

# L'évaluation en santé publique à la Haute Autorité de santé

**A**u terme d'un processus entamé au début des années 1990 et dont les lois des 9 et 13 août 2004 ont constitué une étape majeure, plusieurs institutions se sont vu reconnaître des compétences dans le champ de l'évaluation en santé publique. C'est le cas de la Haute Autorité de santé (HAS), créée par la loi du 13 août 2004, dont l'une des missions est d'élaborer des recommandations en santé publique afin d'aider les décideurs publics dans leurs choix en matière d'actions et de programmes de santé publique.

## Missions de la HAS en matière d'évaluation en santé publique : rappels

Selon la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance-maladie<sup>1</sup>, « au titre de sa mission d'évaluation de la qualité de la prise en charge sanitaire de la population », la HAS est chargée, en vertu du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 161-40 du Code de la Sécurité sociale (CSS), « d'évaluer la qualité et l'efficacité des actions ou programmes de prévention, notamment d'éducation pour la santé, de diagnostic ou de soins ». Le législateur a précisé les missions de la HAS par la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 qui a ajouté à ce même article L. 161-40 du CSS un alinéa 2<sup>o</sup> bis lui donnant compétence pour « rendre un avis sur la liste des consultations médicales périodiques de prévention et des examens de dépistage mis en œuvre dans le cadre des programmes de santé visés à l'article L. 1411-6 du Code de la santé publique ».

L'article L. 1411-6 du Code de la santé publique (CSP) résultant de la même loi prévoit ainsi : « Sans préjudice des compétences des départements prévues à l'article L. 2111-2, des programmes de santé destinés à éviter l'apparition, le développement ou l'aggravation de maladies ou incapacités sont déterminés par arrêté du ministre chargé de la Santé et de la Sécurité sociale et, en tant que de besoin, des ministres intéressés.

Dans le cadre de ce programme sont prévus des consultations médicales périodiques de prévention et des examens de dépistage, dont la liste est fixée, après avis de la Haute Autorité de santé, par arrêté du ministre chargé de la Santé, ainsi que des actions d'information et d'éducation pour la santé. »

La loi du 13 août 2004 précise par ailleurs que « dans l'exercice de ses missions, la Haute Autorité tient compte des objectifs pluriannuels de la politique de santé publique [...] ».

Cette mission d'évaluation de la qualité de la prise en charge sanitaire de la population par le système de santé reprend celle qui avait été confiée à l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (Anaes) par la loi du 4 mars 2002. En effet, selon les termes de l'article L. 1414-3-1 du CSP inséré par la loi du 4 mars 2002 et explicitant l'article L. 791-1 du CSP, « l'Agence nationale [pouvait] également être chargée de l'évaluation d'actions et de programmes de santé publique ».

## La HAS et l'évaluation des actions et programmes de santé publique

Dans le cadre des priorités de santé fixées par la loi de santé publique et à la demande des autorités publiques, la HAS exerce sa mission d'évaluation des programmes de santé publique dans une perspective d'aide à la décision publique. Elle peut également s'auto-saisir.

Historiquement, l'Anaes a rempli une partie de cette mission, notamment dans le cadre de l'évaluation a priori des programmes de dépistage, réalisée initialement par le Service d'évaluation des technologies. Ponctuellement, la réalisation d'auditions publiques coordonnées par le Service des recommandations professionnelles dans le domaine d'actions de prévention (traitements hormonaux substitutifs de la ménopause, vaccination contre l'hépatite B) participait également de cette mission.

## Champs et objets de l'évaluation

Dans le cadre de sa mission d'évaluation en santé publique, la HAS intervient le plus souvent en amont de la mise en place d'interventions de niveaux de complexité variés (actions ponctuelles, programmes voire politiques de santé publique<sup>2</sup>) afin d'en déterminer la pertinence à partir d'une analyse systématique de l'évidence scientifique. L'évaluation de la HAS peut également porter sur l'intérêt d'une évolution des modalités d'un programme de santé et de son impact sur le système de santé.

Jusqu'à présent, l'investissement de la HAS dans ce domaine a concerné à titre principal le champ des programmes de dépistage (dans la suite des travaux d'évaluation des technologies effectués par l'Anaes). Douze recommandations en santé publique dans ce domaine ont

2. Selon l'Andem, une action de santé publique est définie comme une liste d'opérations à entreprendre, de caractère collectif, en vue de l'amélioration de la santé d'une population. Un programme de santé correspond à un ensemble coordonné d'actions. Une politique de santé peut être définie comme l'ensemble des orientations et des décisions prises par les pouvoirs d'un pays pour le maintien et/ou l'amélioration de l'état de santé de la population.

## Olivier Scemama

Adjoint au chef du Service évaluation économique et santé publique

## Catherine Rumeau-Pichon

Adjointe au directeur de l'Évaluation médicale, économique et de santé publique, Haute Autorité de santé

1. Modifiée par la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 (articles L. 161-37 et L. 161-40 du Code de la Sécurité sociale).



été publiées entre janvier 2005 et novembre 2009 ; huit autres sont en cours d'élaboration. Les problématiques de santé abordées sont très diverses : les pathologies cancéreuses arrivent au 1<sup>er</sup> rang (colon-rectum, sein, prostate, peau, col de l'utérus), puis les pathologies infectieuses sexuellement transmissibles (VIH, syphilis, gonocoque), les pathologies maternelles ou périnatales, les maladies génétiques (trisomie 21, mucoviscidose). Par ailleurs, dans la quasi-totalité des cas, il s'est agi d'évaluations *a priori*, qui s'inscrivent cependant dans des contextes différents :

- avant la mise en place d'un dépistage dont il s'agit d'évaluer l'opportunité. La démarche méthodologique consiste à analyser cette stratégie de dépistage à l'aune d'un certain nombre de critères d'évaluation, définis par l'Organisation mondiale de la santé (Wilson et Jungner) et actualisés dans un guide méthodologique de l'Anaes en 2004 [2] ;

- dans un contexte d'évolution épidémiologique et/ou technologique, ou à la lumière d'une publication scientifique nouvelle susceptible de modifier un dépistage en cours. L'évaluation porte alors sur la confirmation de la pertinence et les modifications des conditions de réalisation du dépistage.

Le champ de la prévention primaire a été abordé plus récemment (ex. efficacité et efficience des stratégies thérapeutiques d'aide au sevrage tabagique, évaluation des stratégies de prévention de la carie dentaire en cours).

Enfin, les travaux d'évaluation peuvent porter également sur des modes d'organisation dont l'impact sur le système de santé doit être apprécié (réseaux de santé, télémedecine, recours à l'hôpital, coopérations interprofessionnelles, etc.).

### Méthodes et processus d'élaboration

L'évaluation des actions et programmes de santé publique apprécie le rapport bénéfices/risques des différentes interventions possibles à l'échelle de la population et intègre de façon systématique une évaluation économique et organisationnelle. Elle aboutit à l'élaboration de recommandations en santé publique.

Pour réaliser ces évaluations, la HAS recourt principalement à des méthodes reposant sur l'analyse critique et systématique de la littérature scientifique. Outre la revue de littérature, des travaux de modélisation médico-économiques spécifiques sont réalisés en tant que de besoin. La HAS mobilise aussi d'autres sources d'information, comme le recueil de l'avis d'experts, réunis dans un groupe de travail et un groupe de lecture, tous deux pluridisciplinaires (médecine, économie, sociologie, etc.), pluriprofessionnels, avec la participation de représentants d'associations d'usagers ou de patients.

Les références entre crochets renvoient à la Bibliographie générale p. 63.

## Quelques exemples d'évaluations en santé publique à la HAS

### Évaluations publiées et disponibles sur le site de la HAS :

- Dépistage et diagnostic précoce du glaucome : problématique et perspectives en France (novembre 2006)
- Évaluation des stratégies de dépistage de la trisomie 21 (juin 2007)
- Place des tests immunologiques de recherche de sang occulte dans les selles (IFOBT) dans le programme de dépistage organisé du cancer colorectal en France (décembre 2008)
- Surveillance sérologique et prévention de la toxoplasmose et de la rubéole au cours de la grossesse (décembre 2009)

### Évaluations en cours :

- Évaluation des stratégies de prévention de la carie dentaire
- Évaluation *a priori* de l'extension du dépistage néonatal d'une ou plusieurs erreurs innées du métabolisme par la technique de spectrométrie de masse en population générale en France
- Stratégies de dépistage du cancer du col de l'utérus en France

Au sein de la HAS, cette mission d'évaluation dans le domaine du dépistage, de la prévention et de l'organisation du système de santé est assurée par le Service évaluation économique et santé publique (SEESP). Les travaux du service sont présentés à la Commission d'évaluation économique et de santé publique (CEESP), puis validés par le Collège.

### Conclusion : une nécessaire complémentarité

Les travaux d'évaluation en santé publique menés par la HAS s'inscrivent dans le cadre des priorités de santé définies par la loi de santé publique. Le rôle de la HAS en matière d'aide à la décision publique dans ce domaine ne peut se concevoir qu'en relation avec les autres institutions impliquées dans le champ de l'évaluation des actions et programmes de santé, et de la détermination des priorités de santé publique.

L'évaluation de l'impact attendu des actions de santé publique devrait constituer le principal élément d'aide à la priorisation des objectifs de santé publique, dans un souci d'optimisation des ressources disponibles. **F**