



**Rapport de présentation
Méthodes de vérification
de l'optimisation des ressources (VOR)
dans les soins de santé primaires
au Sénégal**

Préparé par :
Nafy Ngom Keïta
Inspecteur général d'État

Mai 2001

TABLE DES MATIÈRES

1. Avant-propos	1
2. Nature, Justification, contexte et objectifs du projet	3
2.1 Nature et justification du projet	3
2.2 Choix du secteur et contexte du projet	4
2.3 Objectifs du projet	6
2.4 Environnement du projet	7
2.5 Document stratégique du projet	10
3. Stratégie, échéancier et ressources requises	11
3.1 Stratégie de mise en œuvre et échéancier	11
3.2 Échéancier	12
3.3 Ressources requises	13
4. Suivi du mandat de VOR	14
Conclusion	14

1. Avant-propos

Depuis une dizaine d'années, le contrôle supérieur de l'État au Sénégal a connu un bond qualitatif, en termes de renforcement de l'expertise des vérificateurs et d'amélioration des méthodes, grâce à l'appui du gouvernement canadien, qui offre aux Sénégalais des bourses d'études en matière de vérification. Ces bourses sont accordées en vertu du Programme international d'aide aux bureaux de vérification de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (CCAF-FCVI).

En 1993, cinq inspecteurs généraux d'État ont effectué un stage de six semaines à l'École nationale d'administration publique du Québec (ÉNAP).

La visite au Sénégal au mois de juin 1994 de M. Yvan Gaudette, alors vérificateur général adjoint au Bureau du Vérificateur général du Canada, devait ouvrir de nouvelles opportunités à l'Inspection générale d'État (l'IGE).

En effet, il a été convenu lors de cette visite que, désormais, l'IGE et la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques (CVCCEP / Conseil d'État) se partageraient la participation du Sénégal au Programme international de bourses d'études de la CCAF-FCVI.

Ainsi, dès l'année suivante, l'IGE obtenait une bourse du programme de la CCAF-FCVI. Pour la session 1995-1996, elle fut accordée à l'inspecteur général d'État, M. Abdoulaye Sow. Rappelons que le premier boursier de ce programme était M. Mapenda Diaw Mbaye, de la Cour des Comptes, pour 1988-1989.

En 1997, à la demande du chef de L'IGE, le vérificateur général du Québec, M. Guy Breton, envoyait deux de ses collaborateurs, MM. Roger Deblois et Clément Clément, qui animèrent à l'intention de tous les Inspecteurs généraux d'État un séminaire sur la vérification de l'optimisation des ressources (VOR).

À la suite dudit séminaire, l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI) finançait pour deux inspecteurs généraux d'État, MM. Ousmane Traoré et Samba Mané Diakhaté, un stage de quatre mois au Vérificateur général du Québec (VGQ). Leur stage avait notamment pour objectifs, d'approfondir les connaissances en VOR acquises lors du séminaire de Dakar et d'élaborer de guides de vérification.

Le 26 juin 1999, M^{me} Aline Viennau, du Bureau du Vérificateur général du Canada s'est rendue dans notre pays, au nom de la CCAF-FCVI, pour interviewer cinq autres candidats au Programme international de bourses d'études : quatre de l'IGE et un de la CCVEP / Conseil d'État.

C'est donc à la suite de cette interview, que nous avons été admise au programme pour l'année 2000-2001.

Un des éléments importants du programme est la mise sur pied par chaque boursier d'un projet spécial, en concertation avec ses supérieurs. C'est dans ce cadre qu'il convient de situer notre projet qui portera sur : **méthodes de vérification de l'optimisation des ressources (VOR) dans les Soins de santé primaires (SSP) au Sénégal.**

2. Nature, Justification, contexte et objectifs du projet

2.1 Nature et justification du projet

Le projet des SSP au Sénégal est un projet de vérification qui couvre un secteur très important de la santé, secteur qui n'a jamais fait l'objet de vérification, en dépit de son impact sur la santé des populations et de l'importance des ressources qu'il mobilise.

Les méthodes de vérification de l'optimisation des ressources que nous envisageons d'utiliser dans le cadre de ce projet s'inspirent de celles du Vérificateur général du Québec (VGQ), fondées sur « l'école » selon laquelle le vérificateur oriente ses travaux et fait rapport sur ce qui ne va pas (déficiences appréhendées) dans les activités de l'entité vérifiée. Rappelons que, selon d'autres écoles de pensée, l'objectivité commande au vérificateur de faire rapport sur les dysfonctionnements mais, aussi, sur ce qui fonctionne bien.

La mise en œuvre de la philosophie et de la méthode de VOR du VGQ devrait permettre de :

- nous s'assurer, au terme du mandat de constitution d'une banque de projets de vérification, que les déficiences appréhendées en ce moment sont assez importantes pour justifier une vérification ;
- déterminer, le cas échéant, l'impact négatif de ces déficiences sur les résultats escomptés de la politique de soins de santé primaires ;
- déterminer dans quelle mesure les ressources mobilisées ont été gérées avec un souci d'efficacité, d'efficience et d'économie ;

- formuler, le cas échéant, des recommandations qui devront aider à une meilleure gestion des ressources, dans l'intérêt bien compris, de l'État et des citoyens et citoyennes.

Ce sera enfin l'occasion pour la soussignée, de tester les habiletés acquises en VOR au VGQ.

2.2 Choix du secteur et contexte du projet

Décrivant les conséquences d'un système de santé conçu sans tenir compte du niveau de développement économique et social et d'une médecine élitiste, dont les conditions d'accès privilégient plutôt les minorités nanties, la XXX^e Assemblée mondiale de la santé avait retenu de changer de stratégie, afin de rendre la santé accessible à toutes les classes de la société.

C'est ainsi que en 1978, une conférence internationale fut organisée sous les auspices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'UNICEF à Alma Ata (ex-URSS), pour mettre sur pied la stratégie des soins de santé primaires (SSP).

- **L'objectif mondial** était de promouvoir la santé des communautés par des actions de promotion, de prévention, de soins curatifs et de réadaptation. Le slogan est bien connu : « **La santé pour tous en l'an 2000** ».

- **Relativement aux objectifs stratégiques, les SSP visaient notamment :**

- l'accessibilité des soins de santé de base à tous les citoyens et à toutes les citoyennes, en particulier à ceux et celles des couches les plus démunies ;
- une participation directe et responsable de tous les citoyens et de toutes les citoyennes à la gestion de leur santé avec, notamment la mise sur pied de comités de santé dont les membres élus par les populations participent à la gestion ;
- la participation, même symbolique, des citoyens au financement de la santé.

- **Les principales composantes des SSP sont:**

- l'éducation et la sensibilisation des populations ;
- la prévention des maladies infectieuses ;
- la promotion de bonnes conditions alimentaires et nutritionnelles ;
- la santé maternelle et infantile, y compris la planification familiale, etc.

C'est la raison pour laquelle le secteur est d'une grande visibilité pour le public.

Pour le Sénégal, les SSP constituent à la fois une stratégie et une politique de santé publique avec d'importants programmes, mis en œuvre au niveau opérationnel sur tout le territoire par 801 postes de santé mais aussi par les centres de santé et les cases de santé situées dans les petits villages et les bourgades.

Le poste de santé (PS) est la subdivision sanitaire la plus proche des populations. Il est dirigé par un chef de poste, généralement un Infirmier diplômé d'État.

Notons que d'autres agents de la santé, notamment des médecins et des sages-femmes d'État, participent à la mise en œuvre des programmes liés aux SSP. Le centre de santé, le poste de santé et la case de santé forment le district qui constitue l'aire opérationnelle d'exécution des SSP.

- **Le financement des SSP** est assuré par l'État, les collectivités locales, les bailleurs de fonds, les organisations non gouvernementales (ONG), les populations et les centres de santé confessionnels.

Les ressources financières qu'ils mobilisent se chiffrent à plusieurs milliards de francs CFA, d'après les informations que nous avons obtenues.

2.3 Objectifs du projet

L'objectif majeur du projet est d'améliorer la valeur ajoutée des travaux de vérification à l'IGE.

En effet, nos méthodes de vérification étant surtout axées sur la vérification des systèmes et pratiques de gestion (vérification administrative et financière), la mise en œuvre de la VOR, axée certes sur les pratiques et les systèmes de gestion mais orientée notamment vers les résultats, serait d'un apport considérable pour améliorer la valeur ajoutée de nos travaux.

Le projet vise, entre autres objectifs, de donner à la soussignée, l'occasion de :

- mettre en pratique les connaissances théoriques et pratiques acquises durant le stage au Vérificateur général du Québec ;
- mettre en œuvre les différentes méthodes de la vérification intégrée. En effet, en évaluant si les différentes ressources ont été gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, le vérificateur pratique aussi de la vérification de conformité et, sur certains aspects, de la vérification financière. En fait, l'un n'exclut pas l'autre et l'on a bien souvent un effet de causalité dans les déficiences notées ;
- amener l'IGE à être plus économe et plus efficace dans l'exécution des mandats de vérification. En effet, si l'inspecteur vérificateur se fonde sur l'existence de déficiences appréhendées qui devraient avoir un impact évident sur les résultats de l'entité vérifiée et sur les services rendus aux usagers citoyens et citoyennes, l'IGE économise du temps et de l'argent.

2.4 Environnement du projet

Conçu chez le Vérificateur général du Québec et inspiré du modèle de la CCAF-FCVI, le projet sera mis en œuvre à l'inspection générale d'État qui utilise des méthodes de vérification inspirées du modèle francophone.

En fait, si le VGQ et l'IGE visent la même finalité en ce qui concerne les travaux de vérification, on note toutefois des différences tant du point de vue de la méthodologie de vérification que du point de vue du niveau de rattachement dans l'appareil d'État.

Il est important, nous semble t-il, de comprendre les différences aux niveaux organisationnel ou institutionnel et fonctionnel ainsi que dans les approches pour bien saisir la nécessité d'adapter la VOR à nos réalités locales.

Au plan institutionnel, alors que le VGQ relève exclusivement de l'Assemblée nationale qui est son unique client et pour qui il fait rapport, l'IGE relève, elle, du Président de la République et lui fait rapport. Cette différence au niveau organisationnel, relève de la nature même du régime politique sénégalais qui est un régime présidentiel. Le Président de la République est, au même titre que l'Assemblée nationale, élu au suffrage universel direct. Il dispose alors de la même légitimité que le Parlement.

Pour autant, cette situation n'entame pas le contrôle parlementaire qui existe dans toutes les démocraties. Dès lors, même si elle ne reçoit pas les rapports de vérification des inspecteurs généraux d'État, l'Assemblée nationale exerce parfaitement son contrôle sur l'action de l'exécutif. Ainsi, les parlementaires peuvent interroger en commission parlementaire ou en séance plénière les membres du gouvernement sur toute affaire qui les intéressent, notamment celles ayant fait l'objet de rapports par l'IGE.

Au niveau de la méthodologie, nous avons constaté que la VOR, telle qu'elle est pratiquée dans le système nord-américain, ne permet de contrôler directement « le dollar ». Elle s'intéresse plutôt aux activités des entités vérifiées et, en particulier, aux grandes fonctions de gestion. De même, elle ne se préoccupe pas directement de la comptabilité des matières.

En revanche, dans notre système de vérification au Sénégal, le vérificateur doit, dès le début de son mandat, vérifier les comptes de disponibilités, c'est-à-dire, le compte

bancaire, le compte caisse et le compte courant postal, de même que la tenue des livres de comptabilité. Par matières, on désigne : les fournitures, les équipements, les véhicules, le carburant, les médicaments, le matériel médical, etc. De façon générale, tout ce qui n'est pas deniers, valeurs et archives administratives fait partie de la comptabilité des matières, qui permet à tout moment d'avoir un inventaire permanent et complet de l'existant au sein de l'entité de même que des mouvements qui affectent cet existant. Tout ce qui est comptabilisé comme dépense dans la comptabilité des deniers doit apparaître comme entrée de matières dans la dite comptabilité. Celle-ci est organisée selon des règles précises qui fixent les conditions de conservation des matières, les règles relatives à leurs mouvements, leur réforme et leur destruction, le cas échéant, ainsi que les responsabilités du comptable et de l'administrateur des matières. C'est pourquoi la comptabilité des matières est un outil important de gestion auquel s'intéresse tous nos travaux de vérification. Dès lors, elle fait toujours partie des éléments considérés par la vérification.

Il résulte de ce qui précède qu'au moment de l'élaboration des objectifs de vérification et des critères d'évaluation, l'équipe de vérification du projet des SSP doit fixer, en plus des objectifs et critères liés aux fonctions de gestion, deux objectifs de vérification ainsi que leurs critères d'évaluation, pour prendre en compte la vérification des comptes de disponibilité et de la comptabilité des matières.

Il est aussi à noter que la mise en œuvre du projet sera accompagnée de la rédaction par la soussignée, d'un document stratégique.

2.5 Document stratégique du projet

Le document s'intitule : « Manuel de vérification de l'optimisation des ressources ».

L'objectif du manuel est de :

- montrer comment appliquer les méthodes de VOR dans le secteur de la santé, en particulier dans les soins de santé primaires (SSP). Cela devrait donner au Bureau une stratégie et des lignes directrices pour la mise en œuvre de la VOR dans le secteur de la santé ;
- permettre aux collègues qui n'ont pas encore eu la chance de participer au programme international de la CCAF-FCVI de mieux comprendre la méthode de VOR ;
- faire connaître les méthodes de vérification de l'IGE, en comparant la pratique actuelle à la démarche que nous allons appliquer en l'adaptant à nos réalités.

À cet effet, nous nous proposons, outre l'introduction et la conclusion, d'articuler le document autour des parties suivantes :

1^{re} partie Généralités sur la Vérification intégrée

2^e partie Phase de planification

3^e partie Phase d'examen détaillé

4^e partie Phase d'élaboration du rapport

5^e partie Phase de suivi des recommandations

Le projet du document sera soumis au chef de l'Inspection générale d'État, qui devrait le soumettre à l'assemblée générale des inspecteurs généraux d'État, pour amendement et enrichissement, le cas échéant.

3. Stratégie, échéancier et ressources requises

3.1 Stratégie de mise en œuvre et échéancier

Il est évident que la mise en œuvre du projet va impliquer un certain nombre de changements dans notre démarche de vérification. Or, on le sait, le changement est une œuvre de longue haleine qui nécessite patience, ouverture, pragmatisme et engagement. Je m'emploierai notamment à convaincre mes collègues et mes supérieurs de la pertinence de ma démarche et des résultats escomptés par le Bureau.

En tout état de cause, l'acceptation du projet est déjà acquise dans la mesure où j'ai obtenu l'aval et le support de mes supérieurs avant de le concevoir.

Au demeurant, compte tenu des dispositions de certaines normes de vérification à l'IGE, l'introduction de changements peut apparaître comme une violation de la réglementation. En effet, la loi relative aux inspecteurs généraux d'État, le décret

organisant l'Inspection générale d'État et d'autres actes réglementaires prescrivent que, « les missions de l'IGE sont inopinées ». Or, la VOR commande une bonne connaissance de l'entité et des activités à vérifier, ce qui implique une information préalable des acteurs concernés.

Tout compte fait, le premier boursier de l'IGE a procédé à l'exécution de son projet sans difficulté, grâce à l'ouverture d'esprit du chef de l'IGE, et cela devrait être valable pour nous.

Notre objectif sera aussi de faire modifier la réglementation, pour formaliser l'exécution des mandats de VOR. C'est là un autre challenge pour nous.

3.2 Échéancier

- Le dernier trimestre de l'année 2001 sera consacré à la planification du mandat de constitution de la banque de projets et à la cueillette d'informations sur les SSP.
- L'exécution du mandat de constitution de la banque de projets de vérification et la rédaction du rapport devront démarrer en janvier 2002 et se terminer à la fin du mois de mars 2002.
- Le rapport d'étude préliminaire sera finalisé à la fin du mois d'avril 2002, après validation par le comité consultatif.
- l'exécution proprement dite du mandat de vérification sera terminée, au plus tard, au mois de juillet 2002 ;
- le rapport de vérification sera rédigé et validé auprès des entités vérifiées et des entités concernées à la fin du mois de septembre 2002.

3.3 Ressources requises

La détermination des ressources se fera de façon approximative car, au stade actuel du projet, l'ampleur du mandat ne peut pas être totalement cernée. Toutefois, nous estimons que les ressources ci-après seront nécessaires.

- Ressources humaines :

- de deux à trois vérificateurs au minimum pour former l'équipe de vérification ;
- une secrétaire ;
- * un chauffeur ;
- trois experts à titre de consultants : un médecin spécialisé en SSP, un technicien supérieur de santé spécialisé en SSP pour la validation des aspects techniques du projet de vérification et un spécialiste en santé communautaire. Ces experts constitueront le comité consultatif.

- Ressources matérielles

- Un véhicule « tout terrain » pour le transport des vérificateurs durant tout le processus de vérification. En ce qui concerne le matériel de bureau, il est déjà disponible à l'IGE.

- Nous souhaiterions toutefois avoir le matériel audiovisuel nécessaire pour l'animation d'atelier en VOR à l'intention d'autres vérificateurs.

- Ressources financières

Un appui financier est nécessaire pour payer les experts et couvrir les frais de missions dans les régions.

4. Suivi du mandat de VOR

Après l'exécution du mandat et la finalisation du rapport, le suivi sera planifié et exécuté, conformément aux normes et principes de suivi généralement reconnus et à la pratique à l'IGE.

Conclusion

Tel est l'essentiel du projet que je voudrais mettre sur pied, dès mon retour au Sénégal.

Je voudrais profiter de cette occasion pour rendre grâce à Dieu (Seigneur des mondes) et pour exprimer ma profonde gratitude à la CCAF-FCVI et à l'ACDI de m'avoir donné l'opportunité de me familiariser avec la vérification intégrée et d'acquérir des habilités qui me permettront de mieux servir mon pays. Je remercie à ce propos M. Jean-Pierre Boclair, président de la CCAF-FCVI, M^{me} Marta Arnaldo, gestionnaire des affaires internationales, et Kimberly Speek, agente de liaison avec les stagiaires, qui n'ont ménagé aucun effort pour me procurer de bonnes conditions de travail.

Ces remerciements s'adressent également au Vérificateur général du Québec, M. Guy Breton, qui m'a accueillie et qui m'a mise en rapport avec un directeur de vérification, M. Laurent Lapointe, qui est ouvert, compétent et disponible. Il a rendu mon stage efficace et agréable. Je remercie aussi mon chargé de projet, M. Jean Villeneuve, et tous les membres de notre équipe de vérification : M. Michel Lambert et Mmes Francine Roy et Sylvie Sainte-Croix, pour leur disponibilité et leur parfaite collaboration.

Je voudrais exprimer aussi, toute ma gratitude à M^{me} Monique Tremblay et à MM. Pierre Blais et Paul-Émile Pratte qui se sont particulièrement préoccupés de mon installation à Québec dans de bonnes conditions.

Permettez-moi, également, de remercier le Vérificateur général du Canada et tout son personnel, en particulier, M. Jacques Leduc et M^{me} Donna Bigelow.

Merci à tous ceux et celles qui, de près ou de loin, matériellement ou par leurs conseils, ont contribué à ma formation, en particulier M. Siricondy Diallo, chef de l'IGE et M. Abdoulaye Sow, pour leur appui constant et l'attention particulière qu'ils ont portée à ma modeste personne depuis mon admission à ce programme de formation.