

Le système de santé

200 questions

Nouvelle édition, revue et enrichie

Olivier DUPUY

Ouvrage dirigé par Laurence BRUNEL



Sommaire

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS	7
--	---

AVANT-PROPOS	11
--------------------	----

PARTIE I

Le pilotage national du système de santé	13
---	-----------

① L'administration générale de la santé	15
--	-----------

1. Le ministère de la Santé	15
-----------------------------------	----

2. Les politiques de santé	18
----------------------------------	----

3. Les agences et autres institutions en charge de missions de santé publique relevant du ministère chargé de la Santé	22
---	----

4. L'organisation du débat éthique en lien avec les questions de santé	31
---	----

5. L'évaluation de la qualité des soins	34
---	----

② Le financement du système de santé	40
---	-----------

1. Le financement des dépenses de santé	40
---	----

2. Le financement des établissements publics de santé	50
---	----

3. Le financement d'activités spécifiques	57
---	----

Sommaire	
----------------	--

PARTIE II

Le pilotage régional du système de santé.....61

1 Les agences régionales de santé et la politique régionale de santé.....	63
1. Les agences régionales de santé (ARS)	63
2. Le pilotage régional de la politique de santé.....	66
2 L'organisation territoriale de la santé.....	70
1. Le pilotage de la santé au niveau territorial.....	70
2. L'organisation et la coordination de l'offre de soins au niveau territorial.....	76
Les soins de premier et de deuxième recours.....	76
Les centres de santé	80
Les maisons de santé	83
Les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)	86
Les dispositifs d'appui à la coordination (DAC).....	90
Les dispositifs spécifiques régionaux (DSR)	94
Les groupements hospitaliers de territoire (GHT).....	96

PARTIE III

L'offre de soins 103

1 Le médecin traitant et le parcours de soins	105
1. Le médecin traitant	105
2. Le dossier médical partagé (DMP)	111
2 Le service public hospitalier	115
1. Les obligations des établissements composant le service public hospitalier.....	115
2. Les établissements composant le service public hospitalier	117

3	Les établissements de santé privés à but lucratif	120
1.	Statut et activités	120
2.	Financement.....	122
4	Les services autonomie à domicile	124
1.	Définition.....	124
2.	Missions	127

PARTIE IV

L'organisation et le fonctionnement des établissements publics de santé..... 129

1	L'organisation en pôles d'activité	131
1.	Le pôle d'activité	131
2.	Le chef de pôle	140
3.	Le chef de service	145
2	Les organes de décision et de concertation de l'établissement public de santé	149
1.	Le directeur	149
2.	Le conseil de surveillance	154
3.	Le directoire	157
4.	La commission médicale d'établissement (CME)	161
5.	Le comité social d'établissement (CSE).....	169
6.	La commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques (CSIRMT).....	175
7.	La commission des usagers (CDU).....	179



Liste des sigles et acronymes utilisés

ALD	Affection de longue durée
AME	Aide médicale d'État
AMP	Assistance médicale à la procréation
ANAES	Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé
ANS	Agence du numérique en santé
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSM	Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
ARS	Agence régionale de santé
ATIH	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CASA	Comité d'animation des systèmes d'agences
CCAM	Classification commune des actes médicaux
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCNE	Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé
CCSS	Commission des comptes de la Sécurité sociale
CDU	Commission des usagers
CHR	Centre hospitalier régional
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CHU	Centre hospitalier universitaire
CIM	Classification internationale des maladies
CLCC	Centre de lutte contre le cancer
CLIC	Centre local d'information et de coordination
CLS	Contrat local de santé
CME	Commission médicale d'établissement
CMUG	Commission médicale unifiée de groupement
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale de l'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNG	Centre national de gestion
CNP	Conseil national de pilotage

Liste des abréviations et acronymes utilisés

CNS	Conférence nationale de santé
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COS	Cadre d'orientation stratégique
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CPT	Communautés psychiatriques de territoire
CPTS	Communauté professionnelle territoriale de santé
CRSA	Conférence régionale de la santé et de l'autonomie
CSARR	Catalogue spécifique des actes de rééducation et de réadaptation
CSBM	Consommation de soins et de biens médicaux
CSE	Comité social d'établissement
CSIRMT	Commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques
CSIRMTG	Commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques de groupement
CSIRMTUG	Commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques unifiée de groupement
CTA	Coordination territoriale d'appui
CTE	Comité technique d'établissement
CTS	Conseil territorial de santé
CTSM	Contrat territorial de santé mentale
DAC	Dispositif d'appui à la coordination des parcours de santé complexes
DG	Dotation globale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DGS	Direction générale de la santé
DMP	Dossier médical partagé
DPC	Développement professionnel continu
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSR	Dispositif spécifique régional
EFS	Établissement français du sang
EHESP	École des hautes études en santé publique
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ENS	Espace numérique de santé
EPA	Établissement public administratif
EPRD	État prévisionnel des recettes et des dépenses
ESP	Équipe de soins primaires
ESPIC	Établissement de santé privé d'intérêt collectif
ESS	Équipe de soins spécialisés
F3SCT	Formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail
FIR	Fonds d'intervention régional
F(P)MT	Forfait (patientèle) médecin traitant

.....Liste des abréviations et acronymes utilisés

GHS	Groupe homogène de séjour
GHT	Groupement hospitalier de territoire
GIP	Groupement d'intérêt public
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
HAD	Hospitalisation à domicile
HAS	Haute Autorité de santé
HCSP	Haut Conseil de la santé publique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INCa	Institut national du cancer
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRM	Imagerie par résonance magnétique
LFSS	Loi de financement de la Sécurité sociale
MAIA	Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie
MCO	Médecine, chirurgie, obstétrique
MDPH	Maison départementale pour les personnes handicapées
MIGAC	Missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation
MS	Mission spécifique
MSA	Mutualité sociale agricole
MSP	Maison de santé pluriprofessionnelle
NGAP	Nomenclature générale des actes professionnels
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONDAM	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
OQN	Objectif quantifié national
OSP	Objectif de santé publique
PAERPA	Programme national personnes âgées en risque de perte d'autonomie
PRAPS	Programme régional relatif à l'accès, à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies
PRS	Projet régional de santé
PTA	Plates-formes territoriales d'appui
PTS	Projet territorial de santé
PTSM	Projet territorial de santé mentale
SAAD	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
SISA	Société interprofessionnelle de soins ambulatoires
SMR	Soins médicaux et de réadaptation
SNS	Stratégie nationale de santé
SPASAD	Service polyvalent d'aide et de soins à domicile
SRS	Schéma régional de santé

Liste des abréviations et acronymes utilisés

SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
T2A	Tarification à l'activité
UF	Unité fonctionnelle
UNCAM	Union nationale des caisses d'assurance maladie
URPS	Union régionale des professionnels de santé
URSSAF	Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales



Avant-propos

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) définit les systèmes de santé comme « la totalité des organisations, institutions et ressources consacrées à la production d'actions visant principalement à améliorer, maintenir ou restaurer la santé » (OMS, rapport « Des systèmes de santé renforcés sauvent plus de vies. Un aperçu de la stratégie européenne de l'OMS en matière de santé. Copenhague », Bureau régional de l'OMS pour l'Europe, 2005).

Le système de santé français est organisé en plusieurs niveaux : national, régional et local. Il implique de nombreux acteurs, parmi lesquels l'État, les institutions et professionnels qui assurent les soins ou qui les financent ainsi que les bénéficiaires, les patients et leurs proches.

Le présent ouvrage propose un descriptif du pilotage du système de santé organisé au niveau national (première partie) et décliné d'une part sur le plan régional et, d'autre part à un niveau infrarégional, c'est-à-dire territorial (deuxième partie). Notre étude porte ensuite sur les principales composantes de l'offre de soins (troisième partie), sans pour autant prétendre à une analyse exhaustive de celle-ci : du médecin traitant, conçu comme un acteur fondamental du parcours de soins, aux établissements de santé intégrés ou non au service public hospitalier. Nous proposons également une analyse du dispositif récent du service autonomie à domicile.

Enfin, nous consacrons la dernière partie de cet ouvrage à une étude plus approfondie de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement public de santé, sa structuration en pôles d'activité et ses composantes internes.

Le présent ouvrage ambitionne ainsi de présenter les différentes composantes du système de santé français. Il ne prétend cependant pas offrir une approche exhaustive du sujet. La description proposée dans un format « questions-réponses » vise à permettre un accès aisé, lisible et sans excès technique aux informations clés sur le sujet. C'est donc un outil particulièrement adapté aux personnes préparant un concours de la fonction publique hospitalière.

L'auteur

PARTIE I

Le pilotage national du système de santé



53 questions

- ❶ L'administration générale de la santé 15
- ❷ Le financement du système de santé 40

1 L'administration générale de la santé

1. Le ministère de la Santé

» Questions

1. Quelles sont les principales attributions du ministre chargé de la Santé ?
2. Quels sont les services centraux du ministère de la Santé ?
3. Quels sont les membres du corps d'inspection du ministère de la Santé et leurs attributions ?

» Réponses

1. Quelles sont les principales attributions du ministre chargé de la Santé ?

Les attributions du ministre chargé de la Santé et de l'Accès aux soins sont définies par le décret du 8 janvier 2025. Celles-ci sont assurées aujourd'hui par délégation de la ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles.

Le ministre chargé de la Santé et de l'Accès aux soins prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière de promotion de la santé, d'actions de santé publique, de prévention, d'organisation du système de santé et d'accès aux soins, de santé mentale et de lutte contre les conduites addictives, ainsi que de santé environnementale.

Il organise et assure, en lien avec les autres ministres compétents, la préparation et la gestion des crises sanitaires.

Il participe, avec les autres ministres compétents, à l'action du gouvernement en matière de politique du médicament et des produits de santé, de recherche, de souveraineté et de promotion de l'innovation dans le domaine de la santé.

Il prépare et met en œuvre la stratégie du numérique en santé.

Il est compétent en matière de fonction publique hospitalière et de professions de santé, et prend part à la politique d'attractivité des métiers de la santé.

Il contribue à l'action du gouvernement en matière de lutte contre la fraude.

Enfin, il est chargé de préparer et de mettre en œuvre, en lien avec les ministres intéressés, les règles relatives aux régimes et à la gestion des organismes de Sécurité sociale ainsi qu'aux organismes complémentaires en matière d'assurance maladie et maternité.

À la date de mise à jour du présent ouvrage, la ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles est Madame Catherine Vautrin. Le ministre délégué chargé de la Santé et de l'Accès aux soins est M. Yannick Neuder.

PRINCIPAL TEXTE DE RÉFÉRENCE

Décret n° 2025-19 du 8 janvier 2025 relatif aux attributions du ministre auprès de la ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, chargé de la Santé et de l'Accès aux soins.

2. Quels sont les services centraux du ministère de la Santé ?

Les services centraux du ministère de la Santé sont composés de deux directions : la Direction générale de la santé (DGS) et la Direction générale de l'offre de soins (DGOS).

La Direction générale de la santé est chargée de préparer la politique de santé publique (définition de la politique de santé : **cf. question n° 4**) et contribue à sa mise en œuvre avec notamment les autres directions et services du ministère chargé de la santé. À ce titre, elle élabore des plans de santé publique et des programmes nationaux de santé et veille à leur mise en œuvre. Parmi ses autres attributions réglementaires, elle participe

..... L'administration générale de la santé

à l'élaboration des politiques relatives aux droits des patients. Elle veille également à la qualité et à la sécurité des soins, des pratiques professionnelles, des recherches biomédicales et des produits de santé. Elle centralise les alertes sanitaires.

La Direction générale de l'offre de soins participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de santé publique. Elle a en charge, plus spécifiquement, l'élaboration, le pilotage et l'évaluation de la politique de l'offre de soins.

Dans le cadre de ses attributions, elle est responsable de la régulation de l'offre de soins, notamment des établissements de santé. Son champ d'intervention n'est toutefois pas limité à ces établissements : elle est également chargée de définir et d'évaluer les politiques relatives à l'accès aux soins de premier recours, à la prise en charge continue des patients ainsi qu'à l'adaptation des parcours de soins, notamment ceux des malades chroniques. Elle a également en charge la réglementation relative aux pharmacies et aux laboratoires de biologie médicale, et veille à son application.

La DGOS doit assurer la qualité et la sécurité des soins et a en charge la réduction des inégalités territoriales.

Sa compétence intègre les questions relatives à la détermination et l'emploi des ressources nécessaires à l'offre de soins, notamment en matière de ressources humaines, de régulation financière ou d'organisation territoriale.

PRINCIPAUX TEXTES DE RÉFÉRENCE

Articles D. 1421-1 à D. 1421-2 du code de la santé publique, modifiés par le décret du 26 mars 2024.

3. Quels sont les membres du corps d'inspection du ministère de la Santé et leurs attributions ?

Le corps d'inspection du ministère de la Santé est composé des pharmaciens inspecteurs de santé publique, des médecins inspecteurs de santé publique, des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, des ingénieurs du génie sanitaire et des ingénieurs d'études sanitaires et des techniciens sanitaires.

Ils contrôlent, dans le cadre de leurs compétences respectives, l'application des dispositions du code de la santé publique et, sauf dispositions spéciales contraires, des autres dispositions législatives et réglementaires relatives à la santé publique.

Ils peuvent recourir à toute personne qualifiée, désignée par l'autorité administrative dont ils dépendent. Cette personne peut les accompagner lors de leurs contrôles.

PRINCIPAUX TEXTES DE RÉFÉRENCE

Articles L. 1421-1 à L. 1421-6, articles R. 1421-13 à R. 1421-18 du code de la santé publique.

2. Les politiques de santé

» Questions

4. Qu'est-ce que la politique de santé ?
5. Qu'est-ce que la stratégie nationale de santé (SNS) ?
6. Quelles sont les attributions de la Conférence nationale de santé (CNS) ?
7. Quel est le rôle du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) ?
8. Qu'est-ce que le comité interministériel pour la santé ?

» Réponses

4. Qu'est-ce que la politique de santé ?

La politique de la santé a pour objet d'assurer la promotion de conditions de vie favorables à la santé, à l'amélioration de la santé de la population. Elle vise également à réduire les inégalités sociales et territoriales, à assurer un accès effectif de la population à la prévention et aux soins. Enfin, elle tend à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette politique relève de la responsabilité de l'État.

Elle comprend un ensemble de missions définies par la loi. Parmi celles-ci, on recense la prévention collective et individuelle des maladies et de la perte d'autonomie, l'organisation des parcours de santé, la préparation et la réponse aux alertes et aux crises sanitaires ou encore l'adéquation entre la formation initiale et continue des professionnels de santé et l'exercice de leurs responsabilités.

La politique de santé est conduite dans le cadre d'une stratégie nationale de santé définie par le gouvernement (cf. question n° 5).

PRINCIPAUX TEXTES DE RÉFÉRENCE

Articles L. 1411-1 à L. 1411-10 du code de la santé publique.

5. Qu'est-ce que la stratégie nationale de santé (SNS) ?

La stratégie nationale de santé (SNS) constitue le cadre de la politique de santé en France. Elle est définie par le gouvernement par décret pour une durée maximale de dix ans. Elle se fonde sur l'analyse dressée par le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) sur l'état de santé de la population, ses principaux déterminants, ainsi que sur les stratégies d'action envisageables.

Le décret définissant la stratégie nationale de santé précise les domaines d'action prioritaires et les objectifs d'amélioration de la santé et de la protection sociale.

Préalablement à l'adoption ou à la révision de la stratégie nationale de santé, une consultation publique est organisée à l'initiative du ministre chargé de la Santé. Elle porte sur les objectifs et les priorités du projet de stratégie nationale de santé. La Conférence nationale de santé et le Haut Conseil de la santé publique sont consultés par le ministre chargé de la Santé sur le projet de stratégie nationale de santé et peuvent lui adresser toute proposition susceptible de contribuer à sa définition ou à sa révision.

La stratégie nationale de santé est mise en œuvre par des plans et des programmes opérationnels à portée nationale, définis ou révisés par arrêté du ministre chargé de la Santé et, le cas échéant, du ou des autres ministres intéressés, ainsi que par les projets régionaux de santé.

Le pilotage national du système de santé

La SNS actuelle, « stratégie nationale de santé 2023-2033 », comporte trois objectifs majeurs :

- la prévention ;
- l'accès aux soins ;
- l'adaptation aux changements climatiques, écologiques et aux crises.

PRINCIPAUX TEXTES DE RÉFÉRENCE

Articles R. 1411-1 à R. 1411-11 du code de la santé publique.

6. Quelles sont les attributions de la Conférence nationale de santé (CNS) ?

La Conférence nationale de santé (CNS) est un organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de la Santé. Il a pour objet de permettre la concertation sur les questions de santé et de lutte contre les maltraitances. Elle est consultée par le gouvernement lors de l'élaboration de la stratégie nationale de santé. Elle conçoit un rapport annuel sur la base des rapports établis par les conférences régionales de la santé et de l'autonomie. Ce rapport est adressé au ministre chargé de la Santé et rendu public. Il porte sur le respect des droits des usagers du système de santé.

Plus largement, la CNS formule des avis et propositions au gouvernement sur les plans et programmes qu'il entend mettre en œuvre. Elle formule également des avis ou propositions en vue d'améliorer le système de santé publique. Elle contribue à l'organisation de débats publics sur ces mêmes questions. Ses avis sont rendus publics.

Pour sa mandature 2020-2025, la CNS est composée de 97 membres, réunissant une large représentation des parties prenantes du système de santé. Elle est organisée en cinq collèges : des représentants des territoires et des conférences régionales de santé et de l'autonomie, des représentants des associations d'usagers du système de santé, de proches aidants et des associations de protection de l'environnement. Elle comporte également un collège des partenaires sociaux et des acteurs de la protection sociale, un collège des acteurs de la prévention, de l'observation en santé, de la recherche et du numérique en santé et un collège des offreurs des services de santé et des industries des produits de santé.

PRINCIPAUX TEXTES DE RÉFÉRENCE

Article L. 1411-3 (modifié par la loi du 8 avril 2024), articles D. 1411-37 à D. 1411-45 du code de la santé publique.

..... L'administration générale de la santé

7. Quel est le rôle du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) ?

Le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) a notamment pour missions de contribuer à l'élaboration, au suivi annuel et à l'évaluation pluriannuelle de la stratégie nationale de santé.

Il est chargé de fournir aux pouvoirs publics, en liaison avec les agences sanitaires et la Haute Autorité de santé, l'expertise nécessaire à la gestion des risques sanitaires ainsi qu'à la conception et à l'évaluation des politiques et stratégies de prévention et de sécurité sanitaire. Il fournit également aux pouvoirs publics des réflexions prospectives et des conseils sur les questions de santé publique.

Le HCSP est composé d'un collège et de plusieurs commissions spécialisées.

PRINCIPAUX TEXTES DE RÉFÉRENCE

Article L. 1411-4, articles R. 1411-46 à R. 1411-58 du code de la santé publique.

8. Qu'est-ce que le comité interministériel pour la santé ?

Le comité interministériel pour la santé est présidé par le Premier ministre ou, par délégation de celui-ci, par le ministre chargé de la Santé. Il est composé de l'ensemble des ministres et du secrétaire d'État chargé du Budget. Selon les questions inscrites à l'ordre du jour, les autres membres du gouvernement peuvent être appelés à y siéger.

Le comité se réunit au moins une fois par an. Il est notamment chargé du suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans et programmes d'actions préparés par les ministres dans le champ de leurs attributions lorsque les mesures envisagées sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur la santé de la population et sur les inégalités de santé. Il adopte un rapport annuel sur l'état de santé de la population et sur les inégalités de santé.

PRINCIPAUX TEXTES DE RÉFÉRENCE

Articles D. 1411-30 à D. 1411-32 du code de la santé publique.