
2

Étude de cas dans un pays – Turquie



Cette étude de cas décrit des résultats clés qui portent sur le calcul des coûts du PAN de la Turquie pour combattre la RAM. Elle présente une vue d'ensemble de la mise en œuvre actuelle du PAN pour combattre la RAM, expose les processus généraux et les systèmes de calcul des coûts et de budgétisation en Turquie, synthétise les approches spécifiques appliquées par le pays afin de calculer le coût des activités déployées au titre du PAN et met en évidence les enseignements tirés.

Contexte:

La Turquie a pris part au processus de détermination de la portée pour orienter la conception de l'outil de l'OMS pour le calcul des coûts et la budgétisation d'un PAN pour combattre la RAM. Les activités comprenaient la participation à toutes les étapes du projet de certains des principaux acteurs en Turquie, une mission de l'OMS en Turquie en mars 2020, des ateliers, des entretiens avec des informateurs clés, la collecte de données post-mission et des consultations.

PAN de la Turquie pour combattre la RAM: vue d'ensemble et mise en œuvre

Le processus d'élaboration du projet de PAN de la Turquie pour combattre la RAM s'est achevé en 2016 conformément au plan d'action mondial établi par la FAO, l'OIE et l'OMS.

L'établissement d'un PAN pour combattre la RAM a été coordonné par le Ministère de la santé, avec la participation du Ministère de l'agriculture et des forêts et l'ensemble des acteurs concernés, qui ont conçu des stratégies nationales et assuré une coordination plurisectorielle.

Si le PAN de la Turquie pour combattre la RAM n'a pas été officiellement approuvé, plusieurs activités prévues par ce plan ont été mises en œuvre. Toutefois, le PAN de la Turquie doit être formellement validé par le gouvernement, afin de pérenniser le processus de mise en œuvre et de garantir la redevabilité.

Les principales activités déjà déployées en Turquie comprennent :

- la mise en place de réseaux de surveillance de l'utilisation d'antibiotiques et de systèmes de prescription électroniques ;
- la formation des pharmaciens pour prévenir la vente d'antibiotiques sans ordonnance ;
- la publication d'un PAN sur l'utilisation raisonnable de médicaments ;
- la création d'une équipe de gestion des antimicrobiens dans la majorité des hôpitaux ;
- la mise en œuvre d'un programme national de suivi de la RAM chez les animaux et
- l'élaboration de supports de sensibilisation pour utilisation dans les écoles maternelles, primaires, les établissements d'enseignement secondaire et les lycées.

Mise en œuvre du PAN pour combattre la RAM en Turquie



Calcul des coûts et de budgétisation

Sélection des activités pour le calcul des coûts

Étant donné que de nombreuses composantes du PAN pour combattre la RAM sont déjà déployées en Turquie, le choix des activités portait sur la sélection des activités déjà mises en œuvre et sur l'identification de nouvelles activités et/ou de celles pour lesquelles les coûts et un plan de mise en œuvre détaillé n'avaient pas encore été établis. Un tableau comprenant la liste des activités sélectionnées en Turquie pour le calcul des coûts figure à la fin du présent document.

Sélection des activités pour le calcul des coûts

- S'agit-il d'une activité essentielle qui doit être mise en œuvre dans un futur proche (1 à 2 ans), et cette activité peut-elle être déployée ?
- S'agit-il d'une activité déjà mise en œuvre, mais susceptible d'être modifiée, adaptée ou déployée à plus grande échelle pour lutter contre des problèmes liés à la résistance aux antimicrobiens, ou d'une activité qui n'a pas encore été mise en œuvre ?
- Existe-t-il un plan de mise en œuvre détaillé pour cette activité, définissant des rôles et des responsabilités claires ? Existe-t-il sinon un plan de mise en œuvre pour des activités similaires qui ont été déployées par le passé ?
- A-t-on identifié des sources de financement partiel ou intégral pour cette activité ?

Vue d'ensemble des processus de calcul des coûts et de budgétisation en Turquie

En Turquie, les entretiens avec des informateurs clés et le personnel technique et financier des ministères ont révélé l'existence de processus et de systèmes bien établis en matière de passation de marchés publics, de budgétisation et de comptabilité. Les processus et systèmes clés sont décrits ci-dessous.

Vue d'ensemble des processus de budgétisation

Le système de budgétisation du gouvernement prévoit tout d'abord la publication du guide de préparation et de rappel budgétaires en septembre de chaque année. Les besoins sont déterminés par des entretiens avec des représentants des institutions et du bureau de la stratégie et du budget,

ainsi que par des réunions. Une fois que les entretiens avec ces représentants sont terminés, les seuils budgétaires sont établis pour correspondre au plan financier à moyen terme publié dans le journal officiel du pays.

Les organismes concernés élaborent leur budget en fonction des seuils définis et les adressent au Bureau de la Stratégie et du Budget. Une fois que le processus de consolidation a été mené à bien par le Bureau de la Stratégie et du Budget, le budget est transféré à la Grande Assemblée nationale de Turquie par le bureau du Président. Le budget de chaque institution est négocié séparément par la Commission du Plan et du Budget qui prend part aux travaux de l'Assemblée nationale. Les comptes rendus établis par la Commission au terme des entretiens sont adressés à l'Assemblée nationale en prévision de ses séances plénières, puis un vote est organisé. En cas de vote positif, la décision est transmise au Bureau du Président. Le budget officiel est publié et entre en vigueur le 1er janvier de l'année suivante. Les institutions réalisent leurs dépenses conformément au budget alloué pour l'année en question.

Le cycle budgétaire de la Turquie s'étend sur trois années. La première année se fonde sur les dépenses et recettes réelles, et les deux années suivantes correspondent au budget estimé. Les Ministères coordonnent les activités de budgétisation du pays. Si nécessaire, une coordination supplémentaire est mise en œuvre par le Ministère du trésor et des finances et par la Direction de la Stratégie et du Budget.

Systèmes et logiciel

Deux ensembles de logiciels *ad hoc* sont utilisés pour le calcul des coûts et la budgétisation en Turquie. Le système de budget électronique est utilisé pour la préparation initiale du budget et les étapes de suivi (comme la révision du budget). Ce système est employé en coordination avec la Direction de la Stratégie et du Budget. Le deuxième système est un logiciel budgétaire utilisé pour suivre la publication du budget. Ce système est employé en coordination avec le Ministère du trésor et des finances.

Passation de marchés

Les lois de la Turquie relatives aux marchés publics exigent un appel d'offres pour des biens ou services d'un montant supérieur à 15 000 livres turques (2 407,71 dollars É.-U.). Les principaux mécanismes en matière de passation de marchés sont l'appel d'offres ouvert, l'appel d'offres restreint et l'appel d'offres négocié. L'Autorité des marchés publics, un organisme indépendant, peut effectuer un suivi des passations de marchés réalisés par des organismes publics pour veiller à ce que le processus soit transparent, compétitif et fiable.

Mise en œuvre du calcul des coûts et de la budgétisation : l'exemple du Ministère turc de l'agriculture et des forêts

Tous les ministères de la Turquie ont des outils logiciels de comptabilité, de budgétisation et de planification. Le Ministère de l'agriculture et des forêts est directement lié au département chargé des financements. Il s'appuie sur un système en ligne qui est mis à jour en temps réel. Les requêtes budgétaires sont saisies au niveau d'un « projet », les projets étant considérés comme un ensemble relativement vaste d'activités. Le système dispose de deux tableaux de bord différents : l'un d'eux pour les procédures gouvernementales systématiques habituelles pour les différents ministères, comme les salaires et les coûts opérationnels, l'autre est spécifique à chaque ministère et leur permet de saisir leurs projets. Le logiciel utilisé ne permet pas toujours de saisir des étapes de mise en œuvre/des sous-activités très détaillées pour chaque projet.

Par conséquent, le personnel recourt souvent à d'autres outils auxquels ils ont accès (comme Excel) pour inclure davantage d'informations dans la phase initiale de calcul des coûts et pour des listes de coûts/budgétaires, avant de les saisir dans le système du ministère.

La passation de marchés repose principalement sur des historiques de prix. Toutefois, les négociations au cas par cas conduisent souvent à des résultats hétérogènes concernant les coûts/prix pour des objets/services spécifiques. Les prix sont souvent « regroupés » dans des ensembles et non affichés en regard d'un élément donné (par exemple, pour une réunion, le coût unitaire englobe la location du lieu, le transport, le déjeuner, le dîner de l'équipe et les chambres d'hôtel des participants, le cas échéant).

Calcul des coûts et budgétisation de la lutte contre la résistance aux antimicrobiens

Le budget consacré spécifiquement aux activités pour combattre la RAM doit être inclus dans les montants alloués dans le cadre des plans stratégiques d'un ministère.

Bien que de nombreuses activités de lutte contre la RAM prévues par le PAN aient déjà été mises en œuvre en Turquie, aucun plan formel de mise en œuvre d'activités relevant d'un PAN pour combattre la RAM n'a été élaboré. De même, il n'existe aucune ligne budgétaire portant précisément sur la RAM. Les financements de ces activités sont regroupés sous les lignes budgétaires du Ministère de la santé, de l'Agence turque des médicaments et des dispositifs médicaux, ainsi que du Ministère de l'agriculture et des forêts.

L'atelier organisé par l'OMS en mars 2020 a été une opportunité pour les acteurs de différents secteurs du pays de se réunir pour travailler ensemble à l'élaboration de phases de mise en œuvre et de lancer un processus de calcul des coûts pour certaines activités du PAN pour combattre la RAM. Les parties prenantes ont également apporté des retours d'information et des contributions importantes concernant l'élaboration de l'outil de l'OMS pour le calcul des coûts et la budgétisation.

Durant l'atelier, les participants ont été séparés en petits groupes pour élaborer des plans de mise en œuvre et de calcul des coûts des activités choisies au préalable pour intégration dans un PAN pour combattre la RAM. Ce processus (guidé par un coordinateur du calcul des coûts) s'est poursuivi après l'atelier.

Le personnel technique a déterminé les ressources nécessaires pour déployer chaque activité, a mis en évidence les diverses hypothèses de travail (comme le nombre de participants à diverses réunions et sessions de formation, le volume et le type d'équipements à fournir, les besoins en personnel supplémentaire) et a établi un calendrier pour chaque étape.

Le personnel chargé des finances et le personnel chargé de la passation de marchés ont apporté leur aide pour établir les coûts unitaires de divers éléments et ressources inclus dans les plans techniques. Après une première ébauche réalisée durant l'atelier, les plans et estimations des coûts ont été révisés en tenant compte des retours d'informations reçus durant l'atelier, lors de la collecte de données supplémentaires. Ces révisions ont été réalisées par un petit groupe de personnes chargées des aspects techniques et de la passation de marchés.

Atelier de calcul des coûts d'un PAN pour combattre la RAM : Ankara, mars 2020



Exemple d'un plan de mise en œuvre: étapes détaillées et composantes

STRATÉGIE 2:

Renforcer la surveillance nationale de la résistance aux antimicrobiens

OBJECTIF 1:

Renforcer la surveillance nationale de la RAM pour la santé humaine et animale

A5.

Créer un système de surveillance de la résistance aux antibiotiques d'isolats de *Escherichia coli* et de *Klebsiella pneumoniae*, des infections du tractus urinaire acquises au sein de la communauté, et réunir des données

Mener un atelier sur un système de surveillance à assise communautaire

Élaboration d'un système logiciel pour un dispositif de surveillance en ligne :

1. Achat d'un système logiciel
2. Services de maintenance du logiciel
3. Formation sur le logiciel

Préparer des procédures opérationnelles standard pour des méthodes relatives à la RAM concernant la santé humaine et animale :

1. Organiser un atelier pour élaborer des procédures opérationnelles standard
2. Former le personnel technique aux procédures opérationnelles standard

Renforcer les infrastructures des laboratoires de référence :

1. Entretien et étalonnage de l'équipement (cycle thermique, cabine de sécurité biologique, équipement McFarland, incubateur, réfrigérateur, congélateur)
2. Fourniture de produits chimiques (disque antibiotique, antibiotiques en poudre, gélose Mueller Hinton, bouillon de Mueller Hinton, NAD (nicotinamide adénine dinucléotide), gélose de sang de mouton, gélose chocolat)
3. Approvisionnement en consommables (anse de repiquage jetable, écouvillons stériles, boîte de Petri, plaques fermées stériles, tubes pour tests d'amplification en chaîne par polymérase (PCR), tubes pour microcentrifugeuse, Taq polymérase, mélange de dNTP (désoxyribonucléoside triphosphate), gants, capsules, amorce, embouts de pipettes)

Enseignements tirés

L'établissement d'un plan chiffré entraîne la participation d'un grand nombre de parties prenantes de plusieurs secteurs

Il y a déjà une forte coordination entre le secteur de la santé et le secteur de l'agriculture dans le domaine de la lutte contre la RAM, et le secteur de l'environnement est prêt à contribuer aux activités de lutte contre la RAM une fois que les directives officielles du gouvernement auront été émises. Le processus de calcul des coûts était perçu comme une étape essentielle en vue d'amener les secteurs à joindre leurs efforts pour lutter contre la résistance aux antimicrobiens.

La sélection d'activités dont le coût doit être calculé a permis de préciser la planification de la mise en œuvre et l'élaboration d'un plan chiffré.

Sachant que plusieurs composantes d'un PAN pour combattre la RAM sont déjà déployées en Turquie, les parties prenantes se sont concentrées sur le calcul des coûts des activités nouvelles ou sur leur déploiement à plus grande échelle, ainsi que sur les activités pour lesquelles les financements n'avaient pas encore été trouvés. Ce processus délibéré, plurisectoriel et consultatif de sélection des activités pour le calcul des coûts a appuyé l'élaboration orientée d'un plan chiffré.

L'élaboration de plans de mise en œuvre détaillés est nécessaire pour permettre un processus de calcul des coûts réaliste et concret.

Pour chaque activité sélectionnée, les parties prenantes ont soigneusement mis en évidence des sous-activités et/ou des étapes de déploiement en vue d'identifier précisément le type et l'ampleur des ressources nécessaires pour appuyer chaque activité. Lorsque des sous-activités détaillées étaient disponibles, le processus de calcul des coûts était beaucoup plus simple et efficace.

Le calcul des coûts nécessitait une collaboration étroite entre le personnel technique et financier.

Le personnel technique de divers Ministères a piloté la planification de la mise en œuvre et a identifié les besoins en ressources pour des activités spécifiques. Il a collaboré étroitement avec le personnel financier et le personnel chargé de la passation de marchés pour déterminer les coûts unitaires appropriés des ressources mises en évidence.

Les processus et systèmes budgétaires existants devraient être exploités pour favoriser l'intégration d'un PAN chiffré pour combattre la RAM dans les budgets/plans généraux des divers secteurs.

La Turquie dispose d'ores et déjà de systèmes et de processus de budgétisation que le pays peut exploiter pour le calcul des coûts et la budgétisation d'activités de lutte contre la RAM. Toutefois, dans la mesure où les activités en la matière sont souvent une composante mineure du budget global d'un secteur, ces systèmes peuvent ne pas être pertinents pour le calcul des coûts et la budgétisation d'un NAP pour combattre la RAM. Les parties prenantes turques ont trouvé l'outil de calcul des coûts spécifique à la lutte contre la RAM utile pour préparer l'envoi de soumissions budgétaires formelles par le biais des systèmes existants.

Les processus et les systèmes budgétaires existants sont presque entièrement spécifiques à des secteurs/ministères et peuvent ne pas tenir compte de la nature plurisectorielle des PAN pour combattre la résistance aux antimicrobiens.

Actuellement, les processus et systèmes budgétaires en Turquie sont spécifiques aux divers secteurs : chaque Ministère soumet son propre budget. Bien que l'amélioration de la coordination des acteurs turcs soit susceptible de réduire les gaspillages des ressources éventuelles, le risque de gaspillages de cet ordre reste possible lorsque les informations et budgets sont répartis entre plusieurs systèmes. Le processus de calcul des coûts a déclenché un échange initial avec le Ministère des finances concernant une éventuelle structure budgétaire interministérielle favorisant davantage la collaboration, en vue d'appuyer les activités d'un PAN pour combattre la RAM (par exemple la création d'activités continues pilotées par le Comité national de coordination de la lutte contre la RAM).

Activités du PAN pour combattre la RAM choisies pour le calcul des coûts par les parties prenantes turques

STRATÉGIE 1: Garantir la coordination et la coopération entre les acteurs dans les études nationales sur le développement de la RAM	
OBJECTIF 1: Garantir la coordination entre les acteurs à l'échelle nationale afin de limiter et de combattre la RAM	A1. Établir un Comité national de coordination de la lutte contre la RAM avec la participation des principales parties prenantes qui coordonneront les activités liées aux politiques relatives à l'utilisation des antibiotiques et le suivi de l'évolution de la résistance
OBJECTIF 1: Garantir la coordination entre les acteurs à l'échelle nationale afin de limiter et de combattre la RAM	A4. Garantir l'intégration des systèmes de surveillance de la RAM et de la consommation d'antimicrobiens et des systèmes à créer dans les secteurs de la santé humaine, de l'agro-alimentaire, de l'agriculture, de la reproduction des animaux et de l'environnement
STRATEGY 2: Renforcer la surveillance nationale de la RAM	
OBJECTIF 1: Renforcer la surveillance nationale de la RAM chez l'être humain	A1. Renforcer le système de surveillance des échantillons de sang et de liquide céphalo-rachidien
OBJECTIF 1: Renforcer la surveillance de la RAM chez l'être humain	A2. Renforcer le système de surveillance des bactéries pathogènes entériques
OBJECTIF 1: Renforcer la surveillance de la RAM chez l'être humain	A3. Renforcer le système de surveillance de la résistance aux médicaments antituberculeux
OBJECTIF 1: Renforcer la surveillance de la RAM chez l'être humain	A5. Créer un système de surveillance de la résistance aux antibiotiques des isolats de <i>E. coli</i> et de <i>K. pneumoniae</i> ainsi que des agents pathogènes responsables des infections du tractus urinaire acquises au sein de la communauté, et collecter des données
OBJECTIF 1: Renforcer la surveillance de la RAM chez l'être humain	A6. Réaliser une étude test d'un système de surveillance de la résistance aux antibiotiques des isolats de gonocoque, puis mettre en place ce système
OBJECTIF 1: Renforcer la surveillance de la RAM chez l'être humain	A7. Créer un système de surveillance d'épidémiologie moléculaire ciblant les infections, en lien avec les services de santé

STRATÉGIE 4: Renforcer les processus de lutte contre les infections	
OBJECTIF 1: Renforcer les activités de lutte contre les infections et les liens avec les services de santé	A1. Renforcer le système de surveillance des infections en lien avec les services de santé et leurs infrastructures techniques
OBJECTIF 1: Renforcer les activités de lutte contre les infections et les liens avec les services de santé	A2. Garantir l'échange de données entre le programme de surveillance des infections lié aux services de santé et le système de gestion des informations hospitalière
OBJECTIF 2: Renforcer les études sur la vaccination et améliorer la conformité	A3. Mettre en œuvre des programmes de vaccination et d'accélération de la vaccination pour les enfants immigrés de moins de 5 ans
STRATÉGIE 5.2: Effectuer un suivi de la RAM concernant les médicaments à usage vétérinaire	
OBJECTIF 1: Planifier et organiser des activités des laboratoires	A2. Améliorer les infrastructures des laboratoires travaillant sur la résistance aux antimicrobiens
OBJECTIF 1: Planifier et organiser des activités des laboratoires	A3. Organiser des programmes de formation du personnel
STRATÉGIE 7: Sensibiliser la population au développement de la RAM et à l'utilisation raisonnable des antibiotiques	
OBJECTIF 2: Sensibiliser la population au problème de la RAM et à l'utilisation raisonnable des antibiotiques	A3. Concevoir des logiciels utilisables sur les smartphones et les tablettes et permettant d'avoir accès à des recommandations pour l'utilisation d'antibiotiques, et les déployer
OBJECTIF 2: Sensibiliser la population au problème de la RAM et à l'utilisation raisonnable des antibiotiques	A4. Veiller à transmettre aux journalistes travaillant sur les questions de santé des informations sur la RAM et l'utilisation raisonnable d'antibiotiques, et à ce que ces sujets fassent l'objet de reportages dans les médias