



**EXPERTISE
FRANCE**

PROPOSITION TECHNIQUE

**RENFORCEMENT DU SYSTEME DE SANTE EN REPUBLIQUE
CENTRAFICAINE**

**ACCOMPAGNEMENT ORGANISATIONNEL DU MINISTERE DE LA
SANTE ET DE LA POPULATION**

JUIN 2019

Pays enclavé frontalier du Cameroun, du Tchad, du Soudan, du Sud-Soudan, de la République démocratique du Congo et du Congo-Brazzaville, la République Centrafricaine (RCA) couvre une superficie de 623 000 km² et compte environ 5 154 080 habitants en 2018¹. Avec 62,8% de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté et une espérance de vie à la naissance parmi les plus faibles d'Afrique subsaharienne, la RCA est classée au 185^{ième} rang sur 187 selon le rapport du PNUD sur l'Indice de Développement Humain en 2015.

La RCA est caractérisée par un contexte d'instabilité chronique emmaillé par trente années de crises militaro politique et un nouveau conflit interne qui a commencé en fin 2012 et qui a été marqué par de nombreux et graves actes de violences, des tueries, notamment de populations civiles, des pillages et de graves violations de Droits Humains. L'élection d'un Président en février 2016, le rétablissement progressif des institutions démocratiques et la signature de l'accord de Khartoum en février 2019, ont entraîné une stabilité relative. La RCA s'inscrit actuellement dans un processus de paix et de reconstruction nationale.

La dernière crise qu'a connu la RCA a ébranlé le système sanitaire du pays, caractérisé par une coordination opérationnelle en demande de renforcement de capacités et non équipée pour sa mission, marqué par un manque de connexion entre les Formations Sanitaires (FOSA) de premier et deuxième niveau, et souffrant d'une insuffisance de ressources humaines en termes quantitatifs et qualitatifs dans les FOSA et services de régulation du secteur. Par ailleurs, les besoins en réhabilitation et en équipement des FOSA restent importants à travers le pays; ceux-ci font majoritairement face à un manque d'eau, de sanitaires, de moyens logistiques (motos, ambulances; etc.), d'électricité et d'infrastructures pour la collecte, l'acheminement et l'élimination des déchets biomédicaux solides.

Compte tenu de l'expiration du Plan de Transition pour le Secteur de la Santé (PTSS) 2014-2016 et d'un contexte sécuritaire de haute fragilité, le gouvernement centrafricain a élaboré un Plan Intérimaire du Secteur de la Santé (PISS) pour la période 2018-2019, qui devrait s'acheminer vers le troisième Plan National de Développement Sanitaire (PNDS III). Le PISS assure donc la suite du PTSS 2014-2017, et fournit le cadre d'orientation et de planification opérationnelle aux acteurs de santé.

Le PISS se décline en 5 priorités stratégiques: 1) Renforcement du Ministère en charge de la santé dans ses fonctions de gouvernance; 2) Mise à disposition d'un Paquet Minimum et Complémentaire d'Activités de qualité; 3) Amélioration de la prise en charge de la santé de la mère et de l'enfant; 4) Gestion des urgences et catastrophes; et 5) La lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles².

L'organisation structurelle et le fonctionnement actuel du Ministère en charge de la Santé sont régis par les dispositions du Décret n°18.14 du 17 août 2018, portant organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé et de la Population et fixant les attributions du Ministre. Le décret, récemment promulgué en décembre 2018 est venu restructurer le Ministère de la Santé et de la Population.

¹ Ministère de la Santé et de la Population, « Plan d'action opérationnel du Système National d'information Sanitaire », 2018

² Ministère de la Santé et de la Population, « Plan Intérimaire du secteur santé de la République Centrafricaine (2018-2019) », janvier 2018

L'organisation est de type pyramidal à trois niveaux : central, intermédiaire et périphérique. Le niveau central est responsable de la conception, coordination et de l'encadrement de la politique générale du secteur ainsi que des actions d'envergure nationale. C'est le premier niveau de régulation du système et des programmes nationaux. Il comprend le Cabinet du Ministre, la Direction de Cabinet, 4 Directions Générales, 12 Directions Centrales subdivisées en services et sections. A ce niveau hiérarchique, se trouvent les établissements de diagnostic et de traitement de référence nationale appuyant la formation universitaire du personnel médical.

Au niveau intermédiaire, les sept Directions Régionales sont responsables du suivi de la mise en œuvre des politiques définies au niveau central et de l'appui technique aux Districts sanitaires (niveau opérationnel). Les Directions Régionales relèvent de la Direction de Cabinet.

Le niveau périphérique est composé de 35 districts sanitaires au terme de l'arrêté n°043/MSP/DIRCAB/CMAJC 017 portant découpage des Régions en Districts sanitaires. Ces entités sont managées par des Equipes Cadres des Districts. Ces équipes coordonnent et contrôlent l'ensemble des activités des structures sanitaires de leurs zones de responsabilité en application des directives régionales.

Le découpage des régions en districts sanitaires datant de 2017 et la récente restructuration du Ministère de la Santé et de la Population en 2018 ont fait naître des demandes d'appui technique du Ministère afin de mettre en place ces changements dans les meilleures conditions.

Trois demandes du Gouvernement de la République Centrafricaine ont été sollicitées auprès de GAVI qui a mandaté Expertise France pour y répondre. Les demandes portent sur les missions ci-après:

- mission d'audit organisationnel du Ministère de la Santé et de la Population
- mission de soutien à la coordination sectorielle santé au niveau national
- mission de renforcement de capacités des équipes cadres des districts

Les présents termes de référence concernent uniquement la première mission portant sur l'audit organisationnel du Ministère au niveau central et décentralisé.

OBJECTIF GÉNÉRAL

Réaliser l'audit du Ministère de la Santé et de la Population de la République Centrafricaine.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

1. Faire un audit de la performance du Ministère de la Santé et de la Population en République Centrafricaine en termes capacitaires : RH, planification, gestion, coordination, suivi et redevabilité.
2. Proposer un plan d'amélioration du fonctionnement du Ministère de la Santé et la Population, intégrant la relecture de son organigramme, l'opérationnalisation de son organisation, la proposition d'outils de pilotage et de gouvernance à tous les niveaux (central, intermédiaire et périphérique).

RESULTATS

- 1.1 Les relations d'une part entre les différents niveaux de la pyramide sanitaire (central, régional, district) et d'autre part, entre les structures du même niveau de cette pyramide sont analysées, et les forces, faiblesses, opportunités et menaces sont identifiées et décrites.
- 1.2 L'adéquation globale entre la mission, les fonctions et l'organisation actuelle du Ministère de la Santé et de la Population, ainsi qu'aux différents paliers du système de la santé est diagnostiquée.
- 1.3 Les relations entre Ministère de la Santé et de la Population et les autres institutions gouvernementales (Ministères chargés de la Fonction publique, de la Décentralisation, Ministère de l'Economie et des Finances...), l'environnement juridique et réglementaire interne et externe du Ministère de la Santé et de la Population, qui pourraient influencer sur son fonctionnement et sa performance sont analysés et les forces, faiblesses, opportunités et menaces décrites.
- 1.4 L'état des lieux de la structure et du fonctionnement du Ministère de la Santé et de la Population aux niveaux central, régional, de districts est réalisé.
- 2.1 Des recommandations visant à améliorer l'organisation, le fonctionnement et la capacité opérationnelle sont formulées à l'endroit du Ministère de la Santé et de la Population.
- 2.2 La feuille de route, basée sur les recommandations de cet audit, est rédigée et validée incluant un plan d'assistance technique.

Pour ce faire, Expertise France mettra à disposition quatre consultants seniors ayant une expertise reconnue en matière de renforcement des systèmes de santé :

- Un expert principal (chef de mission) spécialisé en organisation et gestion de l'administration publique, spécialiste diplômé en gestion des organisations et/ou gestion du changement/renforcement des systèmes de santé au niveau central/national et régional/local.
- Un expert local spécialisé en organisation et gestion de l'administration publique du secteur de santé, spécialiste diplômé en gestion des organisations et/ou gestion du changement/renforcement des systèmes de santé ou/et en santé publique.
- Un expert spécialisé en gestion administrative et financière, passation des marchés, suivi-évaluation, diplômé supérieur en gestion financière et administrative ou/et passation de marché.
- Un expert spécialisé en gestion de ressources humaines, diplôme supérieur en gestion de ressources humaines.

L'expertise se déroulera sous forme d'une mission d'appui technique. Cette mission permettra de réaliser une analyse de la situation et un diagnostic organisationnel devant déboucher sur un plan d'amélioration.

Ce document décrit la méthodologie qui sera appliquée au cours de cette assistance technique.

La mission travaillera en étroite collaboration avec le comité de pilotage de suivi des projets déjà mis en place au sein du Ministère de la Santé et de la Population.

Ce comité de pilotage est présidé par le Ministre, il est composé de l'ensemble des partenaires techniques et financiers et des Directions Générales du Ministère.

Un sous comité technique issu du comité de pilotage sera créé, il permettra de suivre le processus et d'assurer une bonne orientation et direction de cet exercice afin de favoriser une validation participative des résultats.

Il apparaît important de bien circonscrire le périmètre d'action de la mission d'appui conseil:

Approche de la mission	Dimensions	Objets de l'étude	Résultats attendus
	Dimension institutionnelle	Analyse des missions et attributions en conformité avec les textes de référence et mandats	<p>Disposer d'un mapping de l'Assistance technique avec une analyse d'alignement et de la coordination de cette assistance.</p> <p>Disposer d'un état des lieux du Ministère de la Santé et de la Population :</p> <p>Missions et attributions : Clarification de celles-ci, le cas échéant Clarification des rôles et fonctions des organes de gouvernance, le cas échéant</p> <p>Faire l'analyse de l'environnement interne et externe : Enjeux et défis du Ministère de la Santé et de la Population ; Positionnement du Ministère de la Santé et de la Population.</p> <p>Sur le plan institutionnel, le Ministère de la Santé et de la Population a reprecisé sa vision, sa mission et sa stratégie.</p>
<p>Audit de performance du Ministère de la Santé et de la Population en République Centrafricaine</p>	Dimension organisationnelle	Analyse de la performance du Ministère de la Santé et de la Population, et de sa structure organisationnelle	<p>Apporter un éclairage sur l'organisation du Ministère et son fonctionnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Structure organisationnelle ; - Analyse de l'organigramme et sa conformité par rapport aux missions dévolues et son efficience ; - Attributions par poste ; - Dresser un bilan global des compétences des équipes en place ; - Etc. ; <p>Elaborer et proposer un plan d'amélioration incluant la mise en place d'outils, missions et processus, et un plan d'assistance technique.</p>

	Dimension fonctionnelle	Examen des modes opératoires et des procédures mises en œuvre pour l'exécution de ses activités.	<p>Etablir un diagnostic sur le fonctionnement du Ministère et de ses modalités de fonctionnement.</p> <p>Formuler des recommandations incluant des outils pertinents et des processus à mettre en place pour une rationalisation des tâches et des circuits de décision :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Processus de prise de décision - Gouvernance et leadership - Management et ressources humaines - Conduite et gestion du changement <p>Elaborer et proposer un plan d'amélioration des compétences et capacités ;</p> <p>Elaborer des outils pertinents pouvant accompagner l'amélioration de ses compétences et capacités.</p>
--	-------------------------	--	--

ACTIVITES PREVUES

Afin de réaliser de manière performante cette mission d'assistance technique, il est recommandé l'approche méthodologique suivante :

1. Phase préparatoire :

- ***Conférence téléphonique avec l'équipe pays GAVI (à distance)***

Il est fondamental d'initier la mission par une conférence téléphonique avec l'équipe pays de GAVI. Lors de cette prise de contact, il est important de pouvoir comprendre quels sont les principaux défis auxquels fait face le Ministère de la Santé et de la Population et de pouvoir obtenir des orientations sur les résultats spécifiques attendus.

Ces orientations permettront de guider le processus dans la direction voulue dès le départ. Cette conférence téléphonique doit également permettre aux consultants d'obtenir des informations sur la dynamique générale du Ministère de la Santé et de la Population et d'identifier les acteurs clés au sein de cette instance qui pourront jouer le rôle de facilitateurs des améliorations qui seront proposées.

- ***Revue documentaire (à distance)***

La revue des documents du Ministère de la Santé et de la Population transmis par l'équipe du Ministère ou par GAVI doit idéalement être réalisée avant l'arrivée dans le pays.

Ces documents pourront être des évaluations/ vérifications / contrôles /analyses organisationnelles déjà effectuées par des instances de contrôles interne et externe et également tout autre document normatif en lien avec les prérogatives du Ministère de la Santé et de la Population.

Ce sera également une prise de connaissance des textes officiels existants et régissant le fonctionnement des organes de coordination (missions, attributions, membres, etc.), ainsi

que des comptes rendus de séances, les outils de gestion disponibles, etc. Cette revue doit permettre d'identifier les domaines clés nécessitant des améliorations.

2. Phase de diagnostic

• *Interviews et ateliers*

La revue documentaire sera complétée par un large panel d'entretiens/ateliers avec les principaux acteurs impliqués, que cela soit au niveau des autorités nationales, des agences coopérations bi et multilatérales, des acteurs de la société civile et du secteur privé.

A titre indicatif, les structures suivantes seront rencontrées pour affiner la compréhension du contexte et des défis dans la planification, la coordination et le suivi des programmes de santé :

- Ministère de la Santé et de la Population
- Ministère de l'Economie et des Finances
- Ministère de la Fonction Publique
- Partenaires Techniques et Financiers
 - OMS
 - UNICEF
 - PNUD
 - Banque mondiale (cellule santé et PBF)
 - Union-Européenne (unité Beku)
 - Coopération bilatérale (Ambassade de France, Coopération Italienne...)
 - ONUSIDA
- Société Civile

Cette liste de structures à rencontrer sera amenée à évoluer avec l'apport des consultants et du Ministère de la Santé et de la Population.

Les Consultants vont privilégier une approche participative, pragmatique et objective, en ayant en permanence le souci de prendre ancrage dans l'existant.

Les entretiens seront idéalement de forme semi-structurée.

Les consultants prépareront un guide d'entretien adapté aux objectifs spécifiques de la mission et aux défis identifiés lors de la revue documentaire et les discussions avec l'équipe du Ministère. Ce guide sera préalablement présenté à EF et GAVI et validé par Expertise France en lien avec le Ministère de la Santé et de la Population. Il est important également de donner la possibilité aux personnes de s'exprimer de manière libre et de proposer des solutions. Il s'agira à terme de parvenir à un niveau de compréhension partagé, à un consensus quant aux perspectives.

En sus des entretiens individuels, il sera prévu des séances de travail collectives et de concertation qui faciliteront l'adhésion et l'appropriation. Ce sera également l'occasion d'entamer un transfert de compétences.

A la fin de cette phase, il serait important d'identifier les volets qui feront l'objet du plan d'amélioration et des mesures d'accompagnement. La mission d'audit présentera les

premiers résultats de diagnostic et les grandes lignes des évolutions requises aux parties intéressées, sous la forme d'une note de synthèse du diagnostic.

3. Phase de développement du plan d'amélioration

- ***Développement d'un plan d'amélioration***

Suite à la phase de diagnostic, les consultants auront développé des propositions de mesures d'amélioration à court et moyen terme, pour un fonctionnement efficace du Ministère.

La mission d'audit établira des propositions en termes d'évolution organisationnelle, de fonctions, de cadre organique et de postes, et des liens et relations entre différentes structures, fonctions.

- ***Atelier de restitution et de validation par le comité de pilotage***

Au cours d'un atelier de restitution, ces propositions seront présentées aux membres du comité de pilotage pour discussion, amendements et validation.

Ce comité de pilotage devra être suivi d'une restitution au Directeur de Cabinet du Ministère de la Santé et de la Population.

4. Phase de définition des recommandations et de rédaction du rapport final

- ***Définition des recommandations incluant la mise en place d'outils, de missions et de processus***

Cette dernière phase permettra l'élaboration d'un draft de rapport comprenant une série de recommandations sur l'amélioration et le développement institutionnel et organisationnel du Ministère de la Santé et de la Population, en prenant en compte la pyramide sanitaire.

En annexe de ce rapport, les consultants incluront les outils, les missions et processus à mettre en place pour chaque organe audité. Ce draft de rapport devra être validé par le comité de pilotage.

- ***Rédaction et validation de la feuille de route pour le suivi de ces recommandations***

Une feuille de route intégrant des indicateurs de suivi et d'évaluation sera également proposée et annexée au rapport final de recommandations. Cette feuille de route devra être validée par le comité de pilotage et le Directeur de Cabinet du Ministère de la Santé et de la Population.

LIVRABLES ATTENDUS

- Note de synthèse de diagnostic : présentant le diagnostic et les grandes lignes des pistes d'évolution, elle sera présentée aux membres du Comité de Pilotage. Ce document sera soumis à la fin de la phase 2.
- Rapport provisoire. Il apportera des réponses à l'ensemble des questionnements et attentes du Ministère et contiendra les recommandations pour les changements de niveau institutionnel, fonctionnel et organisationnel avec ses différentes composantes à

travers tous les niveaux de la pyramide sanitaire. Ce document sera soumis à la fin de Phase 4.

- Rapport final. Ce rapport devra, avec les mêmes spécifications que le rapport provisoire, inclure tous les commentaires apportés par les parties concernées sur le rapport provisoire. Ce document sera validé à la fin de Phase 4.
- Feuille de route. Elle visera à mettre en œuvre les recommandations définies dans le rapport final par le Ministère de la Santé et de la Population. Elle inclura également des indicateurs de suivi et évaluation. Ce document sera soumis à la fin de Phase 4.

NOMBRE DE JOURS D'EXPERTISE

	Nbre de jours d'expertise
Phase 1 : phase préparatoire	41
Phase 2 : phase de diagnostic	105
Phase 3 : phase de développement du plan d'amélioration	65
Phase 4 : phase de définition des recommandations	35
TOTAL	246

	Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4	TOTAL
Chargée de Projets Expertise France	5	5	5	5	20
Expert 1 chef de mission	10	25	15	10	60
Expert 2 expert local en appui au chef de mission	10	25	15	10	60
Expert 3 spécialisé en gestion administrative et financière	8	25	15	5	53
Expert 4 spécialisé en gestion de ressources humaines	8	25	15	5	53
TOTAL	41	105	65	35	246

Il sera demandé au Ministère de la Santé et de la Population de bien vouloir mettre à disposition des consultants, le temps de la mission un local à usage de bureau et si possible des moyens de déplacements.

Par ailleurs, les 3 réunions du comité de pilotage et du sous comité technique (au début de la mission ; au milieu de la mission pour la présentation de la note de synthèse de diagnostic ; à la fin de la mission pour la validation du rapport final et de la feuille de route) seront organisées par le Ministère de la Santé et de la Population sur la base de l'existence d'un budget de fonctionnement.