

# SANTÉ PUBLIQUE

## Pour le renforcement des politiques de santé en Afrique : le cas de la contribution de l'armée à l'effort en matière de santé au Sénégal.

C. R. Dotou (1)\*, M. M. Dieng, B. I. L. Zamble & H. Lafarge

(1) Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG), BP 21944 Dakar Ponty, Sénégal.

\*Correspondance : Dr Charles Raymond DOTOU. E-mail : crdotou@refer.sn

Manuscrit n° 2427. "Santé publique". Reçu le 30 octobre 2001. Accepté le 29 juin 2004.

**Summary: The military health system and its contribution to health policy in Senegal.**

*Since the following days of independences, the Senegalese army mission has mainly consisted in defending the national territory integrity and in ensuring the protection of the populations and their goods.*

*In the public health system, thanks to the quality of its human resources the army intervenes specifically at every level of the health care structure. The mission assigned to the Senegalese army health unit is therefore multidimensional.*

*In 2001, the operational budget of the army health services is estimated at 177 millions CFA F (265 500 euros), its medical consumption at 212 millions CFA F (323 000 Euros) and its health expenditure at 385 millions CFA F (585 000 euros).*

*The army supports the government health policies in different ways: on the one hand, availability of the ministry of health staff, on the other hand, the direct involvement in health care and the implementation of the national and international health programmes.*

**Résumé :**

*Depuis sa naissance, au lendemain des indépendances, l'armée sénégalaise a vu sa mission se résumer essentiellement à défendre l'intégrité du territoire national et à assurer la protection des populations et leurs biens.*

*Dans le système public de santé, l'armée, par la qualité de ses ressources humaines, intervient de façon spécifique à tous les niveaux de la pyramide sanitaire. La mission dévolue à la direction de la santé des armées est multidimensionnelle.*

*En 2001, le budget de fonctionnement du service de santé des armées est estimé à 177 millions de F CFA (265 500 euros), sa consommation médicale à 212 millions FCFA (323 000 Euros) et sa dépense de santé à 385 millions F CFA (585 000 euros).*

*Dans son appui aux missions médicales du gouvernement, l'armée a plusieurs modes de soutien : d'une part, la mise à la disposition du ministère de la santé du personnel ; d'autre part, la participation directe aux soins et à l'exécution des programmes nationaux et internationaux de santé.*

**Senegalese army  
health system  
health economics  
Senegal  
Sub-Saharan Africa**

**armée sénégalaise  
système de santé  
économie de la santé  
Sénégal  
Afrique intertropicale**

## Introduction

Depuis sa naissance, au lendemain des indépendances, l'armée sénégalaise a vu sa mission se résumer essentiellement à défendre l'intégrité du territoire national et à assurer la protection des populations et leurs biens.

En 1962, il y avait 164 médecins qui exerçaient au Sénégal, dont 60 % en zone urbaine, soit 1 médecin pour 19 400 habitants (10, 13). Face à cette concentration des médecins dans les capitales urbaines au détriment des zones rurales, l'Etat sénégalais a réagi par la création d'une école militaire de santé, d'où sont sortis des médecins militaires qui peuvent être affectés partout où le besoin serait identifié (6).

C'est ainsi qu'est né, en 1970, le concept « armée-nation », celui d'une armée fortement impliquée dans les activités de développement d'un pays (12), en particulier, la santé publique. Les services de santé publique des armées ont d'abord

commencé par prendre le relais du service de santé des armées françaises, en s'inspirant du modèle français mis en place à l'époque coloniale.

En 1980, avec l'avènement de la spécialisation des médecins militaires en santé publique, les capacités de résolution des problèmes de santé au Sénégal se sont renforcées (10). En effet, par son organisation, ses infrastructures, son potentiel humain et sa mission, le service de santé des armées contribue au fonctionnement du système de santé, aussi bien aux niveaux médical, paramédical et administratif, qu'au niveau de la formation et de la recherche. Le système de santé des armées assure naturellement les soins de santé de ses hommes, au nombre d'environ 15 000 (8).

En 1985, pour résoudre les difficultés liées à la réduction de son budget, (7 % du budget national en 1999 (2)), elle a dû créer une mutuelle parmi les 32 mutuelles dénombrées au Sénégal et intégrer l'Initiative de Bamako dans ses activités de soins en 1995 (11).

## Organisation et fonctionnement du système de santé

Le système de santé du Sénégal est constitué du système public de santé et du système privé de santé qui englobe la médecine et la pharmacopée traditionnelles.

Le système public de santé est constitué par l'ensemble des services administratifs et structures de santé relevant de l'autorité administrative publique. La part du budget de la santé dans le budget de l'Etat est de 9 %, soit 24,5 milliards de F CFA (37 millions d'euros) (9).

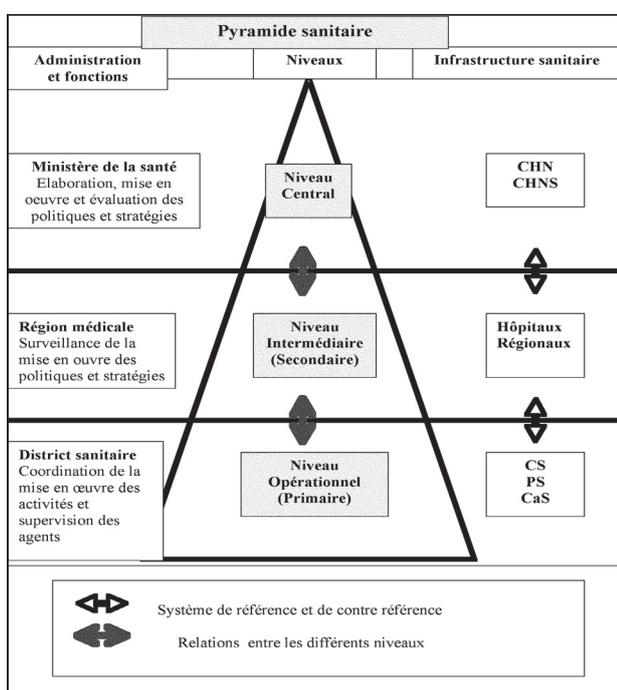
L'armée intervient de façon spécifique à tous les niveaux de la pyramide sanitaire. Malgré ses efforts, le taux de couverture sanitaire est faible avec 1 médecin pour 11000 habitants et 1 centre de santé pour 84 000 habitants (3).

Le système de santé comprend :

- à la base, 1276 postes de santé (12), premier contact officiel du patient avec le système. Ils sont implantés dans les chefs-lieux des communautés rurales ou d'arrondissements et dans les villes. Ils supervisent les cases de santé et les maternités rurales, situées dans les villages ;
- les 113 centres de santé (en 1999 (12)), qui sont les références des postes de santé aux plans préventif, curatif et administratif ;
- au troisième niveau, 9 hôpitaux s'intègrent aux régions médicales et correspondent à un niveau intermédiaire ;
- viennent enfin les 5 hôpitaux nationaux, dont 2 CHU au sommet.

Figure 1

Les différentes parties du système de santé.  
Breakdown of the health system.



Les structures relevant des autres ministères sont essentiellement des établissements sanitaires susceptibles de recevoir un appui essentiellement médical du service de santé des armées. On citera à titre d'exemple :

- le ministère de l'intérieur, avec le service de santé des sapeurs-pompiers et les centres médicaux de la sûreté nationale ;
- le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, avec l'hôpital général de Grand Yoff (ex-Centre de traumatologie et d'orthopédie construit par la Caisse de sécurité sociale) ;

- le ministère chargé de la modernisation de l'Etat et le Centre médico-social des fonctionnaires.

Le mode de fonctionnement du système public de santé est en parfaite adéquation avec celui du système administratif du pays. Ceci trouve sa justification dans la recherche d'extension maximale de l'action sanitaire pour atteindre les populations à la base. Ainsi, de la base au sommet, de la périphérie aux structures intermédiaires, un système de recours, puis de référence, permet de remonter jusqu'à l'hôpital national.

## Contribution du service de santé des armées (1, 5, 12)

### La contribution du service de santé des armées aux activités du système médical militaire

Ce service est placé sous l'autorité d'un médecin, officier général ou supérieur, appelé directeur du service de santé.

Le service de santé des armées comprend sommairement :

- une direction avec 3 divisions : études et contrôles, administration des personnels, logistique (le « soutien santé » des temps de paix et d'opérations) ;

- des formations ou établissements spécialisés, qui sont des organismes rattachés au service :

\* la chefferie santé ;

\* Les hôpitaux militaires et les centres de traitement ou infirmeries de garnison :

- l'hôpital Principal placé sous la tutelle du ministère des forces armées sénégalaises, géré par une convention datant de novembre 1971 ; cette gestion est confiée à la France (4), avec environ 6 milliards de F CFA de chiffre d'affaire en 2001 (soit environ 9 millions d'euros) ;

- l'infirmerie-hôpital de Ouakam ;

- l'infirmerie-hôpital de la base de Thiès.

\* le centre spécial de réforme, la pharmacie nationale d'approvisionnement ;

- des organismes de soutien tels que le Bataillon santé (ou Bat Santé) auquel appartiennent tous les personnels du service : quelque 200 officiers et 500 sous-officiers ou hommes de troupe répartis en trois compagnies : commandement et service, instruction, « médicale ».

Les infrastructures médicales (10, 12) essentielles à la direction du service de santé des armées sont :

- 16 centres médicaux de garnison (structures médicales de la garnison abritant le personnel de santé chargé des activités préventives et curatives sous l'autorité d'un médecin) ;

- 16 centres médicaux de familles (prestations spécifiquement destinées aux familles) ;

- 9 postes médicaux (structures périphériques qui dépendent du centre médical de garnison et sont dirigées par un infirmier major) ;

- 11 laboratoires ;

- 6 centres d'odonto-stomatologie des forces armées (COSFA).

Le budget de fonctionnement de la santé militaire était estimé en 2001 à 177 millions de F CFA (soit environ 265 500 euros) (9).

Les tableaux I, II et III résument le financement de la santé des armées en 2001.

La mission dévolue à la direction de la santé des armées comprend quatre volets :

- maintenir en condition les effectifs grâce aux règles d'hygiène et de prophylaxie ;

- assurer le traitement des militaires malades ou blessés et de leurs familles ;

- prêter son concours pour toutes missions sanitaires demandées

Tableau I.

**Budget de fonctionnement du service de santé des armées.**  
*Operating budget of the army health service.*

ministère des forces armées	FCFA
salaires des infirmières	1 407 000
salaires des aide infirmières	622 000
salaires des assistantes sociales (9)	15 756 000
salaires des sages-femmes d'Etat	1 203 000
salaires des assistantes sociales gendarmerie	1 938 000
salaires des sages-femmes d'Etat gendarmerie (6)	9 075 000
salaires des aides infirmières gendarmerie	809 000
fonctionnement du service de santé des armées	46 690 000
fonctionnement du service social des armées	14 891 000
fonctionnement de l'école militaire de santé	18 636 000
masse santé	4 384 000
fonctionnement infirmerie hôpital de Ouakam	4 121 000
fonctionnement du service de santé de la gendarmerie	32 869 000
autre fonctionnement de l'école militaire de santé	20 867 000
<b>total</b>	<b>173 268 000</b>

Source : Référence 9

Tableau II.

**Consommation médicale du service de santé des armées.**  
*Medical consumption of the army health service.*

ministère	FCFA
forces armées	4 384 000
intérieur	208 221 925
<b>total</b>	<b>212 605 925</b>

Source : MEF/autorisations budgétaires à caractère sanitaire.

Tableau III.

**Dépenses de santé du service de santé des armées.**  
*Health expenditure of the army health service.*

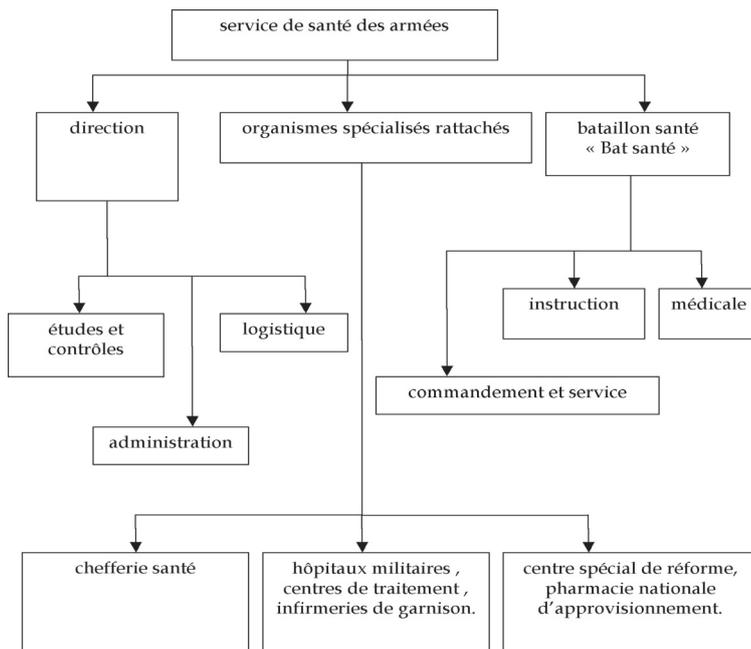
ministère	FCFA
forces armées	177 652 000
intérieur	208 221 925
<b>total</b>	<b>385 873 925</b>

Source : MEF/autorisations budgétaires à caractère sanitaire.

Figure 2

**Organisation du service de santé des armées (1,2).**  
*Army health service organisation chart (1, 2)*

Source : Etat-major général de l'armée sénégalaise (12).



par le gouvernement ;

- planifier et réaliser la formation des spécialistes du service. Afin de pouvoir réaliser sa mission, le service dispose de personnel médical, paramédical et administratif.

Le personnel officier est essentiellement médical (29 % de l'effectif global). Il peut servir au sein de l'armée ou être placé hors-cadre pour une période donnée.

Deux cent trente sept sous-officiers (37 %) sont répartis entre le personnel paramédical et administratif. Près de 10 % sont hors-cadre et mis à la disposition du ministère de la santé et de la prévention.

Les hommes de troupe sont 217 environ (34 %), divisés en personnel paramédical et administratif. Leur composante paramédicale renferme surtout des infirmiers et aides-soignants formés au sein de l'armée, indispensables au bon fonctionnement des structures médicales militaires.

C'est grâce à ce potentiel que le service de santé des armées peut assurer divers services au niveau national. On distinguera ses apports aux plans médical et paramédical, et administratif ; ainsi que pour la formation, la recherche et l'exécution des missions spéciales de l'Etat.

**La contribution du service de santé des armées aux activités du système de santé**

En ce qui concerne l'exécution du 3<sup>e</sup> volet de sa mission (appui aux missions médicales du gouvernement), la direction du service de santé a deux modes de soutien :

- d'une part, la mise à la disposition du ministère de la santé de nombreux personnels soignants, allant du médecin à l'infirmier ;

- d'autre part, la participation directe aux soins :

\* à l'hôpital Principal de Dakar qui compte 1 030 employés, dont 8 % sont des militaires, certains étant chefs de service ;

\* à l'hôpital Aristide Le Dantec et l'hôpital de Fann qui sont des centres hospitalo-universitaires (CHU) où, dans chaque service, il y a au moins un militaire.

- la participation à l'exécution des programmes nationaux au sein des garnisons militaires.

Tous les domaines du système de santé sont investis par le personnel de la direction du service de santé. En effet, du district médical au ministère de la santé, la direction des services de santé est présente sur toute l'étendue du territoire : plus de cinquante médecins et une quinzaine de techniciens supérieurs sont en poste.

En plus du ministère de la santé, une dizaine de médecins est répartie entre la primature et huit autres ministères.

En ce qui concerne la pharmacie, 25 % du potentiel est placé hors cadre dans les structures nationales. En 1999, au niveau des camps militaires, l'Initiative de Bamako connaît un début d'application tendant à se généraliser.

Sur le plan odonto-stomatologique, l'apport vient surtout des structures internes existantes car, dans les activités des COSFA, près de 25 % des soins sont dispensés aux civils. Les structures internes assurent également l'organisation des collectes de sang au profit du Centre national de transfusion sanguine (CNTS) et des formations hospitalières.

Le personnel du service de santé participe aussi, en liaison avec l'armée de terre, la marine et

l'aviation aux évacuations sanitaires de populations civiles en péril ou sinistrées des zones périphériques.

Le service de santé participe également, entre autres, à la prise en charge de l'hôpital de Ourossogui (au nord du Sénégal, à plus de 400 km de la capitale Dakar) et à l'amélioration des prestations de service à l'hôpital général de Grand Yoff (ex-centre de traumatologie et d'orthopédie construit par la caisse de sécurité sociale). Enfin, l'armée prend part à tous les programmes de prévention du ministère de la santé.

Pour participer pleinement au plan ORSEC (organisation des secours), la direction dispose d'une compagnie d'intervention et d'instruction. L'apport du service de santé des armées est aussi très important, compte tenu de sa diversité et de la fraction du personnel qui y est consacré.

### La contribution du service de santé des armées aux activités de formation et de recherche

L'école militaire de santé de Dakar est sans doute la pierre angulaire de la contribution « armée-nation », avec un actif de plus de 150 médecins formés. A ce potentiel, s'ajoutent de nombreux médecins, formés pour l'essentiel en France mais aussi aux États-Unis et dans plusieurs autres pays d'Europe et d'Afrique occidentale.

Au niveau des centres hospitaliers universitaires, la direction du service de santé compte :

- plus de huit professeurs agrégés, dont certains titulaires de chaires ;
- quinze assistants ;
- dix internes des hôpitaux.

Ce personnel participe aux soins spécialisés, à l'enseignement et à la recherche médicale dans tous les départements de l'université et à l'école inter-Etats de médecine vétérinaire.

Au niveau de l'hôpital Principal, qui est la structure de formation post-universitaire des médecins militaires : cinq professeurs agrégés, plus de 22 assistants et spécialistes des hôpitaux des armées, ainsi que plusieurs titulaires de certificats d'études spécialisées, participent à la formation en cours d'emploi et au recyclage du potentiel humain du service et assurent de nombreuses prestations de service.

### La contribution du service de santé des armées aux activités administratives

La direction du service de santé dispose d'officiers d'administration et de sous-officiers administratifs et spécialisés en appoint au personnel médical. Cet apport se situe, aussi bien du côté des fonctions administratives de gestion du personnel et du matériel, que du côté des fonctions de commandement et de direction.

Sur le plan de la gestion administrative, le service de santé intervient en mettant en place, dans plusieurs structures nationales (tous les hôpitaux régionaux), du personnel (essentiellement sous-officiers) qui s'occupe d'approvisionnement et de gestion de matériels médicaux ou d'intendance. Ainsi une cinquantaine de sous-officiers est répartie sur le territoire, depuis le CHU jusqu'à la périphérie, en passant par les hôpitaux nationaux, divers ministères, l'office national des anciens combattants (ONAC) etc.. Ils s'occupent en particulier d'intendance, de services matériels médicaux et administratifs, de casernement, de gestion de produits pharmaceutiques ou de laboratoires. A la direction, interviennent essentiellement des officiers médecins et, plus rarement, des officiers d'administration. En effet, deux officiers d'administration sont directeurs d'hôpitaux (sur 10 hôpitaux sénégalais, 7 sont dirigés par des médecins militaires).

Cependant, les médecins militaires mis à disposition du ministère de la santé occupent souvent des postes de directeurs à tous les niveaux de conception des politiques sanitaires et préventives : le directeur de la santé publique, l'inspecteur de la santé, le chef du service national de l'hygiène, le chef de division des soins de santé primaires, le conseiller en santé de la primature, le directeur de la prévention, le directeur de l'institut de léprologie appliquée de Dakar (ILAD) financé par l'Ordre de Malte et la fondation Raoul Follereau, le directeur technique de la Croix-rouge internationale...

Dans les structures intermédiaires, on retrouve certains médecins-chefs de régions médicales et, en périphérie, des médecins officiers subalternes, chefs de circonscriptions médicales ou de districts médicaux.

### Contribution du service de santé des armées aux missions spéciales de l'Etat

Il s'agit de l'exécution de missions gouvernementales spécifiques. Par exemple, dans le cadre de la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), des missions médicales ont été envoyées au Liberia (1991-1993) ; dans celui des Nations Unies, plusieurs missions ont été réalisées au Moyen-Orient ; sur le plan national, certaines conférences internationales ont été couvertes (Francophonie en 1989, OCI en 1991, Forum mondial de la jeunesse en 2001). Le service de santé des armées intervient également lors de certains grands rendez-vous économiques avec des antennes médicales mises en place.

Par ailleurs, le service de santé met son centre de réforme au profit des sapeurs-pompiers, de la police, des douanes, des parcs nationaux, etc..

Dans le cadre de la mission nationale de recrutement d'engagés volontaires, le service de santé intervient sur toute l'étendue du territoire pour faire la présélection, la sélection et l'incorporation de jeunes Sénégalais. Cette mission contribue considérablement à la santé publique, grâce à l'intérêt épidémiologique que revêtent ses résultats.

Enfin, lors des grèves généralisées qui touchent le secteur de la santé, le service de santé des armées assure le service médical au niveau national pour permettre de faire fonctionner en partie les structures sanitaires.

## Conclusion

L'armée sénégalaise, au-delà de ses traditions militaires, apporte son soutien dans la mise en œuvre et l'exécution de la politique de santé dont l'objectif est de promouvoir le bien-être physique, mental et social de la population.

Malgré la crise et les difficultés économiques, renforcer les moyens du service de santé permettrait d'accroître ses capacités d'intégration aux structures nationales du ministère de la santé en tous temps, afin de relever les défis qui se posent au pays.

Il importe aujourd'hui de revoir avec beaucoup d'acuité le budget de la santé qui semble biaisé car il est en marge des activités du service de santé des armées (budget de l'armée). Avec le budget de l'armée, le rapport du budget du ministère de la santé sur celui de l'Etat dépasse largement le taux de 9 %, proposé par l'Organisation mondiale de la santé. Une élaboration des comptes nationaux de la santé nous permettra de mieux cerner la part du système militaire dans la classification économique des dépenses de santé, et le ratio du budget de la santé par rapport au budget de l'Etat au Sénégal.

## Références bibliographiques

1. Anonyme - La pratique médicale au Sénégal. *Bulletin trimestriel de l'Ordre National des Médecins du Sénégal*, 1994, **1**, 1-33.
2. Anonyme - Sur Internet : Bilan de la politique menée par le Président de la République du Sénégal Son Excellence Abdou DIOUF de 1993 à 1999. [www.telecomplus.sn/ps/bilan](http://www.telecomplus.sn/ps/bilan) Dakar, 1999.
3. Anonyme - L'armée sénégalaise. *Journal quotidien du Sénégal Le Soleil*. 2002, 9549, 7-8. <http://www.Lesoleil.sn>
4. CANTEGRIT JP - *Discours à l'Alliance des Français de l'étranger du Sénateur de la République française*, publié à Dakar, 1998.
5. COLY PM - Les Relations Sociales. *Revue de l'Amicale des Inspecteurs et Contrôleurs du Travail et de la Sécurité Sociale au Sénégal*, 2000, **13**, 1-30.
6. DIALLO I - Etat Major général de l'Armée sénégalaise. *Revue Armée-Nation du Sénégal*, 1995, **11**, 1-15.
7. FLOURY B - *Le discours de la coopération française en matière de santé depuis les indépendances*. *Santé Publique*. Presses Universitaires de Nancy, 1994, **4**, 361-392.
8. KONE Y - *L'armée sénégalaise*. Actes des conférences du Centre d'Etudes Diplomatiques et Stratégiques de Paris à Dakar. Dakar, 2001.
9. Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal - Loi des finances 2000-2001. *Journal Officiel du Sénégal*, 2001, 40-41.
10. SAMB D - Etat Major Général de l'Armée sénégalaise. *Revue Armée-Nation du Sénégal*, 1997, **17**, 21.
11. SOUGOU A - *Rapport sur l'Atelier pédagogique de recyclage des infirmiers des CMG de la zone militaire N°1 au Sénégal en stratégie de l'Initiative de Bamako*. Institut santé et développement, Dakar, 2000.
12. THIOUNE CA - Etat Major Général de l'Armée sénégalaise. *Revue Armée-Nation du Sénégal*, 1999, **25-26**, 15-19.
13. WONE I et al. - Les indicateurs de la santé Participation des forces armées aux missions de service de santé publique au Sénégal. *Dakar Médical*, 1984, 29 p.