

Évaluation conjointe des stratégies et plans de santé nationaux

Outil d'évaluation conjointe :
les attributs d'une solide stratégie nationale

Deuxième version : septembre 2011

Pour plus d'informations, rendez-vous sur le site :
www.internationalhealthpartnership.net/en/home

Introduction à l'évaluation conjointe des stratégies et plans de santé nationaux

L'évaluation conjointe est une approche partagée visant à évaluer les forces et les faiblesses d'une stratégie nationale¹ donnée ; reconnue par toutes les parties prenantes, elle peut servir de base aux appuis techniques et financiers. L'évaluation conjointe n'est pas un concept nouveau, mais cette démarche fait l'objet d'un regain d'intérêt pour plusieurs raisons. L'idée que le développement, pour être durable, nécessite des appuis harmonisés à des processus nationaux fait désormais l'objet d'un solide consensus. Dans le domaine de la santé, du fait d'un nombre croissant d'acteurs internationaux ces dernières années, les efforts ont repris pour coordonner l'utilisation des ressources et pour encourager davantage de partenaires à soutenir une unique stratégie nationale de santé. Les bénéfices présumés des évaluations conjointes incluent notamment une qualité renforcée des stratégies nationales et une plus grande confiance des partenaires en celles-ci, permettant ainsi d'obtenir des financements plus prévisibles et mieux alignés. Inclure de multiples partenaires dans une évaluation conjointe devrait également permettre de réduire les coûts de transaction associés à des processus d'évaluation réalisés séparément les uns des autres.

Le présent outil d'évaluation conjointe et le guide qui lui est associé ont été élaborés par un groupe de travail inter-agences dans le cadre du Partenariat IHP+.² Ils ont été revus par sept pays et testés par divers organismes internationaux,³ puis validés en juillet 2009 par les membres du Partenariat IHP+ , à l'occasion d'une réunion de son groupe de direction (SuRG⁴), et jugés prêts à être mis à l'essai. En 2010, l'outil a été appliqué dans plusieurs pays dans le cadre du processus national de planification en matière de santé .⁵ L'outil a également été utilisé pour l'évaluation de stratégies dans le cadre de programmes spécifiques, et pour d'autres revues de plans nationaux.⁶ Sur la base des enseignements tirés de ces premières utilisations de l'outil, la présente version a été mise au point sous la supervision d'un groupe réunissant plusieurs agences.

¹ Le terme « stratégie nationale » utilisé ici recouvre les divers types de plans de santé et termes utilisés dans les pays, y compris les plans stratégiques du secteur de la santé, les plans sanitaires nationaux, etc.

² La liste complète des membres du groupe de travail se trouve à la page 8.

³ Des consultations multipartites ont eu lieu dans les pays suivants : Burundi, Éthiopie, Ghana, Mali, Tadjikistan, Viet Nam et Zambie.

⁴ De l'anglais « Scaling up Reference Group » « Group de référence pour le passage à l'échelle supérieure ».

⁵ Les pays qui ont utilisé l'outil d'évaluation JANS en 2010 sont le Bangladesh, l'Éthiopie, le Ghana, le Népal, l'Ouganda, le Viet Nam et la Zambie.

⁶ Le Fonds mondial a utilisé cet outil dans une optique d'« apprentissage », pour la première série de demandes de financement concernant des stratégies nationales en matière de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme. L'Alliance GAVI a commandé, pour 26 pays, des études sur dossier des stratégies nationales et les documents apparentés; en utilisant l'outil d'évaluation conjointe (JANS).

Comment utiliser cet outil et le guide qui l'accompagne

L'outil d'évaluation conjointe est délibérément générique – il définit les ingrédients essentiels à toute stratégie nationale de qualité, mais, compte tenu de la diversité des contextes de chaque pays, il ne prescrit pas ce que ces éléments doivent contenir. Il peut être utilisé pour évaluer une stratégie nationale de santé dans son ensemble ou des stratégies sous- ou plurisectorielles spécifiques. Il examine les points forts et les points faibles de cinq groupes d'attributs considérés comme fondamentaux pour toute stratégie nationale solide et exhaustive.

- **Analyse de la situation et programmation** : clarté et pertinence des stratégies , basées sur une solide analyse de la situation
- **Processus** d'élaboration des stratégies et des plans nationaux
- **Coûts et financement de la stratégie**
- **Mise en œuvre et dispositions de gestion**
- **Mécanismes d'évaluation des résultats, de suivi et de révision**

Tous les attributs ne sont pas censés être décrits en détail dans le document relatif à la stratégie ou au plan – certains aspects peuvent être abordés dans d'autres documents de politique, stratégiques ou opérationnels. . L'évaluation d'une stratégie nationale de santé comprend la revue de la stratégie dans son ensemble et de son alignement sur les cadres de développement nationaux ; des stratégies multisectorielles, sous-sectorielles ou axées sur une maladie spécifique ; ainsi que l'analyse du plan de suivi et d'évaluation et des processus budgétaires. Autrement dit, une telle évaluation doit prendre en considération toute une série de documents et pas un document unique. Un guide d'orientation et une fiche « questions/réponses » accompagnent cet outil. Ils sont disponibles sur : www.internationalhealthpartnership.net.

La façon de mener une évaluation conjointe sera différente d'un pays à l'autre, mais elle reposera sur quelques principes clés : répondre à la demande du pays et être menée par lui, s'appuyer sur les processus existants, inclure un apport indépendant et associer la société civile et les autres acteurs concernés. Son résultat ne se résumera pas une recommandation de financement en termes de « oui » ou « non » mais donnera une analyse des points forts et points faibles de la stratégie nationale et formulera des recommandations. Les conclusions feront l'objet de discussions entre les acteurs nationaux et les partenaires et pourront être utilisées pour réviser la stratégie.

ÉVALUATION CONJOINTE : ATTRIBUTS ET CRITERES		
Attributs	N°	Caractéristiques
1. ANALYSE DE LA SITUATION ET PROGRAMMATION : clarté et pertinence des priorités et des stratégies choisies, basées sur une solide analyse de la situation		
Attribut 1 : La stratégie nationale s'appuie sur une solide analyse de la situation et de la réponse dans le contexte y compris les questions politiques, sociales, culturelles, relative au genre, épidémiologiques, juridiques et institutionnelles, et les questions de gouvernance).	1.1	L'analyse de la situation s'appuie sur une revue participative approfondie des tendances relatives aux déterminants et aux résultats de santé dans le contexte épidémiologique, politique, socio-économique et organisationnel qui prévaut dans le pays.
	1.2	L'analyse utilise des données désagrégées pour décrire les progrès en vue d'atteindre les objectifs de la politique sectorielle de santé conformément aux soins de santé primaires : - une couverture universelle, pour améliorer l'équité en matière de santé - des services de santé qui placent la personne au cœur du système de santé - des politiques publiques pour promouvoir et protéger la santé des communautés - un leadership, pour améliorer la compétence et la redevabilité des autorités de la santé.
	1.3	Une analyse des réponses passées et présentes du secteur de la santé et des dispositions en matière de financement permettent d'identifier les problèmes prioritaires et les domaines à améliorer.
Attribut 2 : La stratégie nationale fixe clairement des priorités, buts, politiques, objectifs, interventions et résultats attendus qui contribuent à l'amélioration des résultats de santé et de l'équité, ainsi qu'au respect des engagements pris aux niveaux national et international.	1.4	Les objectifs sont clairement définis, y compris dans le temps, mesurables et réalistes.
	1.5	Les buts, objectifs et interventions traitent des priorités en matière de santé, de l'accès, de l'équité, de la qualité et des résultats sanitaires pour tous les sous-groupes de population, en particulier les groupes vulnérables. Il s'agit notamment de plans de financement des services de santé qui recensent les moyens de collecter des fonds, se préoccupent des obstacles financiers à l'accès, et réduisent au minimum les risques d'appauvrissement dus aux soins.
Attribut 3 : Les interventions planifiées sont réalisables, adaptées au contexte local, équitables ; elles reposent sur des bases factuelles et des bonnes pratiques qui tiennent compte des questions d'efficacité, d'efficience et de viabilité.	1.6	Les approches et les interventions planifiées s'appuient sur une analyse d'efficacité et d'efficience, et correspondent aux besoins prioritaires identifiés. Les approches en vue d'un élargissement des interventions – et le rythme choisi – semblent réalisables compte tenu de l'expérience acquise en matière de capacités de mise en œuvre, et elles recensent les moyens d'augmenter l'efficience.
	1.7	Le plan identifie et traite les questions systémiques principales ayant un impact sur l'équité, l'efficience et la viabilité; cela inclut les finances, les ressources humaines, et les contraintes en termes de viabilité technique.
	1.8	Des plans pour faire face aux imprévus en cas de besoins sanitaires d'urgence (catastrophes naturelles et maladies émergentes/réémergentes), conformes au Règlement sanitaire international (RSI), sont inclus dans les plans, à tous les niveaux.

Attribut 4 : Il existe une évaluation crédible des risques ainsi que des propositions stratégiques pour limiter ces risques	1.9	Les analyses des risques portent aussi sur les obstacles potentiels à une mise en œuvre réussie. Les stratégies visant à réduire les risques identifient les moyens de faire face à ces risques.
2. PROCESSUS : solidité et caractère inclusif des processus d'élaboration et d'approbation de la stratégie nationale		
Attribut 5 : Implication des diverses parties prenantes dans l'élaboration de la stratégie et des plans opérationnels nationale, et approbation par les parties prenantes de la version finale de la stratégie nationale.	2.1	Il existe un mécanisme transparent qui garantit le rôle directeur du gouvernement et la participation de toutes les parties prenantes, de manière à ce que ces dernières puissent apporter systématiquement leur contribution à l'élaboration du plan stratégique et à la planification opérationnelle annuelle. Les parties prenantes sont notamment les institutions gouvernementales nationales et locales, les représentants du secteur public, la société civile, les prestataires de soins privés et les partenaires de développement.
Attribut 6 : Il y a des indications d'un engagement politique de haut niveau envers la stratégie nationale.	2.2	Les législations et les politiques sectorielles et multisectorielles requises sont en place pour assurer le succès de la mise en œuvre, dans l'esprit du principe « la santé dans toutes les politiques ».
	2.3	La stratégie fait état des problèmes particuliers que pose l'application du cadre réglementaire et législatif requis ; et prévoit des moyens de surmonter les problèmes d'exécution.
	2.4	Les dispositions prises pour maintenir ou, de préférence, accroître le financement de la stratégie nationale attestent d'un engagement politique.
	2.5	La stratégie sanitaire nationale et le budget font l'objet d'un débat politique à un haut niveau (Assemblée nationale par exemple) et d'une approbation officielle, conformément au contexte national.
Attribut 7 : La stratégie nationale est compatible avec les stratégies pertinentes (au niveau supérieur et/ou inférieur), les cadres de financement et les plans.	2.6	La stratégie nationale de santé, les programmes concernant des maladies spécifiques et les autres stratégies qui en dépendent sont cohérents les uns avec les autres, et avec les objectifs généraux en matière de développement national.
	2.7	Dans les systèmes de santé fédéraux et décentralisés, un mécanisme efficace permet aux plans infranationaux d'atteindre les principaux objectifs et cibles fixés à l'échelle nationale.
3. COÛT ET CADRE BUDGETAIRE DE LA STRATÉGIE : solidité et faisabilité		
Attribut 8 : La stratégie nationale prévoit un cadre de dépenses, qui comprend un budget et une prévision des coûts exhaustifs des éléments du programme couverts par la stratégie nationale.	3.1	La stratégie s'accompagne d'un cadre de dépenses solide avec un plan chiffré qui établit des liens avec le budget. Ce cadre prévoit un financement adéquat des charges récurrentes et des investissements nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie, notamment les coûts des ressources humaines, les médicaments, la gestion décentralisée, les infrastructures et les mécanismes de protection sociale. Il inclut également, le cas échéant, les coûts des activités et des parties prenantes extérieures au secteur public.
	3.2	Les estimations de coût sont expliquées clairement, justifiées et réalistes, et reposent sur des méthodes solides d'un point de vue économique.

<p>Attribut 9 : La stratégie prévoit un cadre budgétaire et des projections de financement réalistes . Si la stratégie n'est pas pleinement financée, il existe des mécanismes pour veiller à l'établissement de priorités conformément aux objectifs généraux de la stratégie.</p>	3.3	Les projections de financement incluent toutes les sources de financement, précisent les engagements financiers venant des principales sources, nationales ou internationales (y compris les prêts), et prennent en compte les incertitudes et les risques.
	3.4	Les projections de financement sont réalistes compte tenu des conditions économiques, des plans de dépenses à moyen terme et des contraintes de l'espace budgétaire.
	3.5	Si le niveau de financement est imprécis ou qu'il existe un déficit de financement, les priorités de financement sont précisées, ainsi que les conséquences au niveau des résultats (soit en indiquant les plans et les cibles en fonction des scénarios de financement – important, faible, et le plus probable – ou en expliquant le processus suivi pour déterminer les priorités de dépenses).
<p>4. MISE EN ŒUVRE ET GESTION : solidité des dispositions et des systèmes de mise en oeuvre et de gestion des programmes contenus dans la stratégie nationale</p>		
<p>Attribut 10 : Les plans opérationnels sont élaborés de façon régulière à travers un processus participatif ; ils décrivent en détail comment les objectifs du plan stratégique seront atteints.</p>	4.1	Les rôles et les responsabilités des partenaires chargés de la mise en œuvre sont décrits. Si de nouvelles politiques ou approches sont planifiées, l'attribution des responsabilités jusqu'à leur mise en œuvre est définie.
	4.2	Il existe des mécanismes pour garantir que les plans opérationnels intrasectoriels – tels que les plans de district, les plans relatifs aux programmes spécifiques aux maladies et les plans pour les organismes et institutions autonomes – sont liés entre eux et reliés aux priorités stratégiques figurant dans la stratégie sanitaire nationale.
<p>Attribut 11 : La stratégie nationale décrit comment les ressources seront déployées pour atteindre les résultats et améliorer l'équité, y compris comment les ressources seront attribuées à l'échelon infranational et aux acteurs non gouvernementaux.</p>	4.3	La prestation des soins fait l'objet d'une organisation définie et la stratégie identifie les rôles et les responsabilités des prestataires, et les ressources dont ils ont besoin.
	4.4	Les plans disposent de critères transparents pour l'attribution des ressources (ressources humaines, produits de base, financement) entre les programmes, aux niveaux infranationaux et entre les acteurs non gouvernementaux (le cas échéant), qui permettront d'améliorer l'équité et l'efficacité.
	4.5	Les contraintes actuelles en matière de logistique, d'information et du système de gestion sont décrites et des mesures crédibles sont proposées pour y faire face.
<p>Attribut 12 : L'adéquation des capacités institutionnelles existantes à la mise en œuvre de la stratégie a été évaluée et il existe des plans pour améliorer les capacités requises.</p>	4.6	Les besoins en ressources humaines (gestion et capacités) sont établis ; cela recouvre notamment les effectifs, l'éventail des qualifications, la répartition, la formation, l'encadrement, les salaires et les mesures d'incitation.
	4.7	Les systèmes essentiels sont en place et disposent des ressources appropriées, ou des plans prévoient les améliorations nécessaires. Il s'agit notamment des systèmes et des capacités de planification et de budgétisation, de la supervision technique et de l'encadrement, et de l'entretien.
	4.8	La stratégie décrit les approches prévues pour faire face aux besoins d'assistance technique en vue de sa mise en œuvre.

<p>Attribut 13 La gestion financière et les dispositions de passation de marchés sont appropriées, conformes aux règles, et permettent de rendre des comptes. Les plans d'action visant à améliorer la gestion financière publique et la passation de marchés remédient aux faiblesses identifiées dans la stratégie et dans les autres travaux analytiques.</p>	4.9	Le système de gestion financière est conforme aux normes nationales et internationales, et produit des rapports appropriés pour la prise de décisions, la supervision et l'analyse. Les points forts et les points faibles des systèmes de gestion financière, des capacités et des pratiques du secteur sont recensés, en tirant parti d'autres études. Les plans d'action visant à renforcer la gestion des finances publiques tiennent compte des risques budgétaires et financiers, sont réalisables dans un délai raisonnable et leur coût est pleinement établi.
	4.10	Les systèmes de passation de marchés sont conformes aux normes nationales et internationales. Les domaines à renforcer ont été identifiés, en tirant parti d'autres études, et un plan réaliste a été élaboré à cette fin.
	4.11	Des audits indépendants – internes et externes – et une supervision parlementaire apportent des garanties raisonnables. Les audits incluent une évaluation de la bonne utilisation des fonds. Les mécanismes pour garantir qu'une suite est donnée aux conclusions des audits sont en place et fonctionnent.
	4-12	La manière dont les fonds et les autres ressources atteindront les bénéficiaires prévus est clairement établie, y compris les modalités d'acheminement et d'établissement de rapports concernant les fonds extérieurs. Des mécanismes systématiques sont en place pour, garantir que les fonds soient déboursés en temps voulu, identifier les goulots d'étranglement dans les flux financiers et y remédier. Dans les systèmes de santé décentralisés, cela inclut des processus efficaces de transfert des fonds au niveau infranational et de supervision financière.
<p>Attribut 14 : Les mécanismes de gouvernance, de redevabilité, de gestion et de coordination en vue de la mise en œuvre sont précisés.</p>	4.13	Des dispositions de gouvernance interne et externe impliquant de multiples parties prenantes sont en place qui spécifient les mécanismes de gestion, de surveillance, de coordination et d'élaboration des rapports dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale.
	4.14	Les politiques nationales en matière de gouvernance, de redevabilité, de surveillance, de mise en application et de compte-rendu sont décrites au sein du ministère et des services concernés. Des plans démontrent comment les problèmes de redevabilité et de gouvernance rencontrés dans le passé seront résolus, afin de se conformer pleinement à la réglementation nationale et aux bonnes pratiques internationales.
<p>5. SUIVI, ÉVALUATION ET REVISION : solidité des mécanismes de révision et d'évaluation et modalités d'utilisation des résultats</p>		
<p>Attribut 15 : Le plan de suivi et d'évaluation est solide, reflète la stratégie et comporte des indicateurs clés ; il précise les sources d'information, les méthodes et les responsabilités pour la collecte, la gestion, l'analyse et l'assurance de la qualité des données.</p>	5.1	Il existe un cadre détaillé pour les travaux de suivi et d'évaluation, qui reflète les buts et objectifs de la stratégie nationale.
	5.2	Il existe un ensemble équilibré de cibles et d'indicateurs essentiels pour évaluer les progrès, l'équité et les résultats obtenus.
	5.3	Le plan de suivi et d'évaluation comprend une description des sources des données et des méthodes de collecte ; il recense les lacunes et y remédie, et définit les flux d'information.
	5.4	L'analyse et la synthèse des données sont effectuées et les questions de qualité des données sont anticipées et résolues
	5.5	La communication et la diffusion des données sont efficaces et régulières, notamment sous la forme de rapports analytiques pour la revue des résultats et le partage des données.
	5.6	Le plan décrit en détail les rôles et les responsabilités pour le suivi et l'évaluation des données, et un mécanisme de coordination ainsi que des plans de renforcement des capacités sont prévus.

Attribut 16 : Il existe un plan conjoint d'examen périodique des performances ainsi que des processus par lesquels les conclusions alimenteront la prise de décisions et les actions.	5.7	Un mécanisme multipartite de revue contribue de façon systématique à l'évaluation des résultats du secteur ou du programme par rapport aux objectifs annuels et à long terme.
	5.8	Des évaluations régulières des progrès et des résultats servent de base au dialogue politique et à la revue des performances.
	5.9	Il existe des processus pour identifier les mesures correctives et les mettre en pratique, notamment des mécanismes pour transmettre des informations en retour aux niveaux infranationaux et pour adapter les allocations financières en conséquence.

Les groupes de travail inter-agences du Partenariat IHP+ sont établis pour une durée limitée et composés d'experts techniques issus des signataires du Partenariat. Les agences et pays représentés au sein du groupe de travail inter-agence chargé à l'origine de l'élaboration de l'outil d'évaluation JANS, puis du groupe de révision du JANS, qui en a établi la deuxième version, sont les suivants : AusAID ; Conseil africain pour le développement de la santé durable (ACOSHED) ; Ministère de la Lutte contre le VIH-sida, Burundi ; Ministère de la Santé, Éthiopie ; Commission européenne ; Alliance GAVI ; Integrated Social Development Centre, Ghana ; Ministère de la Santé, Ghana ; Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; Health Global Access Project ; Ministère de la Santé, Mali ; Ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas ; Initiative Faire reculer le paludisme ; Ministère des Affaires étrangères, Espagne ; Treatment Action Group ; Ministère de la Santé, Ouganda ; ONUSIDA ; FNUAP ; UNICEF ; Department for International Development, Royaume-Uni ; Banque mondiale ; Organisation mondiale de la Santé.