

RENFORCEMENT DE L'AUTORITE DE L'ETAT BASE SUR L'ACHAT DES PERFORMANCES DANS UN CONTEXTE DE CONFLIT

CAS DE LA PROVINCE DU SUD KIVU/RD CONGO

1. *Submitted by (name organisation, name and email of contact person)*

CORDAID (Catholic Organisation for Relief and Development Aid)
Dr. Michel Zabiti
Conseiller au Programme PBF, CORDAID Bukavu, Sud Kivu, R.D. Congo
+243 994 68 57 30, michel.zabiti@cordaid.net

2. *Context (country and area where the intervention was initiated and 'intervention level')*

La Province du Sud Kivu vit depuis les années 1990 une situation de crise multi – forme qui a eu comme conséquence la dégradation du pouvoir de l'Etat dans plusieurs secteurs de la vie socio – économique dont celui de la santé.

Au même moment la situation de guerre qu'a connu le pays a détruit davantage l'infrastructure socio – économique avec une dégradation prononcée du pouvoir d'achat de la population, vivant principalement des activités du secteur primaire dont l'agriculture.

Avec la création des certains groupes armés dans différents territoires, l'administration locale a été perturbée et n'arrive plus à jouer correctement son rôle de régulateur. Il s'est également constaté une mégestion prononcée des ressources et du patrimoine de l'Etat.

Les considérations ci-dessus relevées, traduisent non seulement la perte de l'autorité de l'Etat Congolais tant au niveau national, provincial que territorial, mais aussi l'absence d'un état socio-économique capable de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le développement humain (accès aux services de santé, à la Justice, à la sécurité, à l'éducation,...) de la population grâce à une bonne gouvernance et une redistribution équitable des ressources nationales.

En plus on observe au niveau local une recrudescence des violences sexuelles et bien beaucoup des cas de traumatismes dus au contexte de conflit qu'a connu cette entité :

En effet, les violences sexuelles, surtout le viol en masse, se sont informellement institutionnalisées à l'intérieur de la société, suite aux attaques des groupes et bandits armés. Le viol est utilisé comme une arme de guerre et parfois exercé comme une punition collective contre une population.

Le système de santé n'a pas échappé à cette crise qui a conduit à une désorganisation dans les prestations et la régulation des services de santé.

3. *Brief description of the intervention*

CORDAID appui le Financement Basé sur la Performance dans la Province du Sud Kivu depuis l'année 2006 à travers l'Agence d'Achat des Performances du Sud Kivu (AAP Sud Kivu) dans le secteur de la santé, de l'éducation, de l'administration du territoire et des infrastructures routières.

Les contrats de performance sont ainsi signés entre l'AAP et les structures sanitaires sur base d'indicateurs pertinents liés à la prestation des services de santé selon les normes prévues dans la politique nationale sanitaire.

Afin d'améliorer la régulation au niveau provincial, CORDAID a introduit depuis avril 2010 l'approche Financement Basé sur la Performance au sein de la Division Provinciale de la Santé en appuyant le troisième bureau de la Division Provinciale de la Santé pour lui permettre d'arriver à un assainissement du secteur pharmaceutique dans la province du Sud Kivu, le deuxième bureau de la Division Provinciale chargé des institutions de santé dans la mise à l'échelle de la contractualisation et de la réforme hospitalière, le cinquième bureau chargé de l'encadrement des zones de santé afin d'assurer les supervisions intégrées et l'amélioration du système d'information sanitaire et enfin le bureau de coordination du Médecin Inspecteur Provincial.

A cet appui CORDAID s'est également engagé à contracté avec le Ministère Provincial de la dans son rôle de garant de la mise en œuvre de la politique nationale sanitaire dans la province.

4. Brief description and reflection on the challenges encountered

Le défi majeur est de ressortir la possibilité de travailler avec les autorités étatiques sur base des contrats de performance et aboutir à des changements de comportement dans l'organisation des services de santé au niveau de la province.

Depuis plusieurs années, l'Etat Congolais a été considéré comme ne pouvant pas recevoir directement des financements frais de la part des bailleurs des fonds et qu'il faudrait par conséquent passer toujours par des organisations non gouvernementales. Les seuls appuis à apporter aux autorités étatiques devraient par conséquent se limiter à des intrants sous forme « in put » parfois ne répondant pas aux besoins réels de la population.

Cette situation est souvent à l'origine d'un antagonisme entre l'Etat et les ONG qui se mettent dans une situation de méfiance mutuelle. Le fonctionnaire de l'Etat ne se sentant pas considéré dans la gestion des fonds provenant des bailleurs est tenté au détournement à la moindre occasion qui s'offrirait. Pire, les intrants qui sont fournis à coûts très élevés sont exposés au détournement pour permettre aux de couvrir leurs propres besoins.

L'un des principes clés du PBF étant une autonomie de gestion des subsides obtenus après la production des résultats sur base des indicateurs SMART, les autorités étatiques ont la possibilité d'utiliser l'argent liquide dans la réalisation des activités qui sont inscrites dans leurs cahiers de charge respectifs.

Ainsi la Division Provinciale de la Santé est capable de mettre en application son plan d'assainissement du secteur pharmaceutique en empêchant la circulation des faux médicaments dans une province faisant frontière avec trois pays voisins (Rwanda, Burundi, Tanzanie) et où les entrées en médicaments ne sont pas bien contrôlées.

Un autre défi est celui d'arriver à concilier les différents modes de financement du secteur de santé dans une province où la situation humanitaire reste encore inquiétante et où les appuis au développement sont entrain de prendre place. Ainsi, bien que la province du Sud Kivu ait choisi le Financement Basé sur la Performance et les Mutuelles de santé comme modes de financement du secteur de la santé, plusieurs intervenants (MSF, IRC, MSH, ...) continuent à prôner les interventions sous forme « in put » avec parfois la gratuité des soins dans certaines zones de santé contredisant ainsi l'approche PBF dans laquelle la population est appelée à participer au financement des soins de santé.

Cette situation susceptible de créer des conflits entre ONGI intervenant dans le secteur de la santé est également capable de freiner le développement de la province dans la prise en charge des soins de santé primaires. L'autorité étatique a rôle important à jouer pour rapprocher les appuis dans le cadre de la politique nationale et éviter des gaspillages des financements dans la province à travers le Comité Provincial de Pilotage du Secteur de Santé dont le mode de fonctionnement vous sera développé au cas où notre soumission est retenue.

5. Reflection on the (possible) contribution to conflict transformation

Une amélioration de la régulation des services de santé abouti forcément à une bonne accessibilité de la population aux services de santé. Le PBF appliqué par CORDAID et AAP dans le secteur de santé touche ainsi directement les communautés locales qui se prononcent sur la qualité des services rendus par les prestataires. Ces prestataires sont à leur tour évalués continuellement par les régulateurs sur la qualité des leurs prestations. Une communion se crée alors entre la communauté, les prestataires et les régulateurs réduisant toutes les tensions internes pouvant conduire à des conflits.

Le processus d'élaboration des plans d'actions au niveau provincial qui est d'application avec l'approche PBF implique une participation de la population de la base vers le sommet. Les plans d'actions sont discutés avec les comités de santé au niveau de chaque aire de santé, ensuite au niveau de la zone de santé avant d'être consolidés au niveau de la Division Provinciale de la Santé et du Ministère Provincial de la Santé. Cette considération des préoccupations de la population dans la mise en œuvre des stratégies de renforcement du secteur de santé favorise un dialogue franc entre prestataires et bénéficiaires des services de santé.

Le rôle joué par le Comité Provincial de Pilotage du Secteur de Santé dans la coordination des interventions dans la province permet d'éviter des conflits entre ONGI entre elles et/ou avec les populations locales.¹

¹ Moïse Cifende Kaciko, Luc Reychler et Barbara Simaëys, « Les "ACF" hollandaises sur la voie de la transformation de conflits ; Rapport pays : R.D. Congo (provinces orientales), 2008.

6. Evidence of impact of intervention on health, health system, and/or conflict transformation

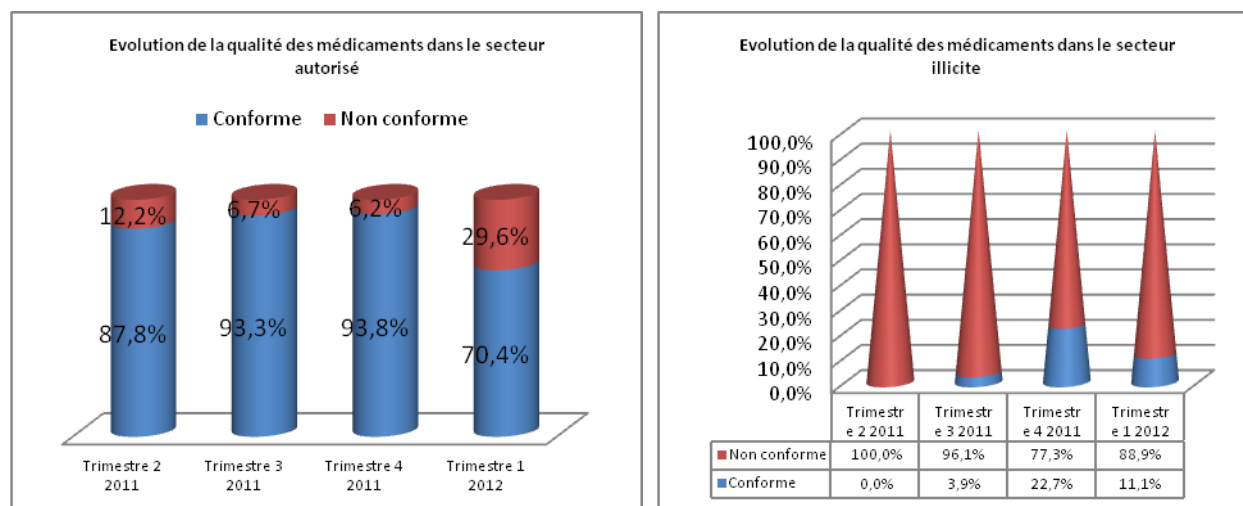
L'impact de la régulation du système de santé dans la province du Sud Kivu a été constaté à travers certaines études réalisées entre 2008 et 2011 dans les zones de santé où l'approche PBF est appliquée en comparaison avec les zones de santé témoin.

Certains indicateurs clés dégagent clairement une évolution nette de l'amélioration des services de santé en faveur de la population.

A titre illustratif, pour la prise en charge du Paludisme, l'une des pathologies les plus meurtrières dans la province, les études ont montré des améliorations considérables dans les zones d'intervention en comparaison avec la zone de santé témoin :

Hôpital	Schéma de prise en charge palu respecté 2008	Schéma de prise en charge palu respecté 2011	Écart absolu 2011/2008
HGR Lulingu	0%	75%	75%
HGR Shabunda	0%	100%	100%
<i>Intervention</i>	0%	88%	88%
HGR Kalole		75%	
Ensemble		83%	

Pendant ce temps l'analyse des résultats obtenus par le 3^{ème} bureau de la Division Provinciale de la Santé dans le contrôle de la qualité des médicaments par un MINILAB fourni par CORDAID pour l'assainissement du secteur pharmaceutique donne déjà des effets quant à la qualité des médicaments en circulation dans la province avec une nette différence entre le secteur autorisé par le régulateur et le secteur illicite :



7. Other relevant information

CORDAID tient à mettre à profit le succès récolté dans le renforcement de l'autorité de l'Etat dans les autres secteurs que celui de la santé. C'est dans ce cadre que des contrats de performance sont signés actuellement avec d'autres divisions provinciales et ministères provinciaux dans le domaine de l'éducation, de l'administration du territoire et des infrastructures routières. Dans les mois prochains ces mêmes contrats de performance seront élargis aux ministères provinciaux du Plan et Budget, des Finances, de la Justice ainsi qu'aux divisions provinciales du Plan, du Budget, des Finances, de la Justice, au tribunal de grande instance et au parquet.

Aussi afin de renforcer la communication et la redevabilité entre les prestataires des services dans les centres de santé et la communauté, CORDAID vient de démarrer un projet d'encadrement de 72 comités de santé avec l'application des « *Community Scores Cards* », instrument devant permettre aux comités de santé non seulement d'apprécier la qualité des services rendus dans les centres de santé mais aussi identifié les problèmes avec les bénéficiaires et envisager des solutions de commun accord avec les prestataires. Ce projet qui, du reste, est déjà d'application dans la République du Burundi, voisine du Sud Kivu est une fois de plus un moyen par excellence de contribuer à la résolution des conflits en créant une cohabitation pacifique entre les populations habitants une même aire de santé.