi les délais pour les maladies concernées et leurs déclarations spécifiques.

Sachant que les événements relevant de la santé publique affectent de plus en plus souvent d'autres pays, il faut élargir au contexte européen la concertation et la coordination déjà étroite, pour assurer la surveillance des maladies transmissibles. Il serait souhaitable de comparer avec l'Europe la fréquence des agents pathogènes et leur évolution dans le temps. C'est déjà le cas pour certains travaux de surveillance portant sur les infections associées à un traitement et les agents pathogènes résistants aux médicaments (entre autres dans le cadre d'un programme national).

Les activités engagées ou planifiées par l'OFSP pour améliorer le système doivent être menées à bien, par exemple, la stratégie de surveillance, la coopération avec d'autres autorités fédérales, les adaptations découlant de la LEp et le RSI (entre autres, le regroupement des déclarations initiales et complémentaires, la déclaration électronique) ainsi que l'accès électronique à la banque de données fédérale pour les médecins cantonaux. L'OFSP devrait, quant à lui, mieux s'informer de l'adhésion au système obligatoire de déclaration et vérifier périodiquement la compliance. A cette fin, il faut utiliser les nouvelles données sur les soins, comme celles de SwissDRG, à l'instar des statistiques médicales des hôpitaux.

### **Mieux informer**

Un des principaux obstacles à la compliance et, par là, pour un système de déclaration plus efficace et efficient réside dans le manque d'informations sur les maladies infectieuses à déclarer, sur les délais et les destinataires. L'OFSP devrait attacher nettement plus d'importance à sa communication, mettre à disposition davantage et plus fréquemment des informations sur le fonctionnement et l'utilité du système de déclaration. A cette fin, il serait opportun de recourir à différents canaux de communication et d'améliorer l'accès aux informations et aux données correspondantes. Nous soumettons les propositions suivantes :

- › simplifier l'accès aux documents et aux informations concernant les déclarations sur le site Internet de l'OFSP ;
- › mettre à disposition des informations pour les responsables des formations continues et de perfectionnement ;
- › communiquer plus activement les changements opérés dans le système de déclaration ;
- › désigner des interlocuteurs, faciles à joindre sur une « Hotline » que l'on mémorise aisément et qui fournissent des renseignements sur les maladies transmissibles soumises à déclaration, sur les délais, etc. ;

- › mettre en évidence l'utilité pratique du système en recourant à différents canaux et
- › prévoir davantage de feed-back aux acteurs soumis à l'obligation de déclarer et les informer régulièrement de leur compliance.

### **Simplifier le processus, apporter un soutien et favoriser la compliance**

Le manque de connaissances n'est pas le seul obstacle ; les acteurs sont aussi sursollicités et doivent composer avec des ressources limitées pour gérer leur quotidien à la fois exigeant et complexe. Dans le cadre de ses possibilités et de ses tâches, l'OFSP devrait donc développer des mesures, soutenir et communiquer les solutions à même de simplifier le processus de déclaration et d'abattre les obstacles. A titre d'exemple : des instruments comme les check-lists, qui sont d'ailleurs explicitement demandées par les personnes soumises à l'obligation de déclarer, ou encore, la promotion de solutions permettant d'effectuer des déclarations électroniques. Ce dernier volet est traité très activement à l'OFSP et devrait être opérationnel en 2012/2013 pour les laboratoires et en 2013/2014 pour les médecins. Dans ce contexte, l'OFSP a prévu de proposer une interface pouvant s'intégrer dans le système existant.

Par ailleurs, il faudrait que l'OFSP sensibilise davantage les associations faitières des acteurs soumis à déclaration (H+ et FAMH<sup>6</sup>) afin qu'elles puissent, à leur tour, rendre les directeurs et les médecins-chefs attentifs à cette thématique. Ainsi, les directions des institutions soumises à l'obligation de déclarer accorderaient plus haute priorité au système de déclaration. De plus, il serait judicieux qu'elles règlent clairement les responsabilités et les procédures, et qu'elles informent de manière adaptée et régulière les collaborateurs appelés à faire ces déclarations. Il serait envisageable de recourir aux règles de bonne pratique des hôpitaux et des laboratoires présentant des structures et des réglementations exemplaires (entre autres, l'intégration dans un système de qualité ou une architecture électronique d'information).

## **B. RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES MÉDECINS CANTONAUX**

L'évaluation a établi que les médecins cantonaux sont des interlocuteurs importants pour les médecins. Pour améliorer le niveau d'information chez les médecins, leurs homologues cantonaux devraient davantage faire connaître le système de déclaration, soit par le biais de formations continues ou dans le contexte de l'autorisation de pratiquer. L'objectif premier de cette information serait que les médecins connaissent le système ainsi que ses grands principes et qu'ils sachent où se renseigner.

<sup>6</sup> Association suisse des chefs de laboratoires d'analyses médicales (FAMH)



Afin que les délais de déclaration puissent être tenus, les médecins cantonaux devraient, eux aussi, être joignables. Si nécessaire, les (petits) cantons pourraient se regrouper par région pour mettre en commun leurs ressources.

## C. RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES FOURNISSEURS DE PRESTATIONS

### *Le corps médical*

Les sociétés professionnelles devraient elles aussi porter une attention suffisante au processus de déclaration obligatoire lors des formations continues, notamment en fixant des objectifs d'apprentissage correspondants et en les concrétisant. La FMH et les sociétés spécialisées devraient mieux informer les médecins sur la manière de comptabiliser le travail de déclaration. De plus, ces organes devraient davantage relever qu'une priorité élevée doit être accordée à ces tâches.

### *Hôpitaux*

Pour améliorer la compliance en milieu hospitalier, les directions devraient soutenir plus explicitement le système de déclaration, régler clairement les responsabilités et les procédures dans le cadre de la gestion de la qualité et informer de manière adaptée et régulière les personnes appelées à faire des déclarations. Ceci concerne en premier lieu des médecins-chefs. Toutefois, le personnel soignant pourrait assumer davantage de tâches dans la mesure où il y a moins de fluctuations que chez les médecins traitants. Il serait en outre important d'automatiser la procédure, c.-à-d., de l'intégrer dans un système de gestion électronique qui engloberait le dossier du patient et la chaîne de traitement. Pour contrôler la compliance, nous recommandons de comparer les cas déclarés avec les statistiques internes de l'hôpital (p. ex., la nomenclature CIM)

### *Laboratoires*

Comme pour les hôpitaux, ils devraient régler clairement les responsabilités et les procédures dans le cadre de la gestion de la qualité et informer de manière adaptée et régulière les personnes appelées à faire des déclarations. Les directions des laboratoires ainsi que les organisations professionnelles et sectorielles devraient, par ailleurs, souscrire au système de déclaration et lui accorder une priorité élevée. Les laboratoires peuvent contribuer à une meilleure compliance en comparant systématiquement les cas déclarés et leurs statistiques internes.