

EVALUATION INTERMEDIAIRE

SEN/027

Programme Santé de Base des trois
Régions du Nord du Sénégal

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Sénégal
Titre long du projet	Programme Santé de Base des trois Régions du Nord du Sénégal
Titre court du projet	Programme de Santé de Base II
Code LuxDev	SEN/027
Version du rapport	Septembre 2016

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (efficacité)	3 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 3 Efficience : 3 Durabilité : 2-3

RESUME EXECUTIF

L'évaluation intermédiaire du programme santé de base des trois régions du nord du Sénégal (SEN/027) a été réalisée à celles des 4 autres composantes¹ du volet bilatéral du Programme indicatif de Coopération III entre le Sénégal et le Luxembourg, 2012-2016. Ces évaluations sont intégrées dans le cadre plus large de la revue à mi-parcours du Programme indicatif de Coopération III entre le Sénégal et le Luxembourg (2012-2016). Pour réaliser ces 5 évaluations et la revue à mi-parcours, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes luxembourgeois, en concertation avec le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan sénégalais et Lux-Development, a contracté la société ARTEMIS à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. ARTEMIS a mobilisé une équipe de 10 évaluateurs² pour mener à bien ces travaux.

Le lancement officiel des évaluations et de la revue à mi-parcours a eu lieu le 3 mai 2016 lors d'une réunion rassemblant les acteurs clés du Programme indicatif de Coopération III au niveau du Sénégal, du Luxembourg et des partenaires techniques et financiers. La phase de recueil des informations s'est déroulée du 4 mai jusqu'au 27 juillet 2016, avec des entretiens essentiellement à Dakar et plus de 3 semaines (du 11 mai au 3 juin 2016) passées dans les zones de concentration opérationnelle. Pour chacune des 5 composantes du volet bilatéral du Programme indicatif de Coopération III, un premier niveau d'analyse a été partagé avec les acteurs sectoriels lors de réunions de restitution « à chaud » qui se sont tenues entre le 27 juin et le 1^{er} juillet 2016. La version provisoire du rapport d'évaluation, fruit d'un processus d'analyse et de triangulation au sein de l'équipe d'ARTEMIS, a été présentée et discutée avec l'ensemble des acteurs du volet bilatéral au cours d'une restitution finale le 6 octobre 2016. La version finale de ce rapport a été produite sur base des observations collectées au cours de la restitution finale.

La Coopération luxembourgeoise intervient au Sénégal en appui pour le développement du pays depuis le milieu des années 90. Le premier Programme indicatif de Coopération a été signé en 2003 et mis en œuvre durant la période 2003-2007. Le second Programme indicatif de Coopération, signé en 2008, a couvert la période 2008-2012. Sur le plan stratégique les programmes sectoriels identifiés et qui composent le Programme indicatif de Coopération III sont mis en œuvre par le biais d'un recours progressif à l'exécution nationale avec une assistance technique bilatérale fournie par Lux-Development et une assistance technique et un co-financement multi-bilatéral par les agences du SNU au Sénégal. Le présent programme concerne la santé de base financé sous le Programme indicatif de Coopération III 2013 –2018. L'accélération de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement 4, 5 et 6 (et plus récemment des objectifs pour le développement durable), constitue l'un des défis majeurs du secteur santé. Ainsi la programmation du SEN/027 est formulée en adéquation avec ces défis et en cohérence avec la politique nationale de santé dont le document de base est le programme national de développement sanitaire et social 2009 – 2018.

A l'instar des autres composantes du programme de coopération bilatérale, l'objectif général du SEN/027 est de contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement durable au Sénégal. L'objectif spécifique est d'augmenter l'accessibilité des populations à des soins de santé de qualité, par l'appui à la mise en œuvre du programme national de développement sanitaire et social en vue d'une efficacité accrue des structures opérationnelles (en particulier celles de la zone de concentration opérationnelle). Les résultats attendus au terme du programme sont :

- résultat 1 : La gouvernance du secteur santé est améliorée ;
- résultat 2 : Le système de santé est durablement renforcé ;
- résultat 3 : Les performances du secteur en matière de prévention et de lutte contre la maladie sont accrues.

La cohérence entre ces trois composantes du programme réside, en termes institutionnels, dans le renforcement du leadership central et intermédiaire du Ministère de la santé et de l'action sociale ainsi que dans l'amélioration de la gestion financière à tous les niveaux du système. En termes opérationnels, la cohérence tient dans le renforcement de l'accessibilité géographique et financière des populations aux soins de santé.

¹ Les 4 autres composantes du volet bilatéral du Programme indicatif de Coopération III sont le SEN/028 – Formation professionnelle et Insertion, le SEN/029 – Développement territorial, décentralisation et bonne gouvernance locale, le SEN/030/Tomes 1 et 2 - Appui à l'exécution nationale – eau et assainissement.

² Sandrine BEAUJEAN (SEN/030-Tome1), Mountaga DIA (SEN/027), Malick GAYE (SEN/030-Tome2), Bachir KANOUTE (SEN/028, SEN/029, SEN/030-Tome2), Virginie KREMER (SEN/030-Tome2), Sada LY CISSE (SEN/030-Tome1), Babacar MBAYE (SEN/030-Tome1), Idrissa OUEDRAOGO (Genre, Gouvernance), Stéphane QUEFELEC (Environnement, Changement Climatique), Mohamadou SY (SEN/027, SEN/028, SEN/029)

Le programme de santé de base vise à réduire le poids de la morbidité et de la mortalité materno-infanto-juvénile dans les régions nord du Sénégal par :

- une amélioration de la qualité des prestations des services de santé de la zone de concentration opérationnelle ;
- un renforcement des capacités de protection des populations contre les pathologies évitables par une amélioration de l'hygiène collective et la réduction des infections nosocomiales ;
- un soutien au développement de mécanismes de prise en charge solidaire des dépenses de santé (couverture maladie universelle notamment) ;
- un renforcement de la gouvernance du secteur de la santé.

Une attention particulière est portée à l'amélioration de la gestion et de la maintenance dans les formations sanitaires en général et dans les hôpitaux en particulier.

La thématique du genre a bénéficié d'une série d'engagement et d'avancées allant dans le sens de son institutionnalisation telle que prévue. L'engagement d'autres partenaires techniques et financiers ainsi que celui du Ministère de la famille ont contribué à côté du SEN/027 à baliser cette perspective.

Quant à la thématique de l'environnement, elle reste encore tributaire des bonnes intentions sans schéma clair de mise à contribution de tous les acteurs malgré la prise en compte de certains aspects liés au choix des sites d'implantation des infrastructures et à certaines normes de réalisation des édifices. A l'image du genre un point focal répondant de cette thématique et assurant d'avantage de lien avec le Ministère de l'environnement et du développement durable serait d'un apport certain pour une avancée plus visible et mesurable. La gestion des ordures ménagères reste manifestement très problématique au vue de la situation actuelle dans les villes en zone de concentration opérationnelle, notamment Saint Louis.

En termes de réalisation des 3 résultats attendus :

- pour le résultat 1, le niveau de réalisation est globalement satisfaisant ; si la couverture en mutuelle de santé a bénéficié d'un apport appréciable issu de décisions politiques, à savoir l'inscription d'office des personnes bénéficiaires de bourses de sécurité familiale, en situation de handicap, les autres indicateurs ont connu une évolution favorable sur la période sous-évaluation ;
- pour le résultat 2, les indicateurs ont connu des évolutions diverses ; de la non disponibilité de l'annuaire statistique au rythme lent de l'équipement des structures et de la mise en place des bureaux régionaux de maintenance et Unités techniques de maintenance, l'on note quand même, malgré le retard dans la construction des centres de santé (Richard-Toll et Thilogne), un bon taux de couverture en centres de santé. L'indicateur ne renseigne pas sur la fonctionnalité des centres de santé ;
- pour le résultat 3, des avancées significatives et parfois innovantes ont été notées (par exemple : accompagnement du service nationale d'hygiène, amélioration de la référence en zone de concentration opérationnelle), malgré quelques retards intervenus dans la mise en œuvre.

Résumé des critères du Comité d'aide au développement

En ce qui concerne la **pertinence**, le programme SEN/027 est pleinement intégré dans les stratégies nationales et répond aux besoins des populations. L'évaluation a néanmoins relevé quelques points qui limitent la pertinence du SEN/027, en particulier liés à l'approche de mise en œuvre et qui nécessite des adaptations pour éviter des blocages. L'évaluation attribue la note de 3 à la pertinence du programme.

Pour ce qui est de l'**efficacité**, la réalisation des résultats du programme SEN/027 est encore partielle et variable d'un résultat à l'autre. L'objectif spécifique du SEN/027 est « d'augmenter l'accessibilité des populations à des soins de santé de qualité, par l'appui à la mise en œuvre du programme national de développement sanitaire et social en vue d'une efficience accrue des structures opérationnelles (en particulier celles de la zone de concentration opérationnelle) ». L'alignement et donc l'appui du SEN/027 au programme national de développement sanitaire et social n'est plus à démontrer. L'évaluation attribue la note de 3 à l'efficacité du programme.

En matière d'**efficience**, trois modalités sont utilisées pour exécuter le SEN/027 : la régie (22%), les accords de partenariat opérationnel (1%) et le budget consolidé d'investissement (77%). Par rapport aux autres composantes du programme de coopération bilatérale, le SEN/027 est celui qui a la plus

grande part de son budget exécutée via le budget consolidé d'investissement. Le taux d'exécution financière par le Ministère de la santé et de l'action sociale est bas pour le premier semestre 2016 et contraste avec les performances de 2015. L'évaluation a relevé un risque, qui pourrait potentiellement peser sur l'efficacité et qui concerne la survie des mutuelles de santé. Si celles-ci s'arrêtaient, cela constituerait un gaspillage de ressources. L'évaluation attribue la note de 3 à l'efficacité du programme.

Par rapport à la **durabilité**, les mesures prises en faveur de l'alignement, du renforcement institutionnel et des capacités liées à la maintenance, mais aussi la prise en compte du genre et du développement durable, vont dans le sens de la pérennisation. L'évaluation a relevé des risques attendants aux missions de supervision et à la durabilité des mutuelles de santé. L'évaluation attribue une note à cheval entre 2 et 3 à la durabilité du programme.

Principales conclusions et recommandations

Le programme SEN/027 constitue une grande opportunité pour une zone de concentration opérationnelle vaste et économiquement vulnérable. Pour une zone dont la situation sanitaire est longtemps restée marquée par un manque criard d'infrastructures, d'équipement et surtout de ressources humaines, la mise en œuvre des interventions prévues apporte bien des soulagements aux populations et aux autorités. Cependant les goulots d'étranglements liés à des procédures ont souvent retardé la concrétisation des espoirs suscités. Succédant à une phase précédente marquée par un bon taux de réalisation d'infrastructures et d'équipements, le programme santé de base du Programme indicatif de Coopération III a souffert du manque de suivi des mesures d'accompagnement et de l'insuffisance de personnel qualifié dans des structures de référence. La question de la rationalité des choix s'est posée. Le changement de modalité d'exécution a souffert du retard dans la maîtrise des mécanismes et procédures devant conduire à la mise à disposition des ressources pour la réalisation des missions. Le renforcement des capacités des acteurs clés, identifié comme un besoin, n'a pas pleinement profité de l'initiative de la plateforme inter-régionale de formation continue pour des raisons diverses (faible proactivité des acteurs, faiblesse des moyens destinés à la formation, etc.).

Ainsi les principales recommandations vont dans le sens :

- d'une redéfinition de la carte sanitaire, en donnant de la place à la réalisation d'infrastructures de proximité au vu des longues distances à parcourir pour certaines communautés ;
- de réaliser à temps les infrastructures de référence prévues ;
- de tenir compte de la réalité dans certaines zones du phénomène de l'itinérance des populations ;
- de la nécessité de pourvoir en personnel qualifié les structures de référence ainsi que les postes de santé ;
- d'étoffer d'avantage l'agenda des régions médicales afin de réduire la macrocéphalie du niveau central dans la mise en œuvre des interventions ;
- de prendre des mesures adéquates afin de lever rapidement le blocage de la réalisation d'activités clés relevant du Service national de l'hygiène, des brigades régionales de maintenance entre autre par la mise à disposition des ressources ;
- d'aider les mutuelles de santé à se développer davantage plutôt que d'arrêter leur accompagnement dès la mise en place et les inciter à élargir leurs paquets d'activités (implication dans les activités de prévention-sensibilisation) ;
- d'améliorer le rendement de la plateforme inter-régionale de formation continue en la dotant de moyens conséquents destinés à accomplir sa mission principale de formation ;
- de finaliser et rendre effective l'intégration des données dans le *District Health Information System 2* ;
- à l'instar de la thématique du genre, de nommer un point focal en environnement et d'institutionnaliser la prise en compte de la dimension changement climatique-adaptation et développement durable au vu des nouveaux enjeux agricoles nationaux de la zone de concentration opérationnelle et de leurs impacts environnementaux.