

SEN/025 – Programme de Santé de base

Termes de référence pour l'identification des besoins en formation du personnel de santé et en renforcement des capacités des Régions Médicales et des Districts sanitaires, et la mise en place de Fonds interrégionaux dans la ZCO

1. Contexte

Depuis ses débuts, la coopération entre le Sénégal et le Luxembourg s'est concentrée sur le secteur de la santé. Après plusieurs appuis au bénéfice de l'hôpital de Saint-Louis au début de la décennie 1990 (SEN/003 - Rénovation et extension, SEN/005 - Formation d'infirmières, SEN/006 - Maintenance), un projet d'appui à la santé publique dans la région de Saint-Louis a été mis en œuvre à partir de 1997. Celui-ci avait pour objectif de contribuer à améliorer les conditions sanitaires des populations de la région du fleuve Sénégal par la promotion de mesures de protection individuelle et collective contre les maladies vectorielles et le renforcement de la couverture socio-sanitaire des populations : construction de latrines, vente de moustiquaires imprégnées, équipement de 120 postes de santé, équipement de la banque de sang de Saint-Louis, perfectionnement des ressources humaines et le volet ordures ménagères.

Les objectifs stratégiques retenus dans le Programme Indicatif de Coopération (PIC)¹ 2007-2011 sont le résultat d'un dialogue entre les gouvernements sénégalais et luxembourgeois et sont basés sur les expériences antérieures ainsi que sur les priorités définies en commun par les deux gouvernements. Les parties signataires ont souligné que les activités d'identification, de formulation et de mise en œuvre des programmes devaient faire l'objet d'un processus de partenariat effectif.

Les secteurs prioritaires du PIC sont orientés en fonction des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) du Sénégal. Le PIC II reprend donc les priorités du PNDS du Sénégal et s'inscrit dans son approche programme.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, dont les deux Etats sont signataires, constitue également une référence majeure. Elle touche aux modalités de mise en œuvre de l'aide en mettant en avant les principes suivants : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilités mutuelles.

Dans le cadre du renforcement du système de santé, le Gouvernement du Sénégal et le Grand Duché de Luxembourg ont élaboré et mis en place un programme de santé de base SEN/025 qui s'inscrit dans le cadre du Programme de Coopération bilatérale Sénégal – Luxembourg 2007-2011. Le programme SEN/025 intervient dans la zone de concentration du programme global, c'est-à-dire les régions Nord du Sénégal (Louga, Saint-Louis et Matam).

L'objectif global visé par ce programme SEN/025 est de participer à la réduction de la morbidité et de la mortalité materno-infanto-juvénile. L'objectif spécifique est de participer au développement et au renforcement du système de santé dans la région Nord (Louga, Saint-Louis et Matam).

Les résultats attendus du programme sont les suivants :

- Résultat 1** La couverture passive du système de santé des régions de Matam, de Louga et de Saint-Louis est renforcée ;
- Résultat 2** Les besoins des populations du Ferlo (régions de Matam et de Louga) sont mieux cernés et mieux couverts ;
- Résultat 3** Le système de référence et de contre-référence est organisé, opérationnel et efficace dans les régions de Matam, Louga et Saint-Louis ;

¹ Le PIC II, signé le 26 janvier 2007, est le deuxième du nom. Il couvre une période de cinq ans (2007/2011).

- Résultat 4** Les stratégies de santé maternelle et infantile et de la reproduction (SONU, PCIME, SRAJ) sont développées dans les régions de Matam, Saint-Louis et Louga ;
- Résultat 5** Des systèmes de prise en charge solidaires des coûts de prestation de santé sont mis en place dans la ZCO ;
- Résultat 6** X La formation des personnels de santé est renforcée en adéquation avec leur mission ;
- Résultat 7** X Le système d'encadrement (Matam, Saint-Louis, Linguère) est amélioré ;
- Résultat 8** 5 centres urbains de la ZCO disposent d'un système de collecte, d'évacuation et de traitement des ordures ;
- Résultat 9** Un système de suivi et évaluation au niveau national améliore l'efficacité du programme.

L'objet de ces termes de référence est de définir les missions des consultants qui appuieront le Programme SEN/025 dans l'identification des besoins en formation du personnel de santé et en renforcement des équipes cadres dans la ZCO, ainsi que la mise en place de fonds interrégionaux.

2. Justification

2.1 Formation du personnel de santé

La gestion et le management de la formation ont toujours été le talon d'Achille du système de santé au Sénégal, compte tenu de sa complexité mais aussi de son intérêt. A plusieurs reprises, des tentatives de restructuration de la formation ont été réalisées sans grand succès. Les principales critiques liées aux programmes de formation du staff local et émanant des populations, partenaires et élus locaux concernent essentiellement des facteurs tels que l'absentéisme du personnel sanitaire, l'inadéquation du contenu des formations, l'organisation des ateliers de formation, etc.

Dans le cadre des réformes institutionnelles, le Ministère de la Santé et de la Prévention (MSP) a mis en place la Direction des Ressources Humaines (DRH) ayant pour mandat de gérer ces questions relatives à la gestion du personnel en général y compris les aspects de formation et de motivation.

Dans les années 90 avec l'ISED (Institut de Santé et de Développement), des tentatives de rationalisation de la formation continue avaient été initiées avec l'intégration de toutes les formations dans le cadre d'un module pour infirmiers et pour les équipes cadres de districts et de régions. En outre, la gestion de la formation avait été réorganisée depuis le niveau central jusqu'au niveau du district avec un système de formations en cascade, le tout appuyé par des supervisions formatives avec des stages pratiques bien organisés. Ces réformes n'ont malheureusement pas abouti.

La rationalisation et l'organisation de la formation constituent encore aujourd'hui les plus grands défis du système de santé. A tous les niveaux du système de santé, il n'existe aucun système de gestion et de suivi/évaluation de la formation continue et de la formation de base.

Au cours des dernières années, le MSP a fait des efforts importants de décentralisation des structures de formation et, parallèlement, les écoles privées de santé se sont multipliées. Au niveau de la ZCO du programme SEN/025, les régions et les districts de santé ont eu, au cours de la phase de formulation, à définir et à intégrer leurs besoins de formation dans le cadre des plans d'opération. Cependant, le temps imparti à la formulation du programme SEN/025 n'a pas permis aux trois régions de prioriser de manière suffisamment précise leurs demandes en formation.

Au cours des ateliers régionaux organisés en phase de formulation, une des orientations retenues concernait l'élaboration d'un plan de formation (de base et continue) dans un cadre interrégional. Les débats menés au cours de ces ateliers ont permis de dégager deux types de formation continue prioritaires :

- les formations en hygiène hospitalière (notamment celles inscrites dans le cadre du PRONALIN) qui constitueront une part importante du programme de formation ;
- la formation continue traitant des différents thèmes techniques prioritaires retenus par les régions médicales (R/CR, SR, PCIME, ARI, Paludisme, TBC, etc.). On notera que la formation en PCIME constitue une priorité pour la région de Saint-Louis.

A l'issue du processus de formulation, il était entendu que les modalités pratiques de mise en œuvre des formations devaient être clairement décrites dans un plan de formation en tenant aussi compte de la composante multi-bi et des interventions des autres partenaires dans la ZCO, notamment la BAD et l'USAID.

Afin de répondre aux besoins prioritaires des régions en matière de formation, le programme SEN/025 prévoit la création d'un fonds de formation interrégional dans un souci de coordination et de rationalisation.

2.2 Renforcement des capacités des Régions médicales et des districts sanitaires

En outre, l'appui aux régions médicales de Matam, Saint-Louis et Louga et plus spécifiquement aux districts sanitaires de Linguère et de Dahra, s'inscrit dans la perspective du renforcement des capacités et des missions des équipes cadres des régions et des districts. La situation qui prévaut actuellement au niveau des équipes cadres de région et de district est caractérisée par un manque de leadership et la faiblesse des moyens. Le transfert de la compétence santé au profit des Collectivités Locales a été mis en œuvre en l'absence de tout système de régulation efficace, ce qui se traduit dans les faits par un manque de gestion et de coordination au niveau des entités sanitaires partagées. S'y ajoutent également les problèmes liés au monitoring et au suivi/évaluation et à la gestion comptable et financière des services déconcentrés.

Il devrait donc s'agir d'une véritable plus-value apportée par le programme SEN/025 sur tous ces aspects. Cet appui à la déconcentration sera complété par les activités de la composante d'accompagnement SEN/023 du programme qui contribuera au renforcement de la coordination entre services déconcentrés et collectivités locales.

Une analyse plus approfondie des besoins et des modalités de ces différents appuis doit être menée. Il en est de même pour les mécanismes de concertation et de coopération des différents partenaires. Les travaux d'ateliers organisés en phase de formulation ont néanmoins permis de recenser certains axes de travail intéressants mais probablement non exhaustifs :

- appui à la mise en œuvre des activités de supervision, de monitoring et ou suivi/évaluation et de coordination ;
- appui complémentaire en équipement (bureautique, moyens logistiques, etc.) ;
- appui en renforcement de capacité, comprenant à la fois des appuis institutionnels (assistance technique spécialisée) et des appuis en ressources humaines (informaticiens, statisticiens et personnel de soutien) ;
- appui en gestion et formation du personnel, management, planification et gestion administrative, financière et comptable.

Afin de répondre aux besoins des Régions médicales et districts sanitaires en matière de renforcement du système d'encadrement, il est également prévu la création d'un fonds d'appui interrégional. Les trois régions pourront bénéficier d'un appui financier par le biais de ce fonds selon des modalités à définir.

3. Objectifs de la mission

3.1 Objectif général

L'objectif général de la mission est de contribuer au renforcement des capacités du personnel de santé et des équipes cadres dans la ZCO.

3.2 Objectifs spécifiques

- Elaborer un plan de formation interrégional au bénéfice du personnel de santé dans la ZCO ;
- Elaborer un plan de renforcement des capacités d'encadrement des régions médicales et des districts sanitaires dans la ZCO ;
- Définir les modalités de mise en place et de gestion d'un fonds interrégional de formation et d'appui au renforcement des capacités des régions médicales.

4. Tâches du consultant

En ce qui concerne le volet formation, il s'agira essentiellement de :

- Recenser et prioriser les besoins exprimés par les régions médicales en matière de formation ;
- Identifier les possibilités de formation avec les structures existantes dans la ZCO (CRF/santé de Saint-Louis, etc.) ;
- Définir les mécanismes de mise en place de convention avec le ou les centres de formation dans la ZCO ;
- Préparer et proposer un plan de formation ;
- Définir les modalités de mise en œuvre du plan de formation interrégional.

En ce qui concerne le volet renforcement des capacités des régions médicales, il s'agira essentiellement de :

- Analyser les capacités des ECR (équipes cadres de région) et des ECD (équipes cadre de district) ;
- Identifier les besoins en encadrement des régions médicales ;
- Planifier les différents appuis en encadrement en rapport avec les besoins identifiés (supervision, coordination, monitoring, gestion administrative, financière et comptable, logistique, bureautique, etc.) ;
- Analyser la convergence des ressources adaptées à chaque niveau de prise en charge, c'est-à-dire visant à garantir une qualité de service adaptée à chaque paquet d'activités ;
- Définir un appui managérial au processus de travail proprement dit : par la planification, la formation continue, les supervisions, le suivi & évaluation, le leadership et la tenue de réunions (rétro information) ;
- Définir les mécanismes de mise en place d'une réelle coordination avec les autorités régionales (ARD) et les partenaires œuvrant dans la région (en particulier les agences du SNU).
- Préparer et proposer un plan de renforcement de capacités des régions médicales et districts sanitaires.

Pour ce qui est de la création et de la mise en place d'un (ou deux) fonds de formation et de renforcement des capacités des régions médicales, il s'agira essentiellement de :

- Définir les missions, les procédures et les mécanismes de fonctionnement du (ou des deux) fonds interrégional/(aux) de formation et de renforcement des ECR et des ECD et de leur personnel ;
- Définir la structure en charge de la gestion de ce(s) fonds ;
- Identifier des modalités d'octroi et les critères d'éligibilité ;
- Définir les mécanismes de paiement et les obligations en matière de rapportage ;
- Fournir des pistes de réflexion sur des synergies possibles en matière de formation avec le programme SEN/024 – *Programme d'Appui à la Réforme de l'Enseignement technique et la Formation professionnelle dans les régions nord du Sénégal* ;
- Définir des modalités de gestion des plans de formation et de renforcement des capacités des régions médicales ;
- Proposer un mécanisme de suivi/évaluation.

5. Résultats attendus

- Un plan de formation interrégional au bénéfice du personnel de santé de la ZCO est élaboré ;
- Un plan de renforcement des capacités des régions médicales de la ZCO est élaboré ;
- Des modalités de mise en place et de gestion d'un (ou de deux) fonds interrégional/(aux) de formation et de renforcement des capacités des régions médicales de la ZCO sont définies.

6. Méthodologie

Au plan opérationnel, les consultants auront à travailler en étroite collaboration avec la Cellule de Coordination (CC) du Programme SEN/025 ainsi que le Chef de la Division Formation (Direction des Ressources Humaines au sein du Ministère de la Santé et de la Prévention), ceci en étroite collaboration avec la CAS/PNDS (Cellule d'Appui au Suivi du Programme National de Développement Sanitaire), autorité de tutelle du programme SEN/025.

La mission se déroulera selon les étapes suivantes :

Etape 1 : Briefing et analyse documentaire

Au démarrage de la mission, une séance de briefing sera organisée dans les locaux du Programme de Coopération Bilatérale à Saint-Louis par la CC SEN/025, afin de (1) clarifier et/ou compléter les termes de référence (TDR) et (2) fournir la documentation disponible (voir point 10 ci-dessous). Cette rencontre sera l'occasion pour les consultants de présenter leur compréhension des TDR ainsi que leur méthodologie pour mener à bien la mission. L'approche et le calendrier prévisionnel des rencontres avec les acteurs de terrain seront validés au cours de cette séance et feront l'objet d'un aide-mémoire (rapport 1).

Ensuite, les consultants procéderont à une analyse documentaire (voir documents au point 11 des présents TDR).

Etape 2 : Diagnostic

Dans le cadre d'une étude diagnostique, le consultant analysera les besoins prioritaires en formation des régions et des districts concernés sur la base des PTA (Plans de Travail Annuels) et des autres documents de travail, ainsi que des entretiens avec les responsables aux différents niveaux. Il fera également un diagnostic précis sur le mode d'administration, d'organisation, de gestion, de suivi/évaluation de la formation et de supervision dans les 3 régions et leurs districts ainsi que les CRF.

Par la même occasion, il devra analyser les capacités des districts et des régions médicales en matière de gestion, coordination, planification, administration et organisation. Un inventaire des moyens des districts et des régions médicales sera réalisé en regard de leurs prérogatives établies selon les normes du MSP. Les PTA des trois régions serviront également de référence de travail.

Au terme de cette étape, un document de synthèse (rapport 2) sera présenté et devra faire l'objet d'une validation au cours d'un atelier avant l'entame de l'étape suivante.

Etape 3 : Elaboration des plans d'action et définition des modalités de mise en place du ou des deux fonds interrégionaux

Sur base des conclusions de l'étape 2, les consultants devront élaborer un plan interrégional de formation et un plan d'appui aux régions médicales. Dans le même temps, ils définiront et proposeront des modalités de gestion du (ou des deux) fonds interrégionaux.

Une séance de débriefing sera organisée au terme de la mission de terrain, en présence des membres du Comité Technique de Suivi et de Coordination (CTSC). Un aide-mémoire (rapport 3) sera rédigé et remis comme support documentaire.

Etape 3 : Atelier de validation

Au plus tard quatre semaines après la fin de la mission de terrain, un rapport provisoire (rapport 4) sera remis aux parties prenantes et présenté au cours d'un atelier de restitution rassemblant les membres du CTSC ainsi que les représentants de toutes les autres parties impliquées.

Etape 4 : Finalisation des documents

Sur base des conclusions de l'atelier, le Chef de mission rédigera le rapport final (rapport 5) de la mission, rapport qui inclura en annexe les plans d'action et l'ensemble des documents produits au cours de la mission.

7. Profil des consultants

Cette mission sera confiée à un bureau d'études de niveau international qui proposera les profils suivants :

- Un Economiste de la Santé, Chef de mission, expert international, disposant d'un minimum de 15 années d'expérience en gestion de programmes de santé publique. Il devra justifier d'au moins une expérience probante en Afrique de l'Ouest dans la mise en place de fonds d'appui au secteur de la santé. Excellentes capacités rédactionnelles requises.
- Un Médecin et/ou économiste de la santé, expert local en santé publique, disposant d'un minimum de 15 années d'expérience en gestion d'établissements sanitaires. Il devra justifier d'une parfaite connaissance du contexte institutionnel sénégalais en matière de santé publique.
- Un spécialiste de la formation, expert local ou sous-régional, disposant d'une maîtrise en santé publique ou communautaire, justifiant d'une expérience d'au moins 10 années en enseignement des sciences de la santé et/ou de pédagogie.

En outre, l'équipe de consultants devra au moins disposer :

- d'une expérience avérée dans le domaine de la santé publique et en particulier dans ses aspects éducationnels, techniques, réglementaires et dans la définition des normes et protocoles en matière de formation du personnel de santé ;
- d'une parfaite maîtrise des méthodes d'enseignement et d'élaboration des modules de formation en santé publique et de planification /gestion de la formation ;
- de qualités en termes de rédaction, de communication et de concertation avec les acteurs impliqués dans la présente mission ;
- d'une parfaite maîtrise de la langue française ;
- d'une aptitude réelle à cerner les questions que soulève la formation des agents de santé dans un contexte interrégional.

8. Calendrier et durée de l'intervention

La mission se déroulera principalement dans la zone de concentration du programme SEN/025 (régions de Louga, Saint-Louis et Matam) ainsi qu'à Dakar. La durée totale de la mission n'excédera pas 3 mois calendrier.

Dans leur offre technique, les soumissionnaires proposeront un calendrier prévisionnel détaillé ainsi que le détail des prestations de chaque expert. Le volume des prestations ne dépassera pas 5 hommes-mois au total.

9. Budget de la mission

Le budget maximum pour cette mission est de 50 000 EUR. Un montant de 5 000 EUR devra impérativement être prévu dans l'offre financière pour l'organisation des ateliers.

10. Rapports

Au cours de la mission, les rapports suivants seront à produire :

- Rapport 1 : Aide-mémoire résumant l'approche méthodologique et le calendrier prévisionnel des différentes étapes de la mission ;
- Rapport 2 : Rapport de synthèse présentant le bilan/diagnostic sur les aspects formation et renforcement des capacités des régions médicales ;
- Rapport 3 : Aide-mémoire reprenant en annexe le canevas de plan de formation et de plan de renforcement des capacités, ainsi que des propositions en termes de modalités de gestion du ou des fonds interrégionaux ;
- Rapport 4 : Rapport provisoire développé à partir du rapport 3 ;
- Rapport 5 : Rapport final intégrant l'ensemble des commentaires des parties prenantes.

Les différents rapports seront rédigés en français et respecteront le format Lux-Development (format Arial 10 sur papier A4). Tous les rapports, à l'exception du rapport final, seront transmis en 2 copies papier et sur support CD à l'attention de Monsieur le Coordonnateur Général du programme de coopération bilatérale Sénégal - Luxembourg 2007-2011 qui se chargera de diffuser les rapports à l'ensemble des partenaires. Le rapport final sera lui transmis en 10 exemplaires papier et sur support CD.

11. Documents à consulter

- Le document de programme Santé de Base SEN/025 ;
- Les documents de politique et d'orientations stratégiques nationales ;
- Les documents projets et plans d'actions des partenaires multi-bi du programme SEN/025 (FNUAP, UNICEF, OMS, etc.) ;
- Les programmes de travail annuels (PTA) des districts sanitaires et régions médicales de la ZCO ;
- Les documents de la formulation portant sur la formation et le renforcement des capacités des RM et DS de la ZCO.