

# Le cadre SPARC pour le suivi des progrès en matière d'achats stratégiques pour la santé



LES ACHATS STRATÉGIQUES POUR LA SANTÉ DANS LE CADRE DE LA COUVERTURE SANITAIRE UNIVERSELLE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

*Le Centre de ressources pour les achats stratégiques en Afrique (Strategic Purchasing Africa Resource Center – SPARC), un centre de ressources hébergé par Amref Health Africa avec le soutien technique de Results for Development (R4D), vise à générer des preuves et à renforcer les achats stratégiques en matière de santé en Afrique subsaharienne pour une meilleure utilisation des ressources pour la santé. SPARC et ses partenaires techniques ont créé un cadre de suivi des progrès en matière d'achats stratégiques pour la santé et l'appliquent dans des pays d'Afrique subsaharienne afin de faciliter le dialogue sur les facteurs de progrès et de promouvoir l'apprentissage régional.*

Les pays d'Afrique subsaharienne sont de plus en plus intéressés par le développement de compétences, de méthodes et d'institutions susceptibles de les aider à rentabiliser leurs dépenses de santé et à atteindre des objectifs plus larges dans le secteur de la santé, notamment la couverture sanitaire universelle (CSU). Grâce à l'achat stratégique, les acheteurs de produits de santé peuvent exercer leur pouvoir d'achat de manière délibérée, sur la base d'informations précises et en accord avec les priorités et les objectifs du système de santé – lorsqu'ils décident de la manière d'affecter les fonds communs aux prestataires, y compris les services à acheter, les prestataires à inclure et la manière dont il faut les rémunérer.

Un système d'achat stratégique solide comporte un ensemble de fonctions essentielles – spécification des avantages, dispositions contractuelles, paiement des prestataires et suivi des performances – qui sont soutenues par des dispositions institutionnelles et de gouvernance claires qui répartissent les responsabilités pour l'exécution des fonctions. SPARC a produit une série de notes d'orientation politiques qui proposent un cadre pratique pour décrire les systèmes d'achat et une série de repères pour suivre les progrès réalisés dans le renforcement des dispositions de gouvernance et des fonctions d'achat. La série décrit l'application du cadre dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne et synthétise les preuves des résultats que des systèmes d'achats stratégiques solides peuvent apporter lorsqu'ils fonctionnent dans un environnement favorable.

## Un cadre commun

S'il existe quelques cadres permettant de définir les fonctions et les activités d'achat stratégique et de suivre leurs progrès au niveau national – notamment le cadre du consortium Resilient and Responsive Health Systems (RESYST), les matrices de progression du financement de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Cadre de progression des achats stratégiques pour la santé de l'USAID – les preuves manquent quant aux mesures pratiques que les pays peuvent prendre pour progresser en matière d'achats stratégiques en Afrique subsaharienne.

Pour répondre à cette question, SPARC et un consortium de partenaires techniques anglophones et francophones basés en Afrique – y compris des institutions universitaires, des groupes de réflexion et des institutions d'analyse politique – ont collaboré pour se mettre d'accord sur un ensemble commun de termes et de définitions liés aux fonctions d'achat stratégique en matière de santé. Ils ont co-créé un cadre partagé pour le suivi des progrès, en s'inspirant et en s'appuyant sur les cadres existants. Ce cadre offre une manière pratique d'examiner les fonctions d'achat dans le domaine de la santé qui élargit le dialogue sur les systèmes d'achat au-delà de tout plan ou de toute politique spécifique. Les partenaires techniques ont utilisé ce cadre de travail pour recueillir des informations de base sur les fonctions d'achat et sur les progrès réalisés dans neuf pays africains : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Kenya, Nigéria, Rwanda, Tanzanie et Ouganda.

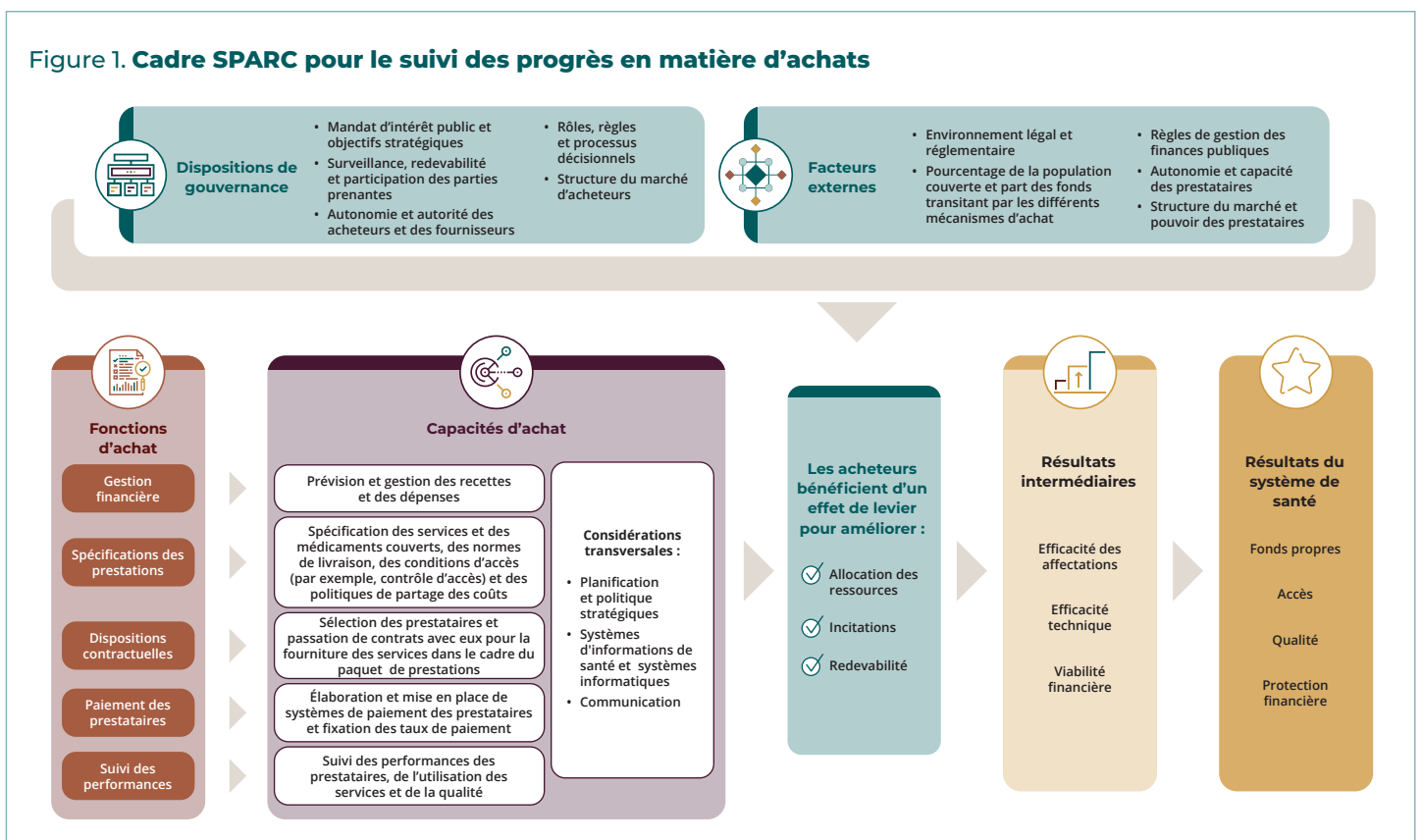
Les objectifs de cet effort ont inclus :

- ▶ Le suivi des tendances et des progrès en matière d'achats stratégiques de santé au niveau national
- ▶ La compréhension de la façon dont les activités d'achat stratégique conduisent aux résultats du système de santé
- ▶ L'identification des approches réussies qui pourraient servir d'opportunités d'apprentissage dans toute la région et des défis communs à relever.

## Éléments du cadre SPARC pour le suivi des progrès en matière d'achats stratégiques pour la santé

Le principe sous-jacent à ce cadre de travail est qu'un système d'achat stratégique solide possède un ensemble de fonctions essentielles soutenues par des dispositions institutionnelles claires qui répartissent la responsabilité de l'exécution des fonctions et par des structures de gouvernance qui assurent la supervision, la redevabilité et la mise en place de structures hiérarchiques, afin de garantir une participation efficace des parties prenantes. (Voir Figure 1.) Les fonctions d'achat essentielles sont assurées par des politiques stratégiques axées sur les objectifs et des systèmes d'exploitation solides, de préférence automatisés. Le pouvoir des achats stratégiques pour atteindre les résultats du système de santé est soit renforcé, soit limité par les dispositions de gouvernance et par un ensemble de facteurs externes.

Le cadre va au-delà des modèles et des régimes de financement de la santé pour donner une vue d'ensemble des dispositions d'achat dans tous les régimes afin d'identifier ce qui fonctionne et quand, comment et pourquoi.



Le cadre identifie quatre acteurs clés :

- ▶ **LE GOUVERNEMENT.** Il s'agit notamment des organismes publics qui réglementent les achats de produits de santé et définissent les mandats, les rôles, les règles et les processus qui guident les acheteurs de produits de santé et les prestataires de soins de santé.
- ▶ **LES CITOYENS.** Ce sont les bénéficiaires au nom desquels les acheteurs transfèrent les fonds communs.
- ▶ **LES ACHETEURS.** Ce sont les entités qui transfèrent les fonds communs aux prestataires de soins de santé au nom des bénéficiaires.
- ▶ **LES PRESTATAIRES.** Les prestataires de soins de santé reçoivent des fonds des acheteurs et fournissent des services aux bénéficiaires.

Le cadre comprend les éléments clés suivants, qui sont décrits plus en détail dans les sections suivantes :

- ▶ **LES DISPOSITIONS DE GOUVERNANCE** qui précisent les rôles, les responsabilités et l'obligation de rendre compte des institutions en matière d'achats de produits de santé
- ▶ **LES FONCTIONS D'ACHAT** et **LES CAPACITÉS** qui sont nécessaires pour les achats stratégiques
- ▶ **LES RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES** et **LE SYSTÈME DE SANTÉ** LES RÉSULTATS que les achats stratégiques peuvent aider à atteindre
- ▶ **LES FACTEURS EXTERNES** qui affectent directement ou indirectement les accords d'achat et renforcent ou atténuent le pouvoir d'achat



### **Dispositions de gouvernance**

Les dispositions de gouvernance sont les rôles, règles et processus décisionnels qui régissent le comportement des acheteurs et des fournisseurs. Elles fournissent une supervision, une structure hiérarchique et des mécanismes pour la participation des parties prenantes. Les dispositions de gouvernance précisent quelles institutions sont chargées d'exécuter quelles fonctions d'achat et comment ces institutions sont liées les unes aux autres.



### **Fonctions et capacités en matière d'achats**

Les fonctions d'achat sont les politiques, les processus et les décisions de l'acheteur en matière de gestion financière, de spécification des avantages, d'accords contractuels avec les prestataires, de mécanismes de paiement des prestataires et de systèmes de contrôle des performances. Le renforcement des capacités qui soutiennent ces fonctions peut améliorer les achats stratégiques et conduire à des améliorations du système de santé et à des résultats à long terme.

- ▶ **LA GESTION FINANCIÈRE** comprend la capacité de l'acheteur à prévoir et à gérer les recettes et les dépenses. L'acheteur doit savoir combien d'argent est disponible pour fournir l'ensemble des prestations et pour payer les prestataires pour les services contractuels.
- ▶ **LA SPÉCIFICATION DES PRESTATIONS** comprend la décision des interventions qui seront incluses dans le paquet de prestations et la spécification des normes de prestation de services, la part du coût des interventions qui sera couverte par l'acheteur et les politiques de partage des coûts connexes, ainsi que les médicaments couverts, y compris les politiques relatives aux médicaments génériques.
- ▶ **LES DISPOSITIONS CONTRACTUELLES** comprennent les règles de sélection des prestataires publics et privés, les conditions des contrats et les processus de conclusion et d'exécution des contrats.
- ▶ **LE PAIEMENT DES PRESTATAIRES** comprend les processus permettant de décider comment payer les prestataires sous contrat, la conception et la mise en œuvre des systèmes de paiement des prestataires, et les processus de fixation des taux de paiement.
- ▶ **LE SUIVI DES PERFORMANCES** comprend les processus permettant de suivre les performances des prestataires, de fournir un retour d'informations en vue d'une amélioration et d'effectuer une analyse au niveau du système pour éclairer les décisions d'achat.

D'autres capacités sont nécessaires pour mener à bien les fonctions d'achat de manière stratégique, notamment la planification stratégique et l'élaboration de politiques pour soutenir le mandat de l'acheteur, des systèmes d'information performants et intégrés, et une communication efficace entre les acheteurs et les parties prenantes.



### **Résultats**

Les achats stratégiques peuvent conduire aux résultats souhaités par le système de santé lorsque les acheteurs ont le pouvoir d'utiliser les fonctions d'achat pour atteindre les objectifs du système de santé. Les acheteurs peuvent utiliser leur pouvoir d'achat pour influencer directement l'affectation des ressources à différents types de services et de prestataires, les incitations pour les prestataires de soins de santé et la redevabilité dans le système. Le pouvoir d'achat augmente à mesure que la part totale des dépenses de santé passant par des mécanismes d'achat stratégique s'accroît et que l'acheteur acquiert une capacité et une autonomie suffisantes pour aligner ses décisions d'achat sur ses objectifs.

- ▶ **LES RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES** comprennent des accords d'achat et des incitations pour les prestataires qui conduisent à une plus grande efficacité parce que les ressources sont dirigées vers des services de meilleure qualité et plus rentables, en particulier les soins de santé primaires. Des incitations appropriées dans le système peuvent motiver les prestataires à fournir des services utilisant de manière efficace les intrants tels que le temps de travail du personnel, les fournitures et les équipements. La limitation de la croissance des coûts improductifs peut également renforcer la viabilité financière du système.
- ▶ **LES RÉSULTATS DU SYSTÈME DE SANTÉ** sont des améliorations à long terme qui constituent le fondement de la CSU : un accès équitable à des services de santé de qualité sans difficultés financières. Ces résultats sont possibles lorsque des ressources limitées sont dirigées là où elles ont le plus d'impact grâce à des achats stratégiques.



### **Facteurs externes**

Parmi les facteurs externes susceptibles de renforcer ou d'atténuer le pouvoir d'achat figurent l'environnement légal et réglementaire qui régit d'autres aspects du système de santé, le pourcentage de la population couverte par l'acheteur et la part des dépenses totales de santé qu'il gère, les règles de gestion des finances publiques et la structure du marché des acheteurs et des fournisseurs.

Ensemble, ces facteurs influent sur le pouvoir d'achat des acheteurs, qui peuvent influencer l'affectation globale des ressources dans le système, sur leur capacité à créer des incitations financières et non financières pour influencer le comportement des prestataires, et leur capacité à répondre à ces incitations.

## **Conclusion**

La vision de SPARC est de donner aux pays les connaissances, les meilleures pratiques et les outils pratiques pour les achats stratégiques afin de faire progresser les pays vers la CSU. Le cadre a été appliqué par les partenaires techniques de SPARC dans neuf pays afin de réaliser une cartographie fonctionnelle des accords d'achat et d'identifier les progrès réalisés et les obstacles à ces progrès. Les partenaires techniques ont utilisé une approche basée sur des méthodes mixtes pour alimenter le cadre de travail dans leurs pays, qui comprenait un examen approfondi de la littérature publiée et grise, des documents de politique et des rapports de projets, ainsi que des entretiens avec des informateurs clés, y compris les acheteurs, les prestataires et les agences gouvernementales. Cela a permis de fournir des informations de base sur les modalités d'achat dans leurs pays et d'ouvrir un dialogue sur la manière de prioriser les actions pour continuer à faire des progrès.

La cartographie fonctionnelle n'était pas un simple exercice académique ou technique, mais plutôt une occasion pour les partenaires techniques de combler le fossé entre les connaissances techniques et les discussions politiques sur la meilleure utilisation possible des ressources de santé. Cela a permis aux partenaires techniques et aux décideurs d'avoir une compréhension commune des modalités d'achat et de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas, et cela les a aidés à identifier les possibilités d'actions et d'investissements supplémentaires.

Les neuf pays sont uniques, avec leurs propres systèmes de financement de la santé, des systèmes variés et souvent fragmentés, comprenant des régimes financés par le budget de l'État, une assurance maladie privée et une assurance sociale, et des programmes financés par des bailleurs, chacun ayant ses propres modalités d'achat. Ce cadre a permis de donner un aperçu des dispositions, des fonctions et des capacités de gouvernance dans les différents systèmes, ainsi que de leurs effets, voulus ou non, sur le comportement des citoyens, des acheteurs et des prestataires.

Les partenaires techniques utilisent les résultats pour lancer le dialogue dans leurs pays sur la manière d'améliorer les achats stratégiques et d'élaborer des feuilles de route et des stratégies. SPARC utilise les résultats pour identifier les opportunités d'engagement avec les pays sur les moyens d'accélérer les progrès.

Ces vues transversales devront être mises à jour au fil du temps pour refléter les changements dans les modalités d'achat et les résultats qui en découlent. SPARC continuera également à affiner ce cadre de travail pour s'assurer qu'il reste utile et pertinent à mesure que les systèmes de financement de la santé évoluent.

SPARC vise à renforcer la capacité pour les achats stratégiques en Afrique subsaharienne en reliant l'expertise régionale existante et en la faisant correspondre à la demande des pays afin de mieux utiliser les ressources de santé. Ce cadre de suivi des progrès du projet a été appliqué dans les pays suivants par les partenaires énumérés ci-dessous.

	<b>BÉNIN</b>	Centre de Recherche en Reproduction Humaine et en Démographie (CERRHUD)
	<b>BURKINA FASO</b>	Recherche pour la Santé et le Développement (RESADE)
	<b>CAMEROON</b>	Recherche pour le Développement International (R4D International)
	<b>GHANA</b>	Université de Science et de Technologie Kwame Nkrumah (KNUST)
	<b>KENYA</b>	Programme de recherche KEMRI Wellcome Trust
	<b>NIGERIA</b>	Groupe de Recherche sur les Politiques de Santé (HPRG)
	<b>RWANDA</b>	École de santé publique de l'Université du Rwanda
	<b>TANZANIE</b>	Institut de santé Ifakara et Université de Dar es Salaam
	<b>OUGANDA</b>	Ecole de Santé publique de l'Université de Makerere (Makerere University School of Public Health)

**Strategic Purchasing Africa  
Resource Center (SPARC)**

Amref Wilson Airport, Lang'ata Road  
Nairobi, Kenya

info@sparc.africa  
www.sparc.africa

