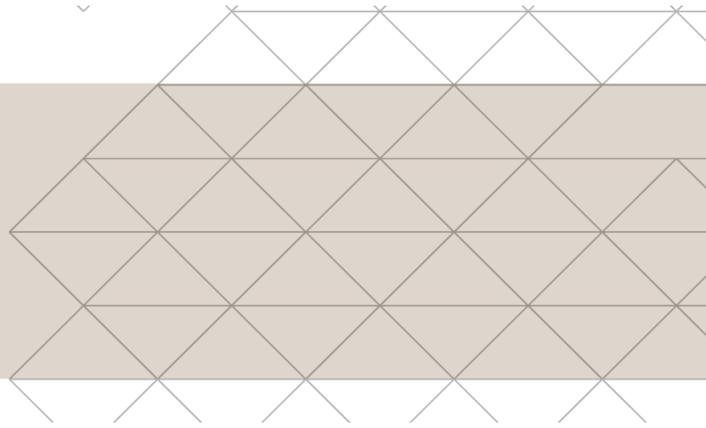




PLATEFORME AFRICAINE  
COLLABORATIVE POUR  
DES SOLUTIONS DE  
FINANCEMENT DE LA SANTÉ



# Mise en œuvre de l'apprentissage transnational pour améliorer les processus vers la couverture sanitaire universelle en Afrique sub-saharienne

## *Leçons apprises*

Février 2022

Kefilath Bello, Luc Kouwanou, Cheickna Toure



*Ce rapport est rendu possible par le soutien du peuple américain à travers l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID). Le contenu de ce rapport relève de la seule responsabilité de Results for Development, Duke, Feed the Children, Amref, Synergos, RAME, RESADE, CERRHUD et UHF et ne reflète pas nécessairement les points vues de l'USAID ou du gouvernement des Etats-Unis*

# Table des matières

---

<b>Table des matières</b> .....	<b>ii</b>
<b>Abréviations</b> .....	<b>iii</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Contexte et justification</b> .....	<b>1</b>
<b>Objectifs d'apprentissage</b> .....	<b>2</b>
<b>Conceptualisation</b> .....	<b>2</b>
<b>Mise en œuvre</b> .....	<b>2</b>
Identification des pays participants .....	2
Cartographie des besoins d'apprentissage et des ressources disponibles .....	3
Identification des thématiques d'apprentissage d'intérêt mutuel .....	4
Etablissement d'un agenda d'apprentissage .....	4
Conduite des activités d'apprentissage et partage des leçons apprises .....	5
<b>Défis rencontrés</b> .....	<b>5</b>
Non articulation des incitations pour les participants.....	5
Interactivité limitée des rencontres virtuelles .....	5
Capacité limitée pour la formulation de l'agenda d'apprentissage .....	5
<b>Leçons apprises</b> .....	<b>6</b>
Aligner les compréhensions.....	6
Communiquer clairement les bénéfices de l'apprentissage.....	6
Assurer une compréhension profonde des dynamiques nationales.....	6
Inclure les participants à tous les niveaux du système de santé.....	6
Assurer flexibilité et adaptabilité des thématiques d'apprentissage .....	6
Affirmer l'appropriation nationale et clarifier le rôle de l'assistance technique.....	7
<b>Conclusion et recommandations</b> .....	<b>7</b>
<b>Références</b> .....	<b>8</b>

## Abréviations

---

<b>ACS</b>	Collaboratif africain pour des solutions de financement de la santé
<b>CSU</b>	Couverture sanitaire universelle

# Introduction

---

La plateforme Africaine Collaborative pour des Solutions de Financement de la Santé (ACS) a soutenu les efforts menés par les pays africains pour faire progresser la couverture sanitaire universelle (CSU). L'une des stratégies clés adoptées par le projet a été de renforcer les capacités des parties prenantes nationales de la CSU afin qu'elles puissent identifier de manière autonome les goulots d'étranglement dans le processus CSU et adopter de façon consensuelle des solutions basées sur l'évidence. Un des axes majeurs de cette stratégie était la facilitation des connexions et l'échange de connaissances entre les pays sur des sujets prioritaires liés à la CSU. Pour la mise en œuvre de cet axe, ACS a soutenu la place d'une boucle régionale d'apprentissage entre trois pays d'Afrique de l'Ouest : le Bénin, le Burkina Faso et le Togo.

Le présent rapport fait le point du processus suivi pour la mise en place de cette boucle, les défis rencontrés, ainsi que les leçons apprises et recommandations pour améliorer l'efficacité de telles boucles d'apprentissage. ACS a utilisée l'approche méthodologique suivante pour produire ce rapport. Elle a procédé à une revue des documents cadres sur la base desquels s'est développé l'apprentissage transnational, y compris les rapports des diverses consultations au sein des pays participants. ACS a collecté des informations au travers de questionnaires auto administrés sous Google Forms et des entretiens individuels auprès de certains acteurs ayant participé au processus de conception et de mise en œuvre de la boucle d'apprentissage, ou ayant été impliqué dans la facilitation du processus.

## Contexte et justification

---

Depuis l'avènement des objectifs de développement durable (ODD), la CSU est devenue un objectif phare poursuivi par les nations membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) définit la CSU comme étant « *une situation dans laquelle toutes les personnes et toutes les communautés bénéficient des services de santé dont elles ont besoin sans se heurter à des difficultés financières* » [1]. L'atteinte de la CSU dans tous les pays a été consacrée comme l'une des cibles phare de l'ODD 3 (cible 3.8) [2].

Les pays de l'Afrique sub-saharienne ne sont pas en marge des efforts pour atteindre la CSU à l'horizon 2030. La plupart de ces pays ont développé et mis en œuvre plusieurs politiques et stratégies, notamment au cours de la dernière décennie. Bien qu'il soit possible d'améliorer ces efforts à travers un système national d'apprentissage, cela peut être réalisé à travers un apprentissage continu entre différents pays ayant des contextes similaires. En effet, « *en l'absence d'apprentissage, les organisations - et les individus - ne font que répéter les anciennes pratiques. Les changements restent superficiels et les améliorations sont soit fortuites, soit éphémères* » [3]. Le potentiel d'avancement vers la CSU par le partage d'apprentissage a conduit à la vision de la mise en place d'un creuset d'apprentissage transnational en Afrique de l'Ouest francophone. La mise en pratique de cette vision a bénéficié de l'appui technique de et de la facilitation des projets ACS et "Accélérateur pour le Renforcement des Systèmes de Santé" (Accélérateur) et leurs partenaires.

La première raison pour la mise en place de la boucle d'apprentissage était de répondre au besoin de partage entre les pays engagés. Malgré l'unicité des processus CSU dans chacun de ces pays, ceux-ci avaient des contextes similaires à plusieurs égards, des objectifs similaires et avaient développé quelques stratégies communes. De plus, ces pays ont des niveaux de progression différents sur les aspects techniques. Chaque pays pouvait donc partager ses succès, échecs et défis rencontrés, ainsi que les solutions et approches mises en œuvre pour un enrichissement mutuel. Une autre raison d'être de cette boucle d'apprentissage était la possibilité de bâtir une meilleure compréhension des concepts de la CSU. La plupart des parties prenantes au processus de cheminement vers la CSU avaient des niveaux de compréhension limités ou variés. Une compréhension harmonisée des concepts clés de la CSU est nécessaire tant au niveau national que régional. De plus, dans un contexte de ressources limitées, les pays avaient besoin de mises à jour régulières sur les approches basées sur des évidences

pour atteindre les trois dimensions de la CSU (couverture des populations, accès au service de qualité et protection financière) [4].

## Objectifs d'apprentissage

L'objectif de la boucle d'apprentissage transnational était d'établir un espace d'échanges de connaissance et d'expériences autour de la couverture sanitaire universelle, afin de favoriser une progression plus rapide et efficace vers la CSU. Plus spécifiquement cette boucle visait à :

- Créer un réseau d'échanges et d'interactions entre les acteurs des pays impliqués ;
- Renforcer les dynamiques d'apprentissage existant dans chacun des pays impliqués ;
- Favoriser la mise à jour continue des connaissances des acteurs sur les concepts clés de la CSU ;
- Apprendre des expériences des autres quant aux moyens de surmonter les défis rencontrés lors de la marche vers la CSU.

## Conceptualisation

ACS a conceptualisé la boucle d'apprentissage à travers des consultations avec certaines parties prenantes impliquées dans le dialogue politique sur la CSU en Afrique sub-saharienne. Après ces consultations, ACS a organisé la mise en œuvre de la boucle d'apprentissage en six (6) grandes étapes, comme présentées dans la figure ci-dessous. Les prochaines sous-sections décrivent chacune de ces étapes, ainsi que la manière dont elles ont été mises en œuvre. Pour en savoir plus le processus du développement du concept de la boucle d'apprentissage, veuillez consulter ce [document](#).

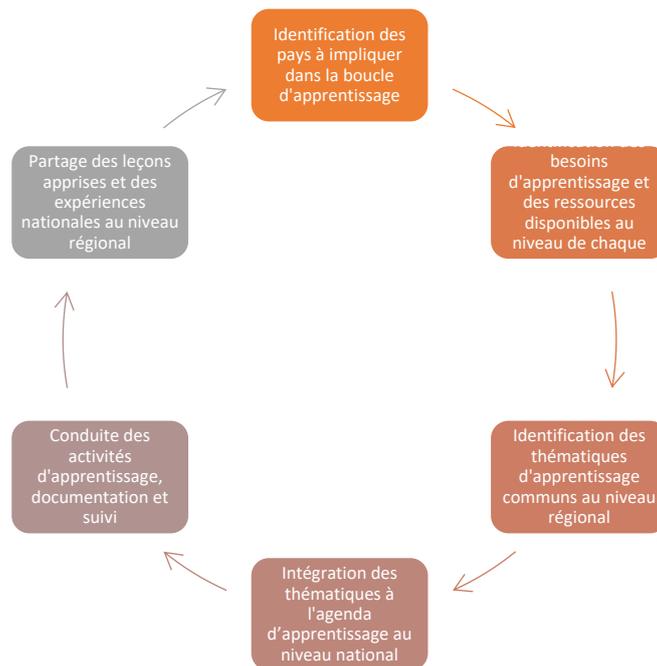


Figure 1: Etapes de la boucle d'apprentissage transnational

## Mise en œuvre

### Identification des pays participants

L'équipe de facilitation a concentré son assistance sur une première boucle d'échange entre pays de l'Afrique de l'Ouest francophone. Pour être retenus dans la boucle, les pays devaient exprimer un fort intérêt pour l'apprentissage collaboratif et démontrer des dynamiques d'apprentissage continu de leurs processus visant la CSU, matérialisées par l'existence d'un agenda d'apprentissage national ou la volonté

de s'en doter. Un processus d'investigation et consultation a été donc initié au niveau des pays. A l'issue de cette étape, trois (3) pays ont été retenus à savoir le Bénin, le Burkina Faso et le Togo.

Chacun de ces pays a mis en place un groupe d'apprentissage de 6 à 8 membres comprenant des techniciens en charge de politique de santé, prestataires, gestionnaires de district sanitaire, membres de la société civile, etc. Ce groupe était chargé de conduire les activités d'apprentissage avec le soutien d'autres membres impliqués dans les processus CSU. Les membres des groupes d'apprentissage représentaient leur pays dans les échanges transnationaux.

## Cartographie des besoins d'apprentissage et des ressources disponibles

ACS a retenu la gouvernance des processus CSU comme sujet d'intérêt principal, autour desquelles les thématiques d'apprentissage ont été développées pour le premier cycle. Ce choix a été effectué en accord avec les acteurs des trois pays participants. ACS a utilisé la Théorie de Programme du Ciel et de l'Enfer (HHPT – *Heaven and Hell Program Theory*)<sup>1</sup> comme cadre d'analyse pour structurer les réflexions. Il s'agit d'un cadre analytique centré sur la gouvernance pour une compréhension aiguisée de la dynamique des progrès vers la CSU (voir figure 2). Ce cadre a permis d'identifier les axes potentiels d'apprentissage à savoir :

- Méthodes pour bien connaître les acteurs intervenant dans le processus de la CSU ;
- Approches pour améliorer l'architecture du système CSU (montage du processus, liens entre les acteurs, creusets de rencontres, etc.) ;
- Approches pour améliorer les lois et la réglementation ;
- Approches pour améliorer l'expression de la voix et la participation des parties prenantes ;
- Approches pour améliorer la production, l'accès, et l'utilisation de l'information et de l'intelligence ;
- Approches pour améliorer la redevabilité ;
- Approches pour construire une bonne culture de la redevabilité.

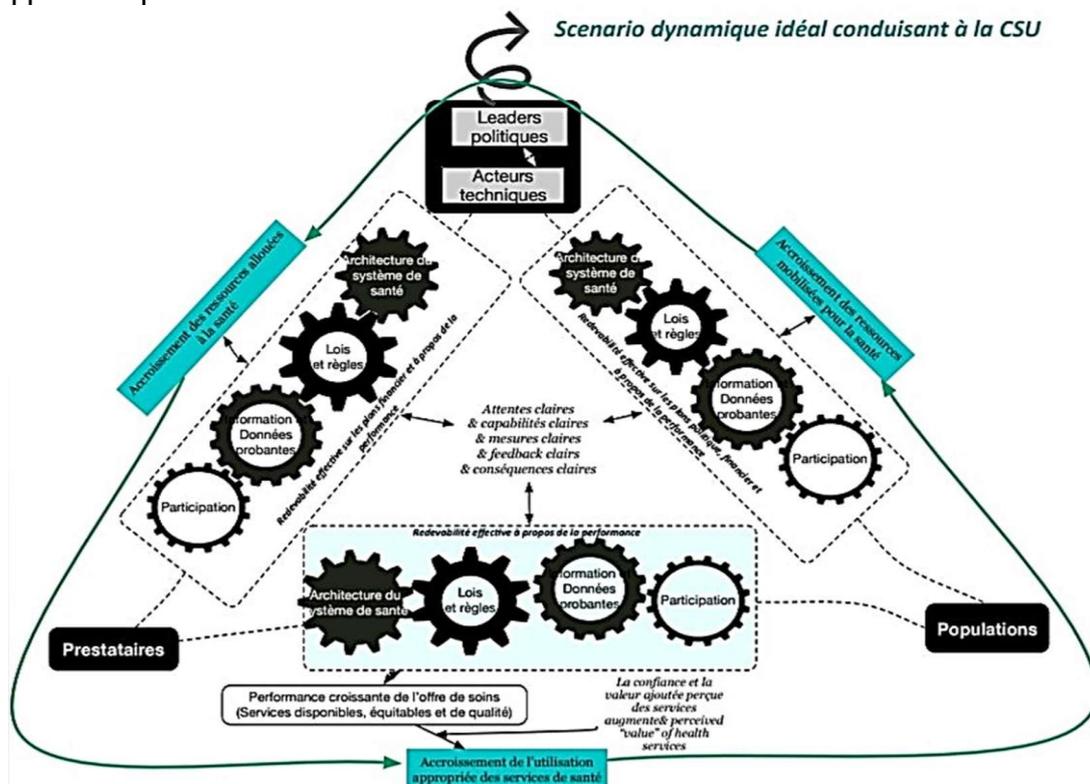


Figure 2: La théorie de programme du ciel et de l'enfer (scénario paradisiaque)

<sup>1</sup> Pour plus de détail sur la HHPT, veuillez suivre [ce lien](#) [lien à insérer dès que disponible].

Sur la base de ces axes clés, chaque pays a donc identifié et priorisé ses besoins d'apprentissage ainsi que les thématiques sur lesquelles il possédait des ressources (connaissances, expériences) à partager avec les autres. Le tableau suivant résume les thématiques retenues au niveau de chaque pays.

**Tableau 1: Point des thématiques prioritaires pour l'apprentissage inter-pays.**

Pays	Thématiques pour lesquelles le pays a des besoins d'apprentissage	Thématiques pour lesquelles le pays a des ressources à partager
<b>Bénin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approches pour améliorer la production, l'accès, et l'utilisation de l'information et de l'intelligence</li> <li>- Approches pour améliorer la redevabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méthodes pour bien connaître les acteurs intervenant dans le processus de la CSU</li> <li>- Approches pour améliorer les lois et la réglementation</li> </ul>
<b>Togo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approches pour améliorer l'architecture du système CSU (montage du processus, liens entre les acteurs, creusets de rencontres, etc.)</li> <li>- Approches pour améliorer la production, l'accès, et l'utilisation de l'information et de l'intelligence</li> <li>- Approches pour améliorer la redevabilité</li> <li>- Approches pour améliorer l'expression de la voix et la participation des parties prenantes.</li> </ul>	
<b>Burkina Faso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Méthodes pour bien connaître les acteurs intervenant dans le processus de la CSU</li> <li>- Approches pour améliorer l'architecture du système CSU</li> <li>- Mécanisme pour améliorer la redevabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approches pour améliorer la production, l'accès, et l'utilisation de l'information et de l'intelligence</li> <li>- Approches de ciblage pour les politiques CSU équitables</li> </ul>

## Identification des thématiques d'apprentissage d'intérêt mutuel

Cette étape s'est déroulée lors d'une session d'échange transnational qui a enregistré la participation des membres des groupes d'apprentissage du Bénin, du Burkina Faso et du Togo, ainsi que l'équipe de facilitation. Cette session avait pour objectifs (i) d'aligner les compréhensions sur le concept de la boucle d'apprentissage transnational; (ii) de mettre en contact les pays d'apprentissage; (iii) d'identifier les thématiques autour desquelles les trois pays vont mener des activités d'apprentissage; et (iv) de définir les modalités des futures interactions régionales.

Lors de cet atelier, les participants ont revisité le concept, les fondements et principes de la boucle d'apprentissage. Ils ont ensuite identifié les thématiques communes aux trois pays sur la base de la priorisation effectuée à l'étape précédente notamment les approches d'amélioration de l'architecture du système CSU, et celles favorisant la redevabilité dans les processus de la CSU. En outre, l'atelier a permis d'identifier un besoin ponctuel d'apprentissage sur les politiques de ciblage. Les équipes du Bénin et du Burkina étaient disposés à partager leurs expériences. Le rapport complet de cet atelier est disponible via ce [lien](#).

## Etablissement d'un agenda d'apprentissage

Les groupes d'apprentissage ont communiqué les résultats issus du premier échange transnational aux acteurs intéressés dans leur pays respectif. Ils ont ensuite entrepris des actions en vue d'élaborer ou adapter leur agenda d'apprentissage national en utilisant les thématiques communes. Il s'agissait plus précisément d'identifier et/ou de planifier des activités d'apprentissage spécifiques autour de ces thématiques, afin de combler leurs gaps de connaissance, puis de les intégrer dans leur agenda d'apprentissage national.

Les pays ont évolué différemment dans cette tâche avec plusieurs difficultés. En effet, au Bénin, le groupe d'apprentissage a partagé les conclusions de l'échange régional au sein du cadre de concertation autour de la composante "Assurance Maladie" du projet "Assurance pour le Renforcement du Capital Humain (AM- ARCH). Ce cadre de concertation sert de plateforme de dialogue politique et est garant

de toute décision quant à l'agenda d'apprentissage déjà disponible. Toutefois, vue les priorités propres au pays, l'adaptation de l'agenda d'apprentissage n'a pas encore été discutée. Le cadre de concertation a prévu une discussion lors de leur prochaine réunion de février 2022.

La situation est différente au Burkina Faso. Ce pays qui ne dispose pas encore d'un agenda formel d'apprentissage, s'est résolu à établir une feuille de route, qui intégrerait en même temps les questions d'intérêt régional. Toutefois, du fait de la disponibilité limitée de certains leaders du groupe d'apprentissage, cette feuille de route n'a pas encore été élaborée.

Quant au Togo, les questions d'apprentissage ont été prises en compte dans l'agenda d'apprentissage en cours d'élaboration. Toutefois, elles n'ont pas encore été priorisées et les activités non encore définies. Du fait de l'indisponibilité de certains acteurs nationaux, ce processus n'est pas encore achevé, ce qui ne permet pas encore une mise en œuvre des recommandations régionales.

## Conduite des activités d'apprentissage et partage des leçons apprises

Cette étape n'a pu être encore mise en œuvre du fait du retard enregistré dans l'élaboration ou l'adaptation des agendas d'apprentissage lors la précédente étape. Toutefois, l'équipe de facilitation continue de fournir l'appui technique et le suivi nécessaire aux groupes d'apprentissage de chaque pays, avant de pouvoir avancer dans ce processus.

## Défis rencontrés

Les acteurs interviewés lors de la mise en œuvre de la boucle d'apprentissage ont exprimé divers défis qui sont présentés ci-dessous.

### Non articulation des incitations pour les participants

L'engagement des participants nationaux n'a pas été optimal tout au long du processus, bien qu'ils aient tous manifesté un fort intérêt au début du processus. Cette situation serait liée à une faible compréhension des avantages individuels et/ou organisationnels liés à la participation à la boucle d'apprentissage. De plus, les acteurs n'étaient pas tous convaincus de l'efficacité de l'apprentissage dans l'amélioration de la mise en œuvre des politiques.

Par ailleurs, les membres des groupes d'apprentissage étant déjà impliqués dans d'autres activités au niveau national, ils avaient une charge de travail importante et une disponibilité très limitée. De plus, les conflits d'agenda national ont limité leur disponibilité à participer aux activités transnationales.

### Interactivité limitée des rencontres virtuelles

Les participants à la boucle d'apprentissage ont perçu que les rencontres en ligne ne favorisaient pas le bon déroulement des activités d'apprentissage inter-pays, en ce sens qu'elles limitent le temps d'interactions entre les participants au contraire des rencontres présentiels qui permettent aux participants d'être beaucoup plus expressifs. Le format virtuel était moins propice à l'appropriation adéquate des concepts, et affectait négativement la qualité des échanges.

### Capacité limitée pour la formulation de l'agenda d'apprentissage

Le processus d'identification des thématiques d'apprentissage était complexe selon certains acteurs. En effet, du fait de la diversité des acteurs impliqués, il était parfois difficile d'avoir un consensus sur les questions à retenir, ainsi que sur leur priorisation. Dans certaines situations, les enjeux de pouvoir ont pesé sur le choix des thématiques prioritaires d'apprentissage et a pu atténuer l'enthousiasme des participants n'ayant pas participé à la prise de décision. Enfin, les groupes d'apprentissage du Burkina Faso et du Togo ont admis ne pas être totalement capables du fait que les processus d'apprentissage autour de la CSU n'étaient pas encore très développés dans leur pays. En effet, ces pays n'avaient pas encore d'agenda d'apprentissage autour de la CSU, ce qui a ralenti les échanges entre pays.

## Leçons apprises

---

Plusieurs leçons sont ressorties du processus de la création et de la mise en œuvre de cette boucle d'apprentissage transnational. Nous présentons ci-dessous les plus saillantes.

### Aligner les compréhensions

Une divergence de compréhension sur les divers concepts liés à l'apprentissage transnational était la source du faible engagement et d'inefficacité des actions entreprises. Les organisateurs et facilitateurs de l'apprentissage transnational doivent consentir des efforts délibérés permettant aux participants de comprendre les diverses étapes de la boucle, leurs objectifs et contenus, ainsi que ce que leurs rôles à chacune de ces étapes. De plus, les organisateurs et facilitateurs de l'apprentissage transnational doivent expliquer clairement les différences entre un processus d'apprentissage transnational à long terme et des activités ponctuelles de partage des connaissances.

### Communiquer clairement les bénéfices de l'apprentissage

La réussite de l'apprentissage transnational dépend de la clarté sur les bénéfices escomptés pour les participants. À titre, il convient de préciser le potentiel d'amélioration des performances des acteurs, tant au niveau individuel, organisationnel que systémique. Il peut s'avérer utile de communiquer intentionnellement la manière par laquelle la socialisation des connaissances permet aux participants d'augmenter leur savoir et améliorer leurs comportements et par conséquent leurs pratiques professionnelles grâce à la confrontation des expériences respectives. Ainsi l'acquisition de nouvelles connaissances impacte la performance des organisations auxquelles appartiennent les participants aux échanges transnationaux.

### Assurer une compréhension profonde des dynamiques nationales

Pour réussir l'apprentissage transnational, il est important de maîtriser les facteurs contextuels des pays impliqués. Les organisateurs et facilitateurs de l'apprentissage transnational doivent d'abord chercher à bien appréhender les dynamiques et enjeux de pouvoir en cours dans les pays ainsi que leurs priorités en matière de CSU. La compréhension du contexte politique et social facilite aussi les interactions avec les acteurs nationaux.

### Inclure les participants à tous les niveaux du système de santé

L'expérience de la présente boucle a montré que l'implication active des acteurs nationaux à tous les échelons du système de santé notamment ceux du niveau opérationnel tout au long du processus de développement est un important facteur de succès. En effet, les processus favorisant l'implication des acteurs opérationnels en plus des politiciens sont source d'engagement et de progrès rapides. L'inclusion de ces différents acteurs permet de s'assurer que les thématiques abordées prennent en compte les besoins avérés des différents acteurs qui contribuent au fonctionnement et à la performance du système de santé.

### Assurer flexibilité et adaptabilité des thématiques d'apprentissage

Malgré la similitude des défis et objectifs auxquels les pays sont confrontés pour l'avancée vers la CSU, ils sont à des niveaux différents dans le développement et la mise en œuvre de stratégies visant la CSU avec des rythmes différents, sous influence de divers facteurs (politiques, économiques, techniques, sécuritaires). Ainsi, leurs besoins d'apprentissage et leurs priorités sont variés et il peut être difficile de trouver des centres d'intérêt communs. Le processus d'apprentissage transnational doit donc être suffisamment flexible dans son développement et sa mise en œuvre pour être en mesure d'identifier les préoccupations émergentes des systèmes de santé et d'apporter les connaissances les plus récentes et solides pour aider les acteurs nationaux à choisir celles qui conviennent le mieux à leurs réalités.

## Affirmer l'appropriation nationale et clarifier le rôle de l'assistance technique

Pour réussir la boucle d'apprentissage, il est essentiel de rechercher un soutien officiel des autorités politico-administratives de chaque pays dès le début du processus. En outre, la boucle ne doit pas être perçue comme l'initiative des assistants techniques. Le rôle de ceux-ci doit être clairement cantonné à l'assistance fournie sous le leadership des participants nationaux ; ce rôle doit être compris par tous les acteurs en amont du processus d'apprentissage. L'assistance technique comporte notamment la capacitation des acteurs nationaux et la facilitation du processus et des interactions entre les acteurs aussi bien à l'intérieur de chaque pays, qu'entre les pays. Ces fonctions de capacitation et de facilitation sont très déterminantes pour la durabilité et la pérennité du système d'apprentissage transnational.

## Conclusion et recommandations

L'apprentissage transnational est un mécanisme d'apprentissage collaboratif impliquant des pays ayant des similarités d'objectifs et de défis. Il est profitable pour favoriser un progrès rapide des pays vers la CSU, en apprenant des erreurs et succès des autres pays et en profitant des compétences de ceux-ci. De multiples défis jalonnent la mise en œuvre et sont notamment relatifs au maintien de l'engagement des acteurs dans un contexte de priorités multiples et diverses. Il est important d'assurer l'ancrage du processus d'apprentissage dans les arrangements institutionnels existants pour sa pérennité.

Quelques recommandations émanent des discussions avec les acteurs clés de l'expérience d'ACS, à savoir :

- Bien penser à la correspondance des pays à engager dans le processus (pays ayant des contextes plus ou moins similaires) ;
- S'assurer que les pays sont bien outillés pour élaborer leur agenda d'apprentissage national;
- S'assurer que le choix des thématiques d'apprentissage ne subit de déséquilibre de pouvoir et leur priorisation reflète réellement les besoins des participants;
- Mettre en place un mécanisme de communication pour des interactions approfondies entre l'équipe de facilitation et les participants nationaux;
- Obtenir un soutien des autorités impliquées dans la CSU pour l'affirmation du leadership national sur le processus;
- Identifier les opportunités institutionnelles incitatives pour un engagement approprié et continue ;
- Revoir la planification des rencontres interpays en tenant compte de l'évolution de chaque pays et de la disponibilité des acteurs : une périodicité semestrielle a été proposée ;
- Concilier rencontres virtuelles et présentiels pour les échanges transnationaux : alterner les rencontres présentiels et virtuelles de sorte à avoir au moins une rencontre présentielle par an.

## Références

---

1. World Health Organization website. Couverture sanitaire universelle page. [https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)). Accessed January 25, 2022.
2. United Nations Department of Economic and Social Affairs website. Goal 3 | Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages page. <https://sdgs.un.org/goals/goal3>. Accessed January 25, 2022.
3. Garvin DA. Building a learning organization. *Harvard Business Review*. July 1, 1993. <https://hbr.org/1993/07/building-a-learning-organization>.
4. World Health Organization (WHO). *The World Health Report. Health Systems Financing: The Path to Universal Coverage*. Geneva: WHO; 2010. <http://edeltripp.daportfolio.com>. Accessed February 3, 2022.