

“L’Approche du Coaching” - Les Apprentissages de SPARC au Burkina Faso à travers l’utilisation d’une approche alternative d’assistance technique au renforcement du système de santé

MARS 2023

Auteurs: Seyni Mbaye, Jean-Paul Dossou, Lamine Traoré, Ebubechi Nwaononiwu, Cheickna Touré et Pierre Yaméogo

I. Contexte

Pour atteindre la Couverture sanitaire universelle (CSU), les pays africains conçoivent et mettent en œuvre des réformes de financement de la santé afin de fournir des soins de qualité à leurs citoyens de manière à réduire la charge financière sur ces derniers.¹ Certains pays ont appliqué des solutions techniques, souvent adoptées à partir d’autres contextes, sans tenir compte du contexte local ou des parties prenantes.² Des solutions techniques telles que l’instauration des frais d’utilisation des services sanitaires pour combler le gap en ressources financières des gouvernements, introduites dans le cadre des programmes d’ajustement structurel des années 1980 ou, plus récemment, l’assurance maladie sociale contributive dans les pays à faible revenu dotés d’un important secteur informel, sont proposées sans nécessairement tenir compte du contexte local et des composantes sociétales qui peuvent avoir un impact sur l’applicabilité de ces solutions proposées pourraient être considérées comme des exemples clés.^{3,4} De plus, les acteurs locaux ainsi que leur expertise technique et contextuelle sont souvent exclus de l’équation génératrice de solutions. Plus récemment, il y a eu une reconnaissance croissante

de l’importance de la prise en compte de la politique et des relations entre les parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre des interventions de renforcement des systèmes de santé. C’est dans cette perspective visant à voir au-delà des solutions techniques pour résoudre les problèmes du système de santé, de définir de manière collaborative et inclusive les goulots d’étranglement et d’identifier les solutions potentielles, que le Strategic Purchasing Africa Resource Center (SPARC) est intervenu dans le parcours du Burkina Faso vers la couverture sanitaire universelle (CSU).⁵

Entre 2014 et 2017, la Banque Mondiale a financé le Projet de Santé de la Reproduction (PSR),⁶ au Burkina Faso, en utilisant un mécanisme de financement basé sur la performance (FBP) pour l’achatⁱ de services de santé pour les services relatifs à la santé maternelle et infantile.⁷ En 2018, à la suite du PSR, la Banque Mondiale a lancé le Projet de Renforcement des Services de Santé (PRSS) qui comportait trois composantes principales.⁸ Dans le cadre du volet renforcement des capacités du système de santé, il y avait trois sous-composantes : 1) Mettre en place la Caisse Nationale d’Assurance Maladie Universelle (CNAMU) dans le but de renforcer la mutualisation des ressources financières pour l’achat des soins de santé services, 2) Renforcer et mettre à échelle les mécanismes d’achat stratégique pour améliorer l’efficacité et l’efficacé du régime de gratuité des soins,ⁱⁱ et 3) Renforcer les stratégies de vérification et la réalisation d’interventions transversales d’appui au financement de la santé.

i L’achat est le transfert de fonds communs aux prestataires de soins de santé pour la prestation de services.

ii En 2016, le gouvernement du Burkina Faso a introduit la gratuité, une politique de remplacement des frais d’utilisation, pour accroître l’accès et l’utilisation des services de santé pour les femmes et les enfants de moins de 5 ans.

BURKINA FASO EN QUELQUES CHIFFRES

- ▶ Population (2021): **22.1 million**
- ▶ PIB par habitant (2019): **US\$893.08**
- ▶ Taux de pauvreté à \$1.90/jour (2019): **41.4%**
- ▶ Espérance de vie (2020): **60 ans**
- ▶ Dépenses courantes de santé (DCS) par habitant (2019): **US\$42**
- ▶ Dépenses publiques en % des DCS (2018): **43%**
- ▶ Dépenses privées en % des DCS (2018): **42%**
- ▶ Dépenses personnelles en % des DCS (2019): **35%**
- ▶ Dépenses externes en % des DCS (2018): **15%**

Source: World Bank Databank

Par la suite, la Banque Mondiale a restructuré le PRSS pour améliorer l'efficacité des achats par la politique d'exemption des frais d'utilisation (Gratuité) du ministère de la Santé en mettant davantage l'accent sur les groupes vulnérables et déplacés. D'une part, la Banque Mondiale poussait à la restructuration du PRSS tel que décrit tandis que le gouvernement burkinabé voulait prendre une différente direction consistant à mutualiser les fonds PBF dans le programme de Gratuité pour élargir la portée du programme. De plus, la définition de l'achat stratégique et le processus de renforcement des fonctions d'achat stratégique au sein du programme Gratuité sont restés flous pour la plupart des intervenants avec des ramifications importantes.⁹ Au lieu d'atteindre l'objectif proposé, la restructuration du PRSS a créé un clivage entre la Banque Mondiale et le gouvernement du Burkina Faso, avec des acteurs locaux répartis entre les deux camps. Ce désalignement a ralenti le processus de restructuration et, à son tour, a retardé la conception et la mise en œuvre des réformes du financement de la santé nécessaires pour faire avancer le pays sur la voie de la CSU.

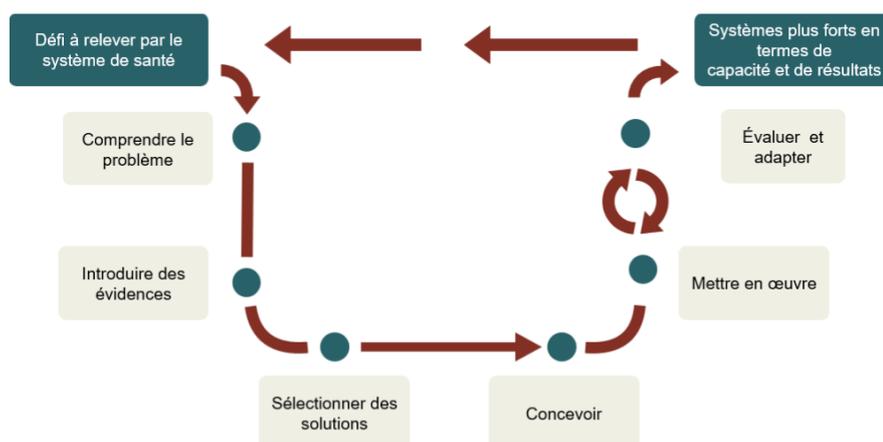
Afin de remédier à cette situation, le ministère de la Santé a demandé l'assistance technique de SPARC en 2020, pour aider à opérationnaliser les achats stratégiques au sein du système de santé du Burkina et éventuellement combler le fossé idéologique entre la Banque Mondiale et le gouvernement du Burkina Faso. Cette note décrit comment l'approche de coaching de SPARC a été appliquée au cours de ce processus de deux ans (2020-2022) et met en évidence certains enseignements clés de cet engagement.

II. Qu'est-ce que l'« approche du coaching » ?

Lorsque les pays sont confrontés à des problèmes de système de santé, ils passent généralement par une série d'étapes pour résoudre le problème. Bien que ces étapes ne soient pas toujours linéaires, organisées ou séquentielles comme le montre la figure 1, elles incluent généralement certaines variantes des éléments suivants :

- ▶ **Comprendre le problème** ou le défi. Les défis peuvent être mis en évidence de plusieurs manières, par le biais d'un suivi de routine, de la voix des parties prenantes ou parfois de pressions politiques.
- ▶ **Introduire des évidences** pour mieux comprendre le problème et identifier les options de solutions. Dans certains cas, les évidences sont rigoureuses, et d'autres fois, il peut s'agir d'une expérience anecdotique ou d'une combinaison des deux.
- ▶ **Sélectionnez une solution** parmi différentes options, soit par le biais d'un processus systématique, soit par des processus plus informels pilotés par les individus et la politique, soit par une combinaison des deux.
- ▶ **Concevez et mettez en œuvre la solution** qu'il s'agisse d'une politique, d'une intervention programmatique ou d'une autre solution. La solution peut être mise en œuvre en tant que pilote ou à plus grande échelle.
- ▶ **Évaluer et adapter**, en évaluant et en apprenant de la mise en œuvre par le biais d'évaluations très informelles et ad hoc à très rigoureuses et systématiques. Cette étape peut faire apparaître de nouveaux défis ou produire des preuves pour améliorer la solution résultant en un processus itératif.

Figure 1: Le processus de changement du système de santé du SPARC



L'approche du coaching¹⁰ est une approche de support technique qui s'appuie principalement sur des experts nationaux et régionaux pour « coacher » et « guider » les parties prenantes nationales au cours du processus de résolution des défis liés aux systèmes de santé. Ces coaches ou mentors peuvent être soutenus par d'autres coaches et mentors d'autres pays si nécessaire. Cette approche vise à fournir un support technique de manière à se connecter aux processus menés par les pays, à les respecter et à les améliorer, sans pour autant les

contourner ou fonctionner en parallèle avec eux.

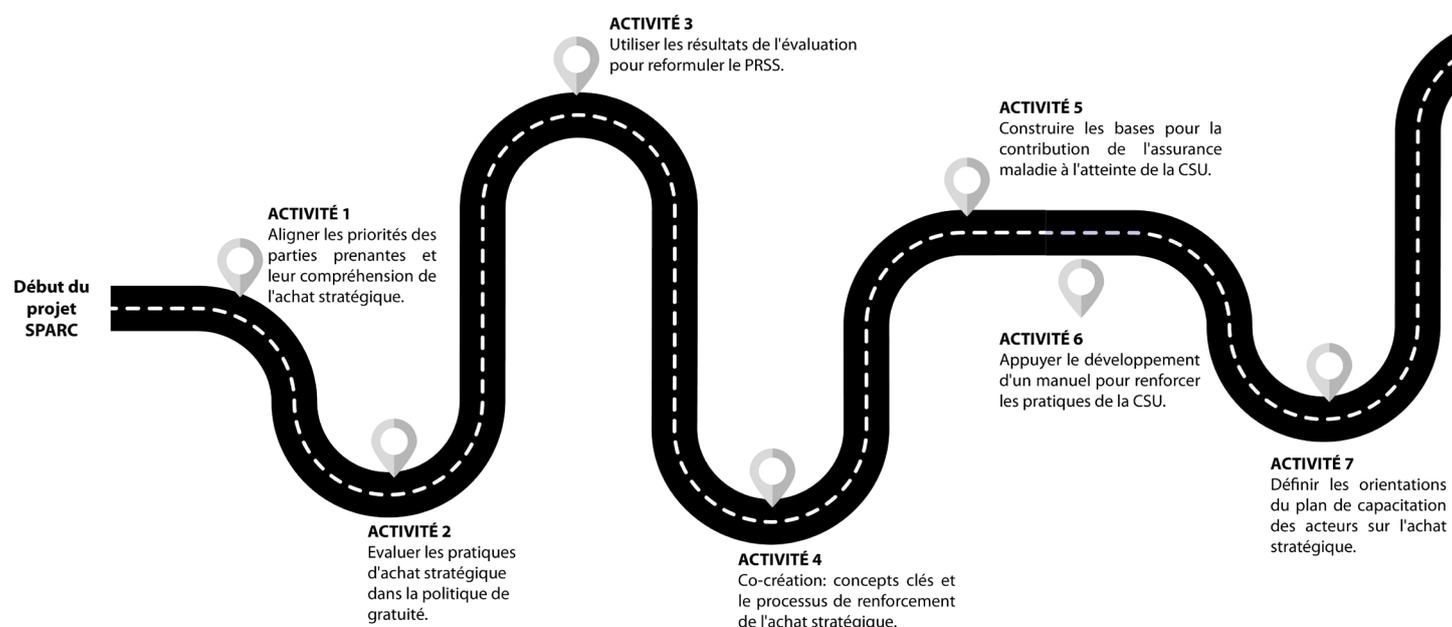
Grâce à cette approche, SPARC vise à créer un environnement inclusif propice à une collaboration significative où toutes les parties prenantes ont un siège et une voix à la table de prise de décision. Le raisonnement qui sous-tend l'approche du coaching est que lorsque les parties prenantes participent à la définition du problème et à l'identification des solutions potentielles, leur sentiment d'appropriation facilite la mise en œuvre des solutions proposées.

III. Application de l'approche de coaching au Burkina Faso

Après une première mission de cadrage en novembre 2020, SPARC a été chargé par le Ministère de la Santé de faciliter les dialogues multipartites pour 1) Parvenir à un consensus sur une vision d'une approche holistique de l'achat stratégique des services prioritaires afin d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix disponible pour la CSU dans le pays (fonds nationaux et donateurs), 2) Élaborer une feuille de route avec une approche graduelle pour aligner les fonctions d'achat stratégique dans les régimes de couverture actuels (en particulier Gratuité et FBP) dans le cadre de la vision holistique, et 3) Fournir des recommandations aux partenaires internationaux sur la manière dont ils peuvent aligner leur soutien sur la vision holistique et la feuille de route pour l'achat stratégique de services prioritaires pour la CSU.

Sur la base de ce mandat, SPARC a engagé un coachⁱⁱⁱ du Bénin en tant que facilitateur neutre pour ce processus d'engagement multipartite. Le mandat de SPARC au Burkina Faso était de : 1) Harmoniser la compréhension de l'achat stratégique parmi les parties prenantes et 2) Développer une feuille de route de l'achat stratégique pour la CSU et les piliers de mise en œuvre (Figure 2).

Figure 2: Activités du SPARC au Burkina Faso



v1. Harmoniser la compréhension des achats stratégiques en matière de santé parmi les décideurs politiques

Alors que le Burkina Faso a reçu un financement important de la part de la Banque Mondiale pour renforcer son système de santé dans le cadre du PRSS, il manquait une définition claire des achats stratégiques ainsi qu'un processus clair pour renforcer la composante des achats stratégiques dans le programme de gratuité du pays. SPARC a mené les activités suivantes pour améliorer la clarté et la compréhension du concept parmi les parties prenantes.

Dialogue multipartite

SPARC a commencé par cartographier l'influence, la compréhension, les perspectives et les attentes des parties prenantes, ainsi que les contraintes contextuelles et les défis auxquels est confronté le PRSS. Le coach du SPARC a facilité un processus consultatif actif à travers de multiples dialogues avec les parties prenantes, chacun s'appuyant sur la session précédente tout en établissant un consensus sur une vision

iii Un coach est une personne qui fournit des conseils techniques en utilisant des connaissances contextuelles pour guider régulièrement les décideurs politiques afin d'atteindre un objectif spécifique. Un coach agit en tant que conseiller dont les idées/contributions sont recherchées pour éclairer un processus de prise de décision.

partagée et une feuille de route pour les achats stratégiques. Le coach a identifié, à partir de la littérature existante, une façon de formuler le concept d'achats stratégiques afin de faciliter l'engagement de divers groupes de parties prenantes à différents niveaux du système de santé, avec des origines et des compétences diverses.

Évaluation des pratiques d'achat stratégique existantes au Burkina Faso

Une fois que les parties prenantes ont eu une compréhension harmonisée de l'achat stratégique, SPARC a évalué les fonctions d'achat existantes au sein du programme Gratuité pour 1) démontrer comment l'achat stratégique n'est pas un concept étranger et se poursuit dans le programme Gratuité, 2) identifier clairement les pratiques au sein du programme Gratuité qui peuvent être maintenues et renforcées, et 3) identifier et mettre en œuvre un suivi des progrès du programme Gratuité. Les domaines d'amélioration identifiés et le cadre de suivi des progrès élaboré ont été acceptés par les parties prenantes, y compris la Banque Mondiale, lorsqu'ils ont été présentés lors de l'évaluation à mi-parcours du PRSS. Les recommandations de l'évaluation de l'achat stratégique ont été utilisées pour élaborer le plan de travail PRSS du ministère de la Santé pour 2021.

Une retraite organisée à Bobo-Dioulasso, animée par le coach, a encore renforcé le consensus parmi les parties prenantes nationales sur les concepts d'achat stratégique et sur la façon dont l'achat stratégique est crucial dans les progrès du pays vers la CSU. La retraite a réuni un groupe central de parties prenantes, notamment les responsables du PRSS, le Secrétariat technique du ministère de la Santé pour la CSU, la Direction du partenariat pour le financement de la santé et d'autres partenaires de développement. Plus tard en janvier 2021, le ministère de la Santé a organisé un atelier de co-création sur le concept d'achat stratégique avec un groupe plus large de parties prenantes, y compris des représentants de la société civile, pour approfondir le consensus entre les parties prenantes sur l'achat stratégique.

2. Développer une feuille de route d'achat stratégique pour la CSU

Une feuille de route pour l'achat stratégique a été jugée nécessaire comme guide pour orienter les progrès du pays vers la CSU en identifiant les actions nécessaires à prendre, leur séquençement et les parties prenantes à impliquer. En collaboration avec ThinkWell¹¹ et CNAMU, SPARC a facilité le développement d'un système d'achat stratégique feuille de route pour la CSU et les piliers de sa mise en œuvre. L'élaboration de la feuille de route est en cours.

IV. Leçons tirées de l'application de l'approche du coaching au Burkina Faso

1. Simplifier le complexe pour maximiser la participation des parties prenantes

Lors de la facilitation de processus où différentes parties prenantes avec différents niveaux d'expertise technique interagissent, il est important de créer un environnement où toutes les parties prenantes impliquées disposent des outils dont elles ont besoin pour analyser, comprendre et contextualiser les défis du système de santé. Cela leur permet de participer adéquatement à l'identification et à la mise en œuvre des stratégies à aligner avec les objectifs du système de santé. À ce titre, il est important de simplifier les outils d'analyse technique pour en faciliter la compréhension et l'utilisation par toutes les parties prenantes.

2. La co-création favorise la pensée systémique, la redevabilité et des processus de mise en œuvre fluides

Lorsque des parties prenantes ayant des points de vue et des rôles différents dans le système de santé co-créent des solutions, les problèmes sont vus sous différents angles et donc analysés de manière plus systémique. SPARC a réduit la duplication des efforts au cours de ce processus en travaillant en collaboration avec les principales parties prenantes du financement de la santé du Burkina Faso, notamment le Ministère de la Santé, ThinkWell et la Banque Mondiale. SPARC a facilité un processus de co-création qui a permis un consensus sur les domaines d'intervention les plus urgents ainsi que sur la manière la plus adéquate de résoudre les problèmes identifiés. L'identification collective des solutions garantit qu'un ensemble de solutions est proposé et que la mise en œuvre sera soutenue par la quasi-totalité des parties prenantes incluses dans le processus décisionnel. Enfin, la nature collaborative de la co-création crée un environnement permettant à toutes les parties prenantes d'accéder aux informations dont elles ont besoin pour se responsabiliser mutuellement. Dans le cadre de ce processus, les parties prenantes ont été amenées à participer au processus de co-création et ont reçu toutes les informations relatives à la restructuration du PRSS de la Banque mondiale. Elles ont été sensibilisées aux rôles et responsabilités de chaque partie prenante, ce qui leur a permis de comparer les résultats obtenus et de remettre en question les progrès insatisfaisants du programme.

3. Comprendre l'économie politique avant d'intervenir

Si des solutions techniques sont nécessaires pour résoudre les problèmes des systèmes de santé, il est tout aussi important de comprendre l'économie politique du contexte dans lequel elles seront mises en œuvre. L'économie politique du contexte dicte l'orientation des réformes ainsi que l'adéquation des solutions proposées. Au Burkina Faso, la compréhension de l'économie politique du pays a permis au SPARC d'identifier l'approche la plus efficace pour répondre à la demande du Ministère de la Santé.

Cependant, la feuille de route des achats stratégiques pour la santé du Burkina Faso a été élaborée dans un contexte où le pays traversait

un processus politique tumultueux marqué par l'insécurité et avènement du COVID 19. Par ailleurs, la période a été marquée par une succession de changement de responsables au niveau du Ministère de la santé entraînant un changement des interlocuteurs de SPARC auprès du ministère. Il a donc fallu informer et expliciter le bien fondé à chaque nouveau responsable du processus de mise en place des réformes des mécanismes d'achats stratégiques pour la santé en cours afin d'obtenir leur adhésion au processus, ce qui a considérablement ralenti les activités de SPARC.

SPARC s'est concentré sur une approche d'accompagnement adaptative, en dialoguant continuellement avec les parties prenantes nationales et en faisant preuve de souplesse dans le soutien apporté au pays pour parvenir à un changement concret du système de santé. L'approche reconnaît que le support technique, en particulier dans le contexte du Burkina Faso, ne sera pas séquentiel et que la complexité de la navigation dans l'environnement socio-politique est le moteur du processus.

La feuille de route est un pas important vers la réalisation des achats stratégiques pour la santé au Burkina Faso, mais SPARC reconnaît que le fait d'avoir la feuille de route ne signifie pas nécessairement qu'elle sera pleinement mise en œuvre à court terme. Bien que la feuille de route n'ait pas encore été entièrement validée, certains de ses éléments sont mis en œuvre par le gouvernement actuel. Par exemple, un groupe de travail sur l'achat stratégique pour la santé a été créé afin de guider les progrès du pays vers la CSU en améliorant les achats stratégiques pour la santé.

4. La présence d'un facilitateur compétent et neutre pourrait être précieuse en fonction du contexte

La préparation technique, l'intégrité et la crédibilité du coach sont importantes pour garantir aux parties prenantes la qualité de l'assistance fournie. La relation institutionnelle entre les différentes parties (coach et parties prenantes nationales) peut influencer la façon dont le pays reçoit le coach. Il incombe au coach de maintenir les parties prenantes comme leaders du processus de réforme du pays, tout en veillant à ce que toutes les parties concernées disposent d'une plateforme pour faire entendre leur voix. Sur ce, l'engagement d'un coach ayant une connaissance contextuelle du pays pour naviguer dans les méandres du système et établir la confiance entre les parties prenantes a été un ajout précieux au succès de la facilitation du processus. Le coach a démontré une bonne compréhension du sujet, ainsi qu'une compréhension des perspectives, des préoccupations et des objectifs des différentes parties prenantes. En outre, au-delà de l'expertise technique, le coach a fait preuve d'intelligence émotionnelle pour créer un environnement propice à la collaboration. Enfin, le coach a assuré une neutralité de tous les instants, ce qui était essentiel pour instaurer la confiance entre les différents groupes de parties prenantes.

V. Prochaines étapes

Grâce à l'intervention de SPARC et à la collaboration avec d'autres parties prenantes, un compromis a été trouvé entre le gouvernement et la Banque Mondiale, sur les mécanismes de déploiement de l'achat stratégique dans le cadre du PRSS et au-delà. Dans ce nouvel accord, le programme de la Banque Mondiale a contribué, par le biais du programme Gratuité, à des ressources pour l'achat de l'ensemble des avantages dans certaines régions du pays, ciblant les groupes de population vulnérables tels que les personnes déplacées. Dans la prochaine phase du soutien au Burkina Faso, SPARC s'appuiera sur le succès des deux dernières années pour compléter la feuille de route d'achat stratégique. SPARC continuera aussi à améliorer l'approche de coaching grâce à ces leçons dans les futurs engagements avec d'autres pays.

Bibliographie

1. **WHO.** (2022). *Universal Health Coverage (UHC)*. World Health Organization. Retrieved March 27, 2023, from [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc))
2. **Yazbeck, A. S., Soucat, A. L., Tandon, A., Cashin, C., Kutzin, J., Watson, J., Thomson, S., Nguyen, S. N., & Evetovits, T.** (2023). Addiction to a bad idea, especially in low- and middle-income countries: Contributory health insurance. *Social science & medicine* (1982), 320, 115168. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115168>
3. **Thomson, M., Kentikelenis, A., & Stubbs, T.** (2017). Structural adjustment programmes adversely affect vulnerable populations: a systematic-narrative review of their effect on child and maternal health. *Public health reviews*, 38, 13. <https://doi.org/10.1186/s40985-017-0059-2>
4. **Barasa, E., Kazungu, J., Nguhiu, P., & Ravishankar, N.** (2021). Examining the level and inequality in health insurance coverage in 36 sub-saharan African countries. *BMJ Global Health*, 6(4). <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-004712>
5. **SPARC.** (2022). *Who we are*. Strategic Purchasing Africa Resource Centre (SPARC). Retrieved March 27, 2023, from <https://sparc.africa/who-we-are/>
6. **World Bank Group. Burkina Faso - Reproductive Health Project (English).** Washington, D.C. 2022 <http://documents.worldbank.org/curated/en/809741468019809981/Burkina-Faso-Reproductive-Health-Project>
7. **World Bank.** (2022). *Performance Based Financing: Inspiring New Approaches to public financial management in health and Education*. World Bank Blogs. Retrieved March 27, 2023, from [https://blogs.worldbank.org/governance/performance-based-financing-inspiring-new-approaches-public-financial-management-health#:~:text=Performance%20based%20financing%20\(PBF\)%20links,the%20use%20of%20these%20funds](https://blogs.worldbank.org/governance/performance-based-financing-inspiring-new-approaches-public-financial-management-health#:~:text=Performance%20based%20financing%20(PBF)%20links,the%20use%20of%20these%20funds)
8. **World Bank.** (2018). *Burkina Faso - Health Services Reinforcement Project*. World Bank. Retrieved March 27, 2023, from <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/570511531107056406/burkina-faso-health-services-reinforcement-project>
9. **Gatome-Munyua, A., Sieleunou, I., Sory, O., & Cashin, C.** (2022). Why is strategic purchasing critical for Universal Health Coverage in sub-saharan africa? *Health Systems & Reform*, 8(2). <https://doi.org/10.1080/23288604.2022.2051795>
10. **Results for Development.** (2021). *The coaching approach*. Results for Development. Retrieved March 27, 2023, from <https://r4d.org/thecoachingapproach/>
11. **ThinkWell.** (2021). *Our story*. ThinkWell. Retrieved March 27, 2023, from <https://thinkwell.global/who-we-are/our-story/>