

TCHAD

Rapport de mission du 06 au 14 janvier 2016

Jean PERROT, consultant international

Rappel

Le Tchad a validé techniquement sa Stratégie Nationale sur la Couverture Sanitaire Universelle (SN-CSU) en février 2015 et ce document est devenu officiel en septembre 2015 par la signature de la préface de ce document par le Premier Ministre. Le pays doit donc maintenant s'engager dans la mise en œuvre de cette SN-CSU.

Pour cela, le Ministère de la Santé Publique (MSP), cheville ouvrière de la SN-CSU, a demandé un appui technique à ses partenaires techniques et financiers sous la forme d'un expert international (financé par la Coopération Suisse à travers GIZ) et d'un expert national (financé par l'OMS). Une requête du Ministère de la Santé Publique (MSP) leur a été adressée, accompagnée de TDRs.

L'objectif général de cet appui technique consiste à mettre en place les instances de coordination, de suivi et de pilotage de la SN-CSU et d'assurer leur opérationnalité.

Cet appui se fera en deux étapes : l'étape 1 consiste à rendre effective cette Cellule d'Appui technique et les autres instances de pilotage. Plus précisément, l'expert international aura pour tâches :

- Elaborer des propositions de textes réglementaires portant sur l'organisation et le fonctionnement des organes de pilotage de la SN-CSU, conformément aux documents de la SNPS et de la SN-CSU
- Elaborer les textes portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule d'Appui technique à la CSU, et contribuer au recrutement des membres de la Cellule.
- Fournir l'appui technique pour la mise en place de la Cellule et le démarrage de ses activités, notamment par la formation des membres de cette Cellule d'Appui technique

Dans le cadre de cette première étape, une première mission du présent rapporteur s'est déroulée du 6 au 17 novembre 2015. Cette mission est financée par la Coopération suisse à travers de la GIZ. Le présent consultant international a travaillé en relation étroite avec le consultant national –Mr Claude Djekadom- dont la consultation est financée par l'OMS. Les deux consultants ont travaillé en étroite relation avec leurs financeurs réciproques et en ce qui concerne le présent consultant avec Mme Michèle Marin et le Dr Abdel-Madjid Abderarim Mahamat du bureau de la Coopération Suisse à N'Djamena, ainsi qu'avec le

Comité technique mis en place pour l'élaboration de la Stratégie Nationale – Couverture Sanitaire Universelle (SN-CSU) et dont le mandat a été étendu à la phase de mise en place des organes de suivi et de pilotage de la SN-CSU.

Cette première mission a permis notamment l'élaboration d'un Arrêté interministériel **« Portant Création d'un Cadre institutionnel pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Couverture Sanitaire Universelle »**, comprenant le Haut Comité Interministériel de la SN-CSU, le comité technique de suivi de la SN-CSU et la Cellule Interministérielle de Coordination de la SN-CSU. Ces instances sont décrites dans le document même de la SN-CSU et l'Arrêté ministériel s'appuie sur ce document.

Après examen par le Comité technique, cet Arrêté interministériel a été transmis à la Primature afin d'être signé par le Premier Ministre. Cet arrêté a été visé par le Secrétariat général du Gouvernement et signé ensuite par le Premier Ministre (le 12 janvier 2016), lors de la seconde mission du présent rapporteur.

Cette signature constitue un préalable à tous les actions suivantes. Le présent consultant a pu alors discuter, lors de la seconde mission, des étapes suivantes avec le Comité technique. La mise en place de cet arrêté interministériel et notamment la Cellule Interministérielle de Coordination de la SN-CSU demande que soient rapidement menées les actions suivantes :

- Le coordonnateur de cette Cellule et son adjoint doivent être choisis et nommés par décret sur proposition du Ministre de la Santé Publique. Une fiche de poste a été élaborée afin de guider ce choix, et la procédure de sélection a été évoquée avec les responsables du MSP ;
- Parallèlement, et comme le stipule l'arrêté interministériel, les cinq membres de cette Cellule, issus des cinq ministères impliqués dans la CSU, doivent être désignés. Pour cela, il faut que le Ministre de la Santé Publique (MSP) adressera une correspondance aux quatre autres ministres que le MSP leur demandant, conformément à l'arrêté interministériel et en respect de chacune des fiches de postes élaborées par les consultants, de proposer un cadre qui fera partie de la Cellule. Cette proposition devra alors recevoir l'aval du MSP. Les correspondances ont été préparées par les consultants.

Dans le même temps, le MSP devra prévoir les conditions matérielles de leur accueil, c'est-à-dire prévoir les bureaux nécessaires et leur équipement.

Ce n'est qu'une fois que ces actions auront été conduites que la continuation de l'appui technique des partenaires pourra être engagée et notamment que la deuxième partie de l'alinéa 3 des termes de références de la première phase concernant la formation pourra être réalisée. Il est possible que ces actions demandent du temps ; mais si la volonté est là, ce temps ne devrait pas conduire au-delà de début mars.

En effet, il faut rappeler que la finalité de l'appui technique demandé aux partenaires techniques et financiers consiste à rendre pleinement opérationnelle cette instance qu'est la Cellule Interministérielle de Coordination de la SN-CSU. La première étape qui se termine par la mise en place effective de cette Cellule ne constitue qu'un préalable indispensable.

La présente mission a permis de présenter au Comité technique sa compréhension de l'appui technique qui pourra être réalisé au cours de la phase suivante. Il a bien été indiqué que cet appui technique ne pourra être apporté que lorsque la totalité de la phase 1 aura été mis en place.

Les activités de la Cellule qui pourraient être appuyées dans ce cadre sont les suivantes : elles s'appuient sur les tâches de la Cellule telles que décrites dans l'Arrêté interministériel :

- **Formation** : une fois que la Cellule aura été constituée et qu'elle aura été installée, il faut convenir que ces membres aient été formés. En effet, on ne peut pas faire l'hypothèse que tous les membres auront été impliqués dans l'élaboration de la SN-CSU. Cette formation portera sur les points suivants : les concepts généraux de la CSU, le document de SN-CSU au Tchad (processus d'élaboration et contenu), l'appropriation du rôle et des tâches de la Cellule, les actions à mener. Un accent sera mis sur le lien avec la Stratégie Nationale sur la Protection Sociale. A l'issue de cette formation, tous les membres de la Cellule disposent des mêmes référentiels et sont pleinement capables de tenir leur rôle.

Cette formation ne sera pas limitée aux seuls membres de la Cellule : il est en effet important que de nombreux cadres (de tous les ministères impliqués dans la CSU) soient formés à la CSU, notamment au niveau du terrain. Cette formation se fera classiquement « en cascade » ; ainsi la formation assurée dans le cadre de l'appui à la Cellule visera aussi à former des formateurs qui pourront aller sur le terrain (encadrés, selon des modalités à préciser, par des membres de la Cellule).

L'appui technique « Formation » envisagera simultanément les deux aspects, avec des tronc communs aux deux catégories de formés et des aspects spécifiques à chacune des catégories de formés.

- **Plans d'action** : il faut ici clairement distinguer deux niveaux :
 - . il y a tout d'abord le plan d'action de la Cellule. Dans ce plan d'action, la Cellule indique classiquement les activités qu'elle doit réaliser, les moyens nécessaires et le chronogramme de ces activités ;
 - . mais la Cellule a aussi en charge l'élaboration de plans d'action de la mise en œuvre de la CSU par les différents acteurs concernés. Ainsi, la Cellule doit élaborer un Plan d'action pour chacun des six axes stratégiques de la SN-CSU. Chacun de ces six plans d'action doit rassembler toutes les actions qui seront menées dans le cadre de l'axe concerné par chacun des acteurs. Le rôle de la Cellule ne consiste donc pas à mener ces activités mais 1) de s'assurer que les acteurs ont bien programmé des activités, lesquelles ne se chevauchent pas et répondent à ce qui est prévu dans l'axe stratégique concerné, 2) de faire le suivi la mise en œuvre de ces activités par ceux qui les ont programmées, et, 3) de faire le bilan de chacun de ces plans d'action afin de rendre compte aux décideurs. Ce travail de planification se fera par conséquent avec l'implication de tous les acteurs concernés. Cette planification devra mettre l'accent sur les moyens financiers nécessaires, disponibles ou à rechercher.

Bien évidemment, l'appui apporté à la Cellule par les PTFs portera sur le deuxième type de plans d'actions. Par ailleurs, cette planification pourrait servir à l'élaboration d'une nouvelle feuille de route des partenaires du réseau P4H et, plus largement, de tous les PTFs.

- **« Budget CSU »** : comme il est indiqué dans le document de SN-CSU et afin de répondre aux questions politiques suivantes (« combien coûte la CSU ou combien d'argent est consacré à la CSU »), il faut mettre en place des mécanismes de type « comptes nationaux de la CSU ». Il est du rôle de la Cellule de piloter ce travail avec les cadres déjà formés dans le cadre des comptes nationaux de la santé. L'appui technique des PTFs consistera à aider la Cellule à tenir ce rôle.
- **Indicateurs de suivi de la CSU** : là encore comme cela est indiqué dans le document de SN-CSU, le pays devra mettre en place des indicateurs de suivi de la CSU afin de mesurer les résultats atteints : il faudra donc définir ces indicateurs et les renseigner périodiquement. Ces indicateurs devront à la fois être spécifiques au Tchad mais permettre aussi les comparaisons avec les pays comparables. Ce travail est explicitement du ressort de la Cellule, même si ce travail est fait avec tous les acteurs concernés. Là encore, le rôle des PTF consistera à aider la Cellule à pleinement réaliser cette activité.
- **Rapport annuel de mise en œuvre de la CSU** : classiquement, la Cellule devra, chaque année, établir son rapport d'activités. Ce rapport devra être transmis, par voie hiérarchique, au Comité Technique de Suivi de la SN-CSU et au Haut Comité Interministériel de la SN-CSU. Mais ce rapport servira de base de communication avec l'Assemblée Nationale dont le principe de lui rendre compte annuellement a été retenu. Les PTFs appuieront donc la Cellule pour préparer ce premier rapport d'activités.

Voilà donc les principales activités pour lesquelles la Cellule pourra bénéficier de l'appui des PTFs. Il ne s'agit donc pas nécessairement de l'ensemble des activités de la Cellule, mais plutôt de celles qui nécessitent un appui technique. Il est ainsi raisonnable que si des activités ont été menées avec succès au cours de l'année 2016, la Cellule sera à même de les répliquer de son propre chef les années suivantes. Peut-être sera-t-il opportun de prévoir pour ces années suivantes, une mission de suivi afin de revoir le travail accompli par la Cellule.

Cet appui, au moins concernant le consultant international et dans l'esprit des TDRs initialement élaborés joints à la requête du MSP, pourrait être organisé autour de 5 missions (ramenées à 4 si nécessaire), chacune de deux semaines s'échelonnant tous les deux mois comme l'indique le chronogramme ci-dessous. On remarquera que ces activités techniques commencent en mars 2016. Ce démarrage est conditionné par la mise en place effective de la Cellule une fois l'Arrêté interministériel signé. Si cette condition n'était pas respectée, la mise en place de l'appui technique en serait reportée d'autant.

La mission souligne que cet agenda pourrait être perturbé par la survenance d'événements politiques majeurs.

Chronogramme de l'appui à la Cellule Interministérielle

Programmation des missions par rapport aux activités

	Déc.15	Jan.16	Fév.16	Mar16	Avr.16	Mai16	Jui16	Juil.16	Aou16	Sept.16	Oct.16	Nov.16	Déc16
1. Elaboration et signature de l'Arrêté interministériel	■	■											
2. Recrutement des membres de la Cellule et leur installation													
3. Sensibilisation de l'Assemblée Nationale		■											
4. Formation des membres de la Cellule et des formateurs				■									
5. Elaboration du plan d'action 2016-2017						■							
6. Elaboration du budget CSU								■					
7. Indicateurs de suivi de la CSU										■			
8. Rapport annuel d'activités												■	

Ainsi, le perlage se fait sur deux mois à partir de mars 2016: 15 jours de mission et un espace d'un mois et demi.

Chacune des missions est positionnée par rapport à son activité principale. Cependant, lors de chaque mission, le travail accompli avant la mission est revu. Par exemple, si l'on considère la mission de juillet 2016, l'activité principale concerne l'élaboration du budget CSU ; mais lors de cette mission le point sera fait sur les plans d'action par axe stratégique et sur les formations réalisées dans les régions.

Lors de la précédente mission en novembre 2015, il avait été évoqué la nécessité de mieux impliquer l'Assemblée Nationale dans la SN-CSU. Il y a de cela plus de deux ans déjà, cette demande avait été évoquée, à la demande de l'OMS. Pour des raisons diverses, cette demande n'a pas été honorée en ce temps. Il est sans doute bon de la réactiver et de programmer à brève échéance, une journée d'information sur la SN-CSU à l'Assemblée Nationale. Une telle journée demande une préparation en profondeur et, bien évidemment, doit être adaptée pour tenir compte de la situation actuelle. Il avait été suggéré que le consultant national, avec le Comité technique, approche le Dr Ndeikoundam, conseiller Santé auprès de l'Assemblée Nationale afin d'opérationnaliser la tenue d'une telle journée d'information sur janvier 2016. Cette prise de contact, en raison de la période spécifique de fin d'année, n'a pas encore eu lieu. Si ce dossier n'aura pas pu être finalisé avant la mise en place de la Cellule interministérielle, ce sera à celle-ci d'en prendre la responsabilité.

Le présent consultant a toutefois préparé une présentation qui pourra être utilisée dans le cadre d'une telle rencontre.

Cette seconde mission marque la fin du contrat signé avec la GIZ, contrat dont ses TDRs sont relatifs à la première partie des TDRs généraux adressés par le MSP. Il convient de rappeler que la réponse en deux temps aux TDRs généraux du MSP repose sur des considérations administratives internes à la GIZ. La mise en place de la deuxième partie de ces TDRs généraux du MSP demande par conséquent qu'un nouveau contrat soit établi par la GIZ, s'appuyant sur ces TDRs généraux du MSP. Le présent rapporteur a indiqué à la Coopération Suisse, à la GIZ ainsi qu'au MSP sa disponibilité pour cette deuxième phase.

En conclusion il faut noter que tous ces points ont été présentés et discutés lors d'une rencontre téléphonique organisée le 11 janvier entre la Coopération Suisse (Tchad et Bern), la GIZ (Allemagne), P4H – Genève avec la participation du présent rapporteur.

Enfin, il faut noter que le document de la SN-CSU a été imprimé et est disponible (Financement OMS).