

Rapport de mission

Jean Perrot, consultant

Couverture Santé Universelle

Madagascar

Le présent rapport de mission concerne une mission réalisée par Jean Perrot, consultant, en appui à l'élaboration de la Stratégie Nationale sur la Couverture Santé Universelle (CSU) à Madagascar. La mission s'est déroulée du 18 au 29 septembre 2015. La mission a travaillé étroitement avec Dr Adrien RtAndriamboavonjy, Conseiller du Ministre de la Santé, point focal CSU, Dr Sylvie Andria, Assistant Technique CSU au MSP, ainsi qu'avec Dr. Damoela Randriantsimaniry, Secrétaire Général du MSP. On notera également la présence de Mr Hamadou Nouhou, OMS-AFRO pendant une partie de la mission.

1 Rappel : le contexte de la mission

Madagascar a décidé de s'engager sur le chemin de la couverture universelle en santé. Le réseau des membres de P4H à Madagascar (à savoir l'OMS, le BIT, la Banque mondiale, la France, la GIZ et l'USAID) a décidé d'apporter son appui à cet engagement du pays. En septembre 2014, une mission P4H s'est entendue avec le pays pour apporter son appui. A ce jour, cet appui concerne l'élaboration d'une Stratégie Nationale sur la Couverture Sanitaire Universelle.

Concrètement, les membres P4H se sont entendus pour conjuguer leurs efforts afin d'apporter un appui à ce processus :

- L' AFD et la GIZ assurent le financement d'un consultant international (le présent rapporteur) pour appuyer le Comité technique ayant pour mandat d'élaborer cette stratégie nationale ;
- D'autres partenaires compléteront cet appui par le financement d'études spécifiques (USAID) ou pour améliorer le fonctionnement de ce Comité technique (OMS).

En ce qui concerne le consultant international, il est prévu un total de 5 missions sur la durée du processus d'élaboration de la stratégie nationale. Le présent rapport concerne la Quatrième mission de ces cinq missions, sachant que les deux premières missions sont financées par l'AFD et les trois suivantes par la GIZ.

2. Objectifs

Cette mission s'inscrit dans l'appui perlé apporté dans le cadre de P4H à l'élaboration de la Stratégie Nationale pour la Couverture Santé Universelle (SN-CSU).

Dans le cadre de cet appui, une première mission s'est déroulée du 17 au 27 mars. Cette mission avait permis :

- La mise en place d'un Comité technique chargé de l'élaboration de la SN-CSU, par arrêté ministériel signé du Ministre de la Santé. Ce Comité technique comporte 19 membres représentant les cinq Ministère concernés par la SN-CSU, la société civile, le secteur privé et les mutuelles de santé, les Partenaires Techniques et Financiers ;
- La tenue d'une réunion de lancement du processus d'élaboration de la SN-CSU dont l'objectif était d'informer tous les acteurs concernés que le processus d'élaboration de la SN-CSU. Le Comité technique avait été présenté aux participants. L'échéance de la fin de l'année 2015 pour la finalisation de la SN-CSU avait été annoncée ;

Une seconde mission s'est déroulée du 3 au 20 mai. Cette mission s'est organisée autour de deux types d'activités :

- La tenue d'un atelier de formation à la Couverture Santé Universelle. Cet atelier s'est tenu sur trois jours pleins. Il s'adressait particulièrement aux membres du Comité technique ; toutefois, il a été ouvert aussi à d'autres personnes concernées par la CSU. Une trentaine de personnes ont donc suivi cet atelier de formation qui s'est tenu dans les locaux du Programme Paludisme situé à la périphérie d'Antananarivo. Cet atelier a eu pour but de s'assurer que tous les membres du Comité technique disposent de connaissances suffisantes et harmonisées des concepts relatifs à la CSU ainsi que des éléments nécessaires à l'élaboration d'un document de type « SN-CSU ».
- Le présent rapporteur a ensuite travaillé avec le Comité technique sur les points suivants : les étapes du processus d'élaboration du document de SN-CSU, l'élaboration et adoption du plan détaillé du document de SN-CSU ainsi qu'une première identification des responsables de l'écriture des différentes parties du document, l'identification et validation des orientations stratégiques de la SN-CSU ainsi que des éléments de l'analyse de situation.

La troisième mission a vu la présence de Mr Claude Meyer, coordonateur du Réseau P4H, Mme Martina Pellny, Advisor, Sector Initiative P4H (Providing for Health), Social Protection à la GIZ et de Mr Hamadou Nouhou du Bureau régional de l'OMS (AFRO). Par ailleurs, la mission a eu plusieurs rencontres avec Mme Sophie Biacabe, AFD, qui avait tenu à faire coïncider les dates de sa mission de supervision des projets à l'AFD avec celles de cette mission.

Lors de la troisième mission, les activités suivantes ont été menées :

- Travail sur le contenu de chacune des orientations stratégiques indiquant ainsi la vision du futur en matière de CSU. Par ailleurs, on a travaillé sur le dispositif institutionnel à instituer pour accompagner la mise en œuvre de la CSU. Cette activité a été menée lors d'un atelier de travail du Comité technique qui s'est tenu les 24, 25 et 29 juin ;
- Le Comité technique a présenté son travail sur les orientations stratégiques à Mr le Ministre de la Santé Publique;

- Une réunion a été organisée avec le Secrétaire Général du Ministère des Finances et du Budget. L'objectif était d'amener ce Ministère à prendre connaissance de propositions en matière de financement (identification de financements innovants) ainsi que de modalités de gestion de certaines de ces sources de financement (Fonds dédié) ;
- Une réunion, sous forme de déjeuner-débat, a été organisée avec les Ministres des Finances, du Plan, de la Population, du Travail-Fonction publique, et de la Santé en présence des partenaires extérieurs ci-dessus mentionnés, des principaux membres du Comité technique ainsi que du présent rapporteur.
- A divers autres moments de la mission, le présent rapporteur s'est réuni avec le Comité technique afin de poursuivre le travail, mais aussi d'arrêter les tâches à réaliser avant la prochaine mission ainsi que de fixer les dates de cette prochaine mission et les tâches seront réalisées alors.

A l'issue de cette troisième mission, les résultats de cette mission ont été présentés, au niveau du Ministère de la Santé, lors de deux réunions importantes : la réunion du Grand Staff du Ministère de la Santé qui s'est tenue les 14, 15 et 16 juillet, ainsi qu'à la Revue conjointe des PTF qui s'est tenue les 17 et 18 juillet.

Lors des discussions concernant l'orientation stratégique 1 et de l'orientation stratégique 4, il est apparu la nécessité de mettre en chantier le plus rapidement possible une étude de faisabilité. En effet, sur ces points, le document de SN-CSU indiquera un cadre général, mais ne pourra pas aller dans suffisamment de détails quant à l'opérationnalisation de ces orientations stratégiques. C'est la raison pour laquelle il a été retenu de lancer une étude de faisabilité. Ce point a été présenté à Mr le Ministre de la santé publique, mais également évoqué lors de la réunion des 5 Ministres concernés par la CSU. La GIZ et la France ont indiqué leur disponibilité à appuyer la réalisation de cette étude de faisabilité. Les termes de référence ont depuis été préparés par le MinSanP ; ils ont été envoyés à P'H et aux deux partenaires au développement ; ils sont actuellement à l'étude.

Lors de la troisième mission, il avait été retenu que le Comité technique élaborerait une première version du document de SN-CSU, selon des modalités de travail arrêtées également lors de cette mission, et que cette version serait envoyée au présent rapporteur début septembre. Le présent rapporteur a reçu cette première version du document le lundi 7 septembre. Comme il avait été convenu là encore, le présent rapporteur devait travailler à l'amélioration de cette version ; ce qui a demandé plusieurs jours de travail. Une version « améliorée » a donc été finalisée avant la quatrième mission et c'est cette version qui a été examinée par le Comité technique lors de la quatrième mission.

Outre de nombreux problèmes de forme, la version du 7 septembre présentait les problèmes suivants :

- Plusieurs parties du document n'avaient pas été rédigées : l'état de la situation et les principes fondamentaux de la stratégie. Le présent rapporteur a donc dû élaborer une proposition de texte pour ces parties ;

- Le travail rendu sur les orientations stratégiques était d'inégale valeur. Certaines, comme l'orientation 6, étaient de très bonne qualité, d'autre beaucoup moins, comme l'orientation 2 par exemple.

On notera toutefois que les consignes relatives à la taille de chacune des parties ont été assez bien respectées. Par ailleurs le travail de consolidation fait le Dr Sylvie Andria a permis de disposer d'un document « lisible ».

Toutefois, compte tenu des insuffisances du document du 7 septembre, on peut considérer que l'Atelier d'Antsirabe était un peu prématuré. Néanmoins, les engagements avaient été pris ; il a fallu simplement ajuster le travail.

4. La quatrième mission

L'objectif de cette mission consiste à revoir, avec le Comité technique, le draft 0 du document (version du 7 septembre) et d'arrêter un draft 1, version pouvant sortir du Comité Technique à l'issue de cette mission.

Ce travail a été réalisé principalement lors d'un atelier de travail qui s'est tenu les 22,23 et 24 septembre à Antsirabe (Hôtel Impérial). On notera que cet atelier a été financé par l'OMS-Madagascar.

Les membres du Comité technique ont été majoritairement présents : on notera seulement certaines absences justifiées (problème de santé) ou moins justifiées telle que le BIT. Récemment intégré au Comité technique, le Conseiller santé à la Primature a été présent pendant toute la durée de cet atelier.

Compte tenu de l'état d'avancement du travail et de la nécessité pour le présent consultant de proposer des modifications substantielles au document dit du 7 septembre, l'atelier a nécessité un travail en sous-groupe afin de revoir les parties pour lesquelles le présent consultant avait proposé des modifications importantes ou même rédigé des parties qui ne l'avaient été aucunement. Ce travail a permis un travail en profondeur pour les participants qui ont pu ainsi s'approprier le travail proposé. On notera toutefois que les participants ont plutôt eu tendance à changer la forme du texte, avec un succès mitigé) plutôt que de chercher à faire des suggestions constructives.

A l'issue de ce travail, une lecture en plénière a pu être faite, mais compte tenu de l'insuffisance du temps restant, seules quelques parties ont pu être lues.

Aussi, à l'issue de cet atelier, il a été retenu par le Comité technique que le présent consultant consacrerait le reste de sa mission à l'élaboration d'une nouvelle version du document, dans le respect des discussions de l'atelier d'Antsirabe.

Ce travail a été fait le vendredi 25 septembre (après-midi) et les 26, 27 et 28 septembre. Le présent consultant a travaillé pour partie seul ; mais il a pu aussi, à différents moments, travailler avec Dr Adrien et Dr Damoela sur le texte lui-même.

A l'issue de ce travail, on peut considérer que le MinSanP dispose maintenant d'un document suffisamment partagé avec le Comité technique et suffisamment propre quant à sa forme. Ce document peut maintenant sortir du Comité technique. Toutefois, il a été retenu que les membres du Comité technique pourront encore avoir l'opportunité d'apporter leur contribution sur la version du 29 septembre (jointe au présent rapport). Ces contributions ne peuvent toutefois plus être une remise en cause, même partielle, du document : seulement l'apport d'idées nouvelles et constructives. Ces contributions devront m'être envoyées au travers des Dr Sylvie et Adrien avant le 15 octobre.

Le MinSanP a par ailleurs pris la décision de présenter la version du document du 29 septembre aux hautes autorités du pays (Président de la République et Premier Ministre) dès à présent. Cette approche permettra ainsi de recueillir leurs points de vue et remarques en espérant qu'il s'agira d'un feu vert pour continuer le processus.

Remarques du Comité technique et remarques des Hautes Autorités s'élaboreront donc concomitamment et donc devront être intégrées d'ici la fin du mois d'octobre. On disposera alors de la version qui sera présentée à la réunion dite de validation technique.

En conséquence, les deux étapes futures sont :

- La tenue de cette réunion de validation technique : lors de cette réunion, le document de la SN-CSU est présenté à la communauté technique concernée par la CSU. Il s'agit donc d'informer cette communauté technique de l'existence de cette SN-CUS avant son approbation officielle, engagement qui avait été pris avec cette même communauté technique lors de la réunion de lancement du processus en mars 2015 (Hôtel Ibis), mais aussi de recueillir les points de vue de cette communauté technique avant de finaliser la version définitive du document de SN-CSU qui sera officialisée par les Hautes Autorités ;
- L'officialisation du document de la SN-CSU qui se fera sous deux formes : la signature de la préface de la SN-CSU qui attestera du caractère officiel du document d'une part et la tenue d'une réunion de lancement qui sera présidée au plus haut niveau de l'Etat d'autre part.

On notera enfin que l'étude sur les mécanismes d'assurance, de subventionnement et de gratuité, financée a été réalisée par le consultant national, Dr Rigobert. La teneur de cette étude a été présentée par son auteur lors de l'Atelier d'Antsirabe ; certains éléments ont été repris dans le document de la SN-CSU. La version définitive de cette étude sera disponible dans les premiers jours d'octobre.

5. La cinquième mission

Dans le cadre de l'appui apporté par les partenaires P4H (AFD et GIZ), un appui de cinq missions était prévu. Cette cinquième mission sera donc la dernière de l'appui prévu.

Compte-tenu de ce qui précède, mais aussi de l'engagement pris de terminer le processus d'élaboration de la SN-CSU avant la fin de l'année 2015, il a donc été retenu de réaliser cette mission du 27 novembre au 8 décembre 2015. La réunion de validation technique se tiendra

le 27 novembre au matin et la réunion d'officialisation le 7 décembre au matin. Entre ces dates, le présent consultant avec le Comité technique intégrera, si nécessaire, les remarques provenant de la réunion de validation.

Certes, ce calendrier est serré : toutefois, il permet de faire tenir les deux activités en une seule mission du présent consultant. Sinon, un choix aurait du être fait.

On notera que la date symbolique du 12/12 n'a pas été retenue. En 2015, le 12/12 tombe un samedi !

Entre la quatrième mission et la cinquième mission, le présent consultant s'est engagé à :

- Contribuer à l'insertion des remarques du Comité technique et des Hautes Autorités dans la version qui sera présentée à la réunion de validation technique, et ce, pour la fin octobre ;
- A aider, à distance, le Comité technique dans la préparation de ces deux événements. Cette préparation se fera en recourant à Skype lors de plusieurs séances de travail.

Enfin, entre les deux missions, le MinSanP établira le Comité de Pilotage, lequel sera chargé de la convocation de la réunion de validation technique et de l'organisation de l'événement de l'officialisation de la SN-CSU.

Ainsi, fin 2015 verra la fin de l'appui apporté par le présent consultant.

Annexe 1

Document de la SN-CSU en date du 29 septembre 2015. Ce document sera envoyé séparément par mail.