

**CADRE DE CONCERTATION, DE COORDINATION ET  
D' ACTIONS DE PLAIDOYER DE LA SOCIÉTÉ CIVILE  
POUR LA SANTÉ AU SÉNÉGAL**

**GUIDE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE  
POUR LA GOUVERNANCE  
SANITAIRE AU SENEGAL**

**BONNE  
GOUVERNANCE**

**T  
R  
A  
N  
S  
P  
A  
R  
E  
N  
C  
E**

**R  
E  
S  
P  
O  
N  
S  
A  
B  
I  
L  
I  
T  
É**

**P  
A  
R  
T  
I  
C  
I  
P  
A  
T  
I  
O  
N**

**E  
F  
F  
I  
C  
A  
C  
I  
T  
É**

**SOCIÉTÉ CIVILE**

VEILLE, ALERTE ET CONTRÔLE CITOYEN

**JANVIER 2023**



# PRÉFACE

La société civile joue un rôle important dans la conception et l'exécution des politiques de développement, ainsi que dans la territorialisation des politiques de santé publique. Parmi les missions de la société civile, il faut noter la promotion de la santé, l'appui technique et financier mais aussi et surtout la mission de veille et de contrôle citoyen. Elle est ainsi largement attendue pour contribuer au renforcement des instances de gouvernance dans le secteur de la santé.

Pour jouer pleinement leur rôle dans les différentes instances de gouvernance, les organisations de la société civile doivent aussi relever les défis de la bonne gouvernance interne à travers la redevabilité, de la qualité et de l'efficacité de la représentation dans les instances, de la compétence, de la maîtrise de leur rôle et de leadership.

Afin d'outiller les organisations de la société civile, ce guide a été élaboré par le pool Gouvernance de la plateforme 3CAP SANTE de manière participative au niveau central et régional impliquant les organisations à la base.

Il a pour objectif de servir de référence pour renforcer la gouvernance interne des organisations et celle des instances de coordinations auxquelles elles participent, pour une meilleure implication dans ces instances au niveau central et local.

Que toutes les institutions et les personnes ressources, qui, de par leur contribution, ont permis la réalisation de cet important document, veuillent trouver l'expression des remerciements de l'ensemble des organisations membres de la plateforme.

Nous espérons une utilisation la plus large possible de ce guide par la société civile pour le plus grand bénéfice des populations.

Le président du Conseil d'Orientation et de Suivi



M. MOUNDIAYE CISSE

# REMERCIEMENTS

Le guide de la société civile pour la gouvernance sanitaire au Sénégal a été élaboré suivant une approche participative sous la coordination de 3CAP-Santé, à travers l'Association des Femmes Médecins du Sénégal (AFEMS) sous récipiendaire du pool gouvernance, l'Association de Conseil pour l'Action (ACA) et ENDA avec l'appui technique d'un consultant.

Le Cadre de Concertation, de Coordination et d'Action de Plaidoyer de la Société civile pour la Santé au Sénégal remercie toutes les personnes et organisations qui ont contribué à l'élaboration de ce guide.

Ce guide est un des livrables du projet NPI EXPAND/Palladium financé par l'USAID. 3CAP-Santé apprécie leur appui technique et financier qui a permis la réalisation de ce document.

Une mention particulière est adressée à ces personnes citées ci-dessous pour leur collaboration appréciable et leur participation active dans tout le processus d'élaboration de ce guide.

## LISTE DES PERSONNES AYANT CONTRIBUE A L'ELABORATION DU GUIDE

PRENOM ET NOM	ORGANISATION/FONCTION
Dr Mor NGOM	Consultant
Dr Isabelle Moreira	AFEMS
M. Djibril Diagne	ACA
M. Ibrahima Yade	ACA
Dr Fatou Kassé	AFEMS
Dr Isseu Diop Touré	NPI EXPAND/PALLADIUM
M. Abdou Aziz Mandiang	ENDA Santé
M. Amadou Bamba Ciss	STP (3CAP-Santé)
M. Alioune Fall	STP (3CAP-Santé)
Mme Penda Dieng	ENDA Santé
Mme Aminata Niang	AFEMS
Dr Karim Diop	3CAP-Santé
M. Ousseynou Badio	ANCS
M. Sidy Mokhtar Ndiaye	ENDA Santé
M. Mouhamadou Ba	ENDA Santé
M. Mamadou Bassirou Ndiaye	RN/ASLUT
M. Djibril Ousmane Ndong	RSJ
Mme Bintou Diallo	ACDEV

# SOMMAIRE

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES.....	06
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	07
<b>PREMIERE PARTIE : GENERALITES.....</b>	<b>09</b>
I. CONTEXTE.....	09
II. PRESENTATION DE 3 CAP-SANTE.....	10
III. PRESENTATION GENERALE DU GUIDE.....	12
III.1. OBJECTIFS DU GUIDE.....	12
III.2. APPROCHES METHODOLOGIQUES D'ELABORATION.....	12
III.3. CIBLES DU GUIDE.....	13
III.4. COMMENT UTILISER CE GUIDE.....	14
IV. DEFINITION DES CONCEPTS DE GOUVERNANCE.....	14
V. PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE.....	15
<b>DEUXIEME PARTIE : INSTANCES DE GOUVERNANCE SANITAIRE.....</b>	<b>17</b>
I. INSTANCES DE GOUVERNANCE AU SENEGAL.....	17
II. MODALITES DE MISE EN PLACE DES INSTANCES DE GOUVERNANCE ET LEUR FONCTIONNEMENT.....	19
III. FONCTIONS DES INSTANCES DE GOUVERNANCE.....	20
IV. SOCIETE CIVILE ET INSTANCES DE GOUVERNANCE.....	21
<b>TROISIEME PARTIE : INTERVENTIONS DE LA SOCIETE CIVILE POUR UNE AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE.....</b>	<b>25</b>
I. EN RAPPORT AVEC LA TRANSPARENCE.....	25
II. EN RAPPORT AVEC LA RESPONSABILITE.....	27
II.1. AMELIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES.....	27
II.2. CONTROLE SYSTEMATIQUE.....	28
II.3. REDEVABILITE ET REPORTING.....	28
III. EN RAPPORT AVEC LA PARTICIPATION.....	30
IV. EN RAPPORT AVEC L'EFFICACITE.....	32
IV.1. DEVELOPPEMENT DE LA GOUVERNANCE ORGANISATIONNELLE.....	32
IV.2. GESTION AXEE SUR LES RESULTATS.....	32
IV.3. EVALUATION.....	33
IV.4. RENFORCEMENT DU LEADERSHIP.....	33
<b>QUATRIEME PARTIE : EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES.....</b>	<b>35</b>
I. BUREAU EXECUTIF DE LA PLATEFORME 3 CAP-SANTE.....	35
II. IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE CCM.....	36
III. ELABORATION ET VALIDATION DE PLANS D'ACTION AVEC LES POPULATIONS PAR LES CDS.....	36
IV. GESTION DE PLAINTES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE.....	36
V. AUTRES PRATIQUES PROMETTEUSES.....	37
CONCLUSION.....	38
REFERENCES.....	39

# LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

## LISTE DES TABLEAUX

**Tableau I** : Liens entre instances de gouvernance et résultats

**Tableau II** : Exemple de contenus des statuts et règlement intérieur des organisations

**Tableau III** : Axes d'intervention de la SC pour le renforcement de la transparence

**Tableau IV** : Axes d'intervention de la SC pour le renforcement de la responsabilisation

**Tableau V** : Axes d'intervention de la SC pour le renforcement de la participation

**Tableau VI** : Axes d'intervention de la SC pour une gouvernance efficace

## LISTE DES FIGURES

**Figure 1** : Etapes de mise en place de 3 CAP Santé

**Figure 2** : Etapes d'élaboration du guide

**Figure 3** : Rôle de la SC dans les structures de gouvernance

**Figure 4** : La SC comme socle des piliers de la bonne gouvernance

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

- ACA** : Association de Conseil pour l'Action
- AFEMS** : Association des Femmes Médecins du Sénégal
- AG** : Assemblée générale
- BE** : Bureau exécutif
- 3CAP Santé** : Cadre de Concertation, de Coordination et d'Actions de Plaidoyer de la société civile pour la Santé au Sénégal
- CCM** : Country Coordinating Mechanism (Instance de Coordination nationale des programmes du Fonds mondial)
- CDS** : Comité de Développement sanitaire
- COSC/GFF** : Coalition des Organisations de la Société civile sur le mécanisme de financement mondial (Global Financing Facility)
- COVID 19** : Maladie à Coronavirus 2019
- CRGE** : Comité régional de Gestion des Epidémies
- CT** : Collectivité territoriale
- DPPD** : Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses
- GAR** : Gestion axée sur les Résultats
- ISMEA** : Investir dans la Santé de la Mère, de l'Enfant et l'Adolescent
- LPSD** : Lettre de Politique sectorielle de Développement
- MCS** : Mission de Supervision conjointe
- MGP** : Mécanisme de Gestion des Plaintes
- MSAS** : Ministère de la Santé et de l'Action sociale
- NPI EXPAND** : Initiative Nouveau Partenariat pour une meilleure Santé
- NUP** : Partenaires locaux nouveaux et sous utilisés
- OCB** : Organisation communautaire de Base
- OMS** : Organisation mondiale de la Santé
- ONG** : Organisation non gouvernementale
- OSC** : Organisation de la Société civile
- PNDSS** : Plan national de Développement sanitaire et social
- PNUD** : Programme des Nations unies pour le Développement
- POCT** : Plan d'Opération de la Collectivité territoriale
- PTF** : Partenaire technique et financier
- RAC** : Revue annuelle conjointe
- RSS** : Renforcement du Système de Santé
- SRAJ** : Santé de la Reproduction des Adolescents/Jeunes
- UEMOA** : Union économique et monétaire ouest africaine
- USAID** : Agence américaine pour le Développement international





## I. CONTEXTE

Le Sénégal a entamé depuis 2012 des réformes dans le secteur de la santé dont notamment la réforme organisationnelle du MSAS en 2012 ; la réforme des mécanismes de financement de la santé et de l'action sociale avec l'élaboration du programme de Couverture Maladie Universelle ; la mise en place de la plateforme de Renforcement du Système de Santé (RSS) ; l'adoption des budgets-programmes et l'élaboration d'une Lettre de Politique Sectorielle de Développement (LPSD) émanant des directives du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA ; l'abrogation du décret n°112-118 du 17 janvier 1992 fixant les obligations des comités de santé et remplacé par le décret n°2018-35 portant statuts-types des Comités de Développement Sanitaire (CDS).

A travers son Plan national de Développement sanitaire et social (PNDSS) et à travers plusieurs engagements aux niveaux international et régional, le Sénégal a opté pour relever les défis sur la gouvernance et le financement de la santé par notamment l'amélioration du système de régulation, le renforcement du pilotage et de la coordination du secteur de la santé à tous les niveaux et l'efficacité dans l'utilisation des ressources.

Les principes directeurs qui guident la mise en œuvre du PNDSS 2019-2028, sont : (i) la Gestion Axée sur les Résultats ; (ii) la participation ; (iii) l'inclusion ; (iv) la redevabilité et (v) l'efficacité.

Le Sénégal est appuyé par les partenaires au développement comme l'USAID dont les actions sur le renforcement de l'engagement et la participation des collectivités locales et des communautés à la gouvernance de leurs propres services de santé visent à consolider l'impact des investissements et à mettre en place un système de santé autonome. Il est établi que la bonne gouvernance est incontestablement associée à la performance du système.

Pour faciliter la mise en œuvre des programmes de santé en utilisant les principes et caractéristiques de bonne gouvernance, le Ministère de la Santé et de l'Action sociale a élaboré plusieurs guides dont entre autres, le guide de la gouvernance sanitaire locale et leadership, le guide de l'élu local pour la gestion de la santé communautaire, le guide d'opérationnalisation de la politique de contractualisation dans le secteur de la santé au Sénégal.

A cela s'ajoute la mise en place ou le renforcement d'instances de gouvernance à tous les niveaux. La société civile, avec ses différents membres impliqués dans la mise en œuvre du PNDSS, est de plus en plus présente dans les instances de gouvernance aussi bien au niveau central, régional que local.

Au niveau central, nous pouvons citer des exemples comme la Revue annelle conjointe (RAC), les Missions conjointes de Supervision (MCS) qui sont des instances de pilotage du PNDSS. La Coalition des Organisations de la Société civile pour le Global Financing Facility (COSC-GFF Sénégal) est le partenaire privilégié de l'Etat et des partenaires techniques et financiers sur tous les aspects liés à la Santé de la Reproduction de la Mère, du Nouveau-né, de l'Enfant et de l'Adolescent et la Nutrition. La vice-présidence du CCM

(Mécanisme de coordination du Sénégal des programmes du Fonds mondial) est assurée par la société civile.

Au niveau régional, la société civile a joué un rôle actif dans les Comités régionaux de Gestion des Epidémies (CRGE) durant la pandémie à COVID 19.

Au niveau local, les organisations communautaires (associations de femmes, associations de jeunes) sont membres à part entière des assemblées générales des Comités de Développement sanitaire de leurs localités respectives, comme stipulé dans le décret portant statuts-types des CDS. La mise en place des CDS constitue une réforme majeure dans la gouvernance sanitaire locale s'insérant dans les dispositions réglementaires de l'acte III de la décentralisation.

Les gouvernements, les PTF et les OSC/OCB mettent toujours au-devant l'importance d'avoir des structures de gouvernance fonctionnelles pour contribuer à l'amélioration de la gestion des ressources limitées de nos programmes de santé et la réduction de la morbidité et la mortalité des populations, surtout des groupes vulnérables.

Les instances de gouvernance ont besoin de membres engagés capables d'assurer l'animation et l'impulsion, pour un fonctionnement efficace avec des décisions allant dans le sens d'une efficience des programmes et une satisfaction des bénéficiaires. Le Sénégal reconnaît le rôle important de la société civile dans les politiques de développement et dans la territorialisation des politiques de santé publique. Parmi les missions de la société civile, il faut noter la promotion de la santé, l'appui technique et financier mais aussi et surtout la mission de veille et de contrôle citoyen. Elle est ainsi largement attendue pour contribuer au renforcement des instances de gouvernance.

Pour jouer pleinement leur rôle dans les différentes instances de gouvernance, les organisations de la société civile doivent relever les défis de la bonne gouvernance interne à travers la redevabilité, de la qualité et de l'efficacité de la représentation dans les instances, de la compétence, de la maîtrise de leur rôle et de leadership.

C'est dans ce contexte et dans le cadre de la mise en œuvre des activités de la stratégie 2 du projet NPI EXPAND (renforcer les capacités et le leadership des OSC/OCB pour l'amélioration de la gouvernance et le suivi de la redevabilité des politiques et du système de santé), que s'inscrit ce guide de la société civile pour la gouvernance sanitaire au Sénégal. Son élaboration est coordonnée par 3CAP Santé, à travers l'Association des Femmes Médecins du Sénégal (AFEMS) sous récipiendaire du pool gouvernance et ACA (Association de Conseil pour l'Action) avec l'appui d'un consultant.

## **II. PRESENTATION DE 3 CAP-SANTE**

Le Cadre de Concertation, de Coordination et d'Actions de Plaidoyer de la société civile pour la Santé au Sénégal (3CAP-Santé) est né de la volonté d'une vingtaine d'organisations de la société civile, de co-crée un cadre commun de plaidoyer entre octobre et décembre 2020. Cette initiative, appuyée par Palladium à travers le projet l'Initiative Nouveau Partenariat pour une meilleure santé (NPI EXPAND), a permis de mettre en place entre janvier et décembre 2021, les organes de gouvernance et de gestion, d'élaborer le plan triennal de plaidoyer et de renforcement des capacités, de concevoir des outils de travail et de contractualiser avec des partenaires de mise en œuvre.

NPI EXPAND, accord de coopération financé par l'USAID, est conçu pour augmenter la

disponibilité et l'utilisation des services de santé, en renforçant la capacité technique et organisationnelle des partenaires nouveaux et sous-utilisés (NUP) et en les aidant à intensifier les innovations en matière de santé. Il s'agit d'une belle illustration de la nécessité d'impliquer tous les acteurs, y compris les petites ONG/OCB ainsi que les réseaux/associations en vue de contribuer à l'amélioration de la gouvernance sanitaire et tendre vers la couverture sanitaire universelle.

**Figure 1 : Principales étapes de mise en place de 3CAP-Santé**



3 CAP-Santé vise ainsi à :

- Mutualiser les ressources
- Fédérer les énergies et les actions dispersées
- Capitaliser et partager les expériences
- Constituer une base de données des expertises pour le renforcement de capacités
- Harmoniser les outils et les interventions en matière de plaidoyer pour la santé.

Les résultats attendus de 3 CAP-Santé pour le projet NPI EXPAND, à travers les quatre pools, sont notamment :

**• Pool Gouvernance**

- L'implication de la société civile et des acteurs communautaires dans la définition des politiques et programmes de santé est améliorée.
- Les capacités et le leadership des OSC/OCB pour l'amélioration de la gouvernance et le suivi de la redevabilité des politiques et du système de santé sont renforcées.

**• Pool Renforcement de capacités**

- Les capacités en plaidoyer des OSC/OCB qui interviennent dans le domaine de la santé maternelle, infanto-juvénile, santé de la reproduction et paludisme sont renforcées d'ici 2024.
- Les capacités de veille citoyenne des OSC dans le domaine de la santé maternelle, infanto-juvénile, santé de la reproduction et paludisme sont renforcées d'ici 2024.

**• Pool Reformes Juridiques**

- Un décret d'application de certaines dispositions de la loi sur la santé de la reproduction est signé par l'Etat du Sénégal.
- Une ligne budgétaire désagrégée qui prend en charge la SRAJ est inscrite dans la

nomenclature budgétaire des collectivités territoriales.

- **Pool Capitalisation et Pérennisation**

- Le plaidoyer pour le financement durable des activités de santé à haut impact par les décideurs est exécuté.
- Les capacités des pouvoirs publics, des membres des OSC et du secteur privé sur la capitalisation des expériences sont renforcées.

3CAP-Santé intervient dans toutes les régions du Sénégal mais spécifiquement dans le cadre du projet NPI, à Dakar, Diourbel, Fatick, Kaolack, Kédougou, Kolda, Louga, Saint-Louis, Sédhiou, Tambacounda, Thiès, Ziguinchor.

### **III. PRESENTATION GENERALE DU GUIDE**

#### **III.1. BUT ET OBJECTIFS DU GUIDE**

**Le but** du guide est de contribuer à l'amélioration de la santé des populations à travers la bonne gouvernance de l'action sanitaire au niveau de l'ensemble des organisations de la société civile (ONG et organisations communautaires) et des instances de gouvernance.

**L'objectif général** est de fournir aux organisations de la société civile, un outil opérationnel avec une démarche simple pour l'amélioration de la gouvernance sanitaire tirée des documents existants et des bonnes pratiques recensées pour la mise en œuvre de l'action sanitaire prenant en compte les principes généraux de la gouvernance à savoir la transparence, la participation et la responsabilisation.

**Plus spécifiquement**, il s'agit de :

- 1) Améliorer les connaissances des membres de la SC sur les concepts de gouvernance
- 2) Renforcer les capacités des acteurs de la société civile sur la gouvernance sanitaire
- 3) Harmoniser les axes d'interventions de la SC pour l'amélioration de la gouvernance sanitaire
- 4) Formuler des recommandations pour l'application des principes de gouvernance par les organisations de la société civile en général et les structures de gouvernance sanitaire en particulier.

#### **III.2. APPROCHES METHODOLOGIQUES D'ELABORATION**

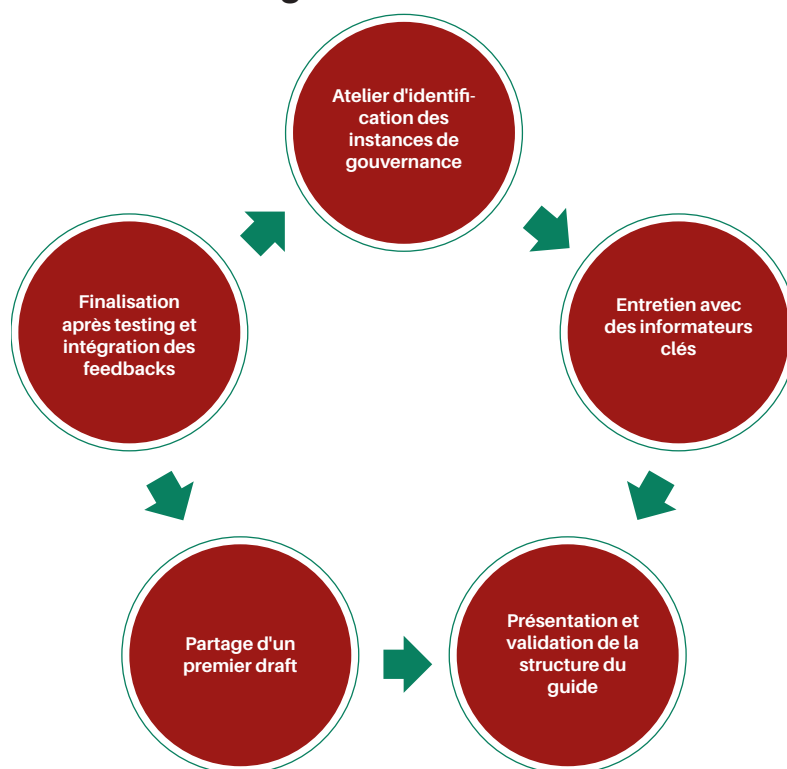
Le guide a été élaboré selon un processus participatif et inclusif. L'élaboration a suivi cinq grandes étapes :

- L'organisation d'une journée d'identification des structures de gouvernance. Durant cette journée, les acteurs de la société civile présents ont passé en revue les structures et instances de gouvernance au Sénégal, décliné les forces et insuffisances, déterminé quelques pratiques prometteuses en cours dans le pays ;
- L'organisation d'entretiens avec des informateurs clés pour compléter les informations recueillies lors de la journée d'échanges. Les thèmes abordés lors de ces entretiens ont gravité autour de la représentation de la SC dans les structures de gouver-

nance, la prise en compte des positions de la SC dans les instances de gouvernance, les bonnes pratiques et leurs impacts, les stratégies de collaboration entre acteurs, les besoins de renforcement de capacité en gouvernance sanitaire ;

- La présentation pour validation aux membres du « pool gouvernance » de la structuration du guide proposée sur la base des conclusions de la journée de partage, des résultats des entretiens avec les informateurs clés et de la revue de la littérature ;
- L'élaboration et le partage du premier draft du guide par le consultant en charge de la mission ;
- La finalisation après testing lors des sessions de renforcement de capacités des acteurs et intégration des commentaires et suggestions.

**Figure 2 : Etapes d'élaboration du guide**



### III.3. CIBLES DU GUIDE

Le guide est destiné à tous les responsables et membres des organisations de la société civile (organisations non gouvernementales, organisations communautaires de base et autres associations) impliqués dans la mise en œuvre de l'action sanitaire pour une meilleure santé des populations.

Ce guide peut être également utilisé par tous les membres des instances de gouvernance sanitaire, soucieux de l'application des principes et règles de gouvernance. Ces instances peuvent être à tous les niveaux, mais avec un accent particulier sur celles impliquant les organisations de la société civile.

Ce guide devrait contribuer à une meilleure reconnaissance des rôles attendus en matière de gouvernance, à une implication positive et enfin, un engagement harmonisé et efficace de la société civile.

### III.4. COMMENT UTILISER CE GUIDE

Ce guide, qui se veut d'être un document de référence pour les acteurs, offre aux membres des organisations de la société civile un outil orienté sur les actions à mener et à suivre pour une amélioration de la gouvernance dans les différentes instances. Ce guide n'est pas un nouvel ouvrage théorisant de nouveaux concepts et modèles sur la gouvernance sanitaire. Il tente de systématiser des éléments essentiels et de bonnes pratiques de gouvernance tirés de plusieurs sources et vient en complément au guide du Ministère de la Santé sur la gouvernance sanitaire locale.

Les acteurs pourront recourir aux différentes parties du guide pour trouver des éléments de réponse à leurs préoccupations dans le cadre de la gouvernance sanitaire et de l'implication de la société civile dans les différentes instances. C'est ainsi que le guide se décline en quatre grandes parties qui se présentent comme suit :

- La première partie consacrée aux généralités, rappelle le contexte, la création de 3CAP Santé, la présentation du guide, la définition de concepts de gouvernance et les principes de gouvernance.
- La deuxième partie présente les instances de gouvernance au Sénégal et l'implication de la société civile.
- La troisième partie aborde les axes d'interventions de la société civile pour l'amélioration de la gouvernance.
- La quatrième partie met l'accent sur quelques exemples de bonnes pratiques allant dans le sens de la bonne gouvernance sanitaire en vue de leur appropriation et leur extension au niveau national.

## IV. DEFINITION DES CONCEPTS DE GOUVERNANCE

### 1) Gouvernance

Il existe autant de définitions de la gouvernance que de contextes. La gouvernance est un concept ni homogène ni unidimensionnel. Nous allons en donner trois définitions.

- L'exercice du pouvoir politique, économique et administratif dans la gestion des affaires du pays à tous les niveaux.
- La manière par laquelle les travailleurs et les institutions publiques acquièrent et exercent l'autorité pour fournir des biens et services publics, incluant prestations des services de base, infrastructures et climat d'investissement rationnel.
- La gouvernance est la manière de ceux qui gouvernent d'exercer le pouvoir sur les gouvernés et celle de la société civile, du secteur privé, des citoyens d'influencer cet exercice. Ainsi, la gouvernance ne concerne pas uniquement le secteur public, les autres acteurs ont également une responsabilité. Elle comprend les interrelations entre ces différents acteurs et leurs impacts.

### 2) Gouvernance sanitaire

Rôle du gouvernement dans le secteur de la santé et de sa relation avec d'autres acteurs dont les activités ont un impact sur la santé. Ceci nécessite une vue d'ensemble et la direction de tout le système de santé, tant privé que public, afin de protéger l'intérêt public. Le gouvernement exerce sa fonction de guidance en développant, mettant en œuvre et

appliquant les politiques touchant d'autres fonctions du système de santé.

### **3) Transparence**

Ouverture à l'avis public, clarté et visibilité dans les processus de prise de décision.

### **4) Responsabilité**

Obligation de :

- Rendre compte de l'usage des ressources et des décisions prises
- Démontrer que le travail a été exécuté selon les règles et normes convenues
- Faire un rapport sincère et exact sur les résultats en rapport avec les missions et/ou les plans

### **5) Reddition des comptes**

La reddition de comptes désigne les processus, documents et informations à fournir aux partenaires et acteurs pour démontrer que les activités pour lesquelles l'organisation a été financée, ont bel et bien eues lieu et qu'elles ont été l'objet d'une saine gestion.

### **6) Participation**

Engagement et implication des citoyens dans les processus de prise de décision.

### **7) Corruption**

Abus du service public pour son gain/intérêt personnel. C'est un acte de mauvaise gouvernance

### **8) Intégrité**

Adhésion aux principes moraux et éthiques, fondement de la morale et de l'honnêteté.

### **9) Éthique**

Système ou code de valeurs morales qui établit les règles et les normes de conduite. L'éthique des soins de santé comprend trois principes : le respect pour les personnes, la bienfaisance et la justice.

### **10) Équité**

Absence de disparités systématiques en matière de santé. Elle sous-entend la justice sociale et l'impartialité pour atteindre le potentiel sanitaire complet. L'équité est différente de l'égalité.

### **11) Réglementation**

Conception des règlements et motivations en assurant leur juste application.

### **12) La gouvernance organisationnelle**

Ensemble des processus et structures utilisés pour guider et diriger les opérations et activités d'une organisation afin de servir les intérêts des clients.

## **V. PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE**

Les trois principes généraux de la pratique de bonne gouvernance dans tous les secteurs sont :

- **Transparence**
- **Responsabilité**

## • Participation

Plus spécifiquement, dans le cadre de la gouvernance sanitaire, les instances de gouvernance doivent répondre aux principes suivants :

- Une **vision stratégique** qui permet de définir la direction à suivre pour un objectif commun ;
- La **participation** de tous les hommes et femmes fondée sur la liberté d'association et d'expression et la recherche du consensus
- L'application impartiale des **règles de droit**
- La **transparence** à travers la mise à disposition de tous les acteurs d'une information juste, fiable et suffisante pour assurer le suivi des activités et des opérations
- La **réactivité** pour répondre de façon diligente aux besoins des parties prenantes
- L'**équité** et l'**inclusivité** en veillant à la justice sociale, l'impartialité dans l'allocation des ressources et la fourniture des services, la défense et l'intégration des minorités
- L'**efficacité** et l'**efficience** pour l'atteinte des meilleurs résultats en veillant sur les ressources utilisées
- La **responsabilité** centrée sur la redevabilité et la reddition des comptes
- L'**information** doit être utilisée de façon optimale pour une prise de décision rapide et efficace
- L'**éthique** contribue à la crédibilité de la structure de gouvernance et la confiance des acteurs extérieurs.



# 2

## DEUXIEME PARTIE : INSTANCES DE GOUVERNANCE SANITAIRE

### I. INSTANCES DE GOUVERNANCE AU SENEGAL

Le système de santé du Sénégal se présente sous la forme d'une pyramide avec trois niveaux.

Sur le plan administratif, l'organisation du Ministère de la Santé et de l'Action sociale comprend :

- Un niveau central qui regroupe outre le Cabinet du ministre, le secrétariat Général, les directions générales, les directions nationales, les services centraux rattachés et les centres nationaux de réinsertion sociale ;
- Un niveau intermédiaire qui regroupe les régions médicales et les services régionaux de l'action sociale ;
- Un niveau périphérique avec les districts sanitaires et les services départementaux de l'action sociale.

Sur le plan de l'offre de services de santé, le système compte :

- Les Etablissements publics de santé hospitaliers et non hospitaliers
- Les centres de santé
- Les postes de santé
- Les cases de santé.

Ce dispositif est complété par l'offre du secteur privé.

Sur le plan de l'offre de services d'action sociale, il faut noter :

- Les centres de réinsertion sociale
- Les services de l'action sociale des hôpitaux, des centres de santé et des structures scolaires
- Les centres de promotion et de réinsertion sociale.

Pour renforcer la gouvernance de l'action sanitaire et sociale à ces différents niveaux, des instances regroupant des parties prenantes et acteurs, sont mises en place pour accompagner les directions nationales, les régions médicales ou les districts dans la gestion des programmes de santé.

#### 1) Au niveau national

Les instances de gouvernance, comprennent entre autres :

- Les comités interministériels comme le Comité interministériel de Lutte contre la drogue (CILD)
- La Revue annuelle conjointe (RAC), présidée par le Ministre la Santé et de l'Action sociale, a pour mission principale de faire le bilan annuel des plans de l'année précédente et les conclusions des missions conjointes de supervision (MCS)
- Le Comité interne de Suivi (CIS), organisé deux fois dans l'année, examine entre autres les plans de travail, la situation de l'exécution des programmes et projets, les

rapports d'exécution budgétaire

- Le Comité national de Pilotage de la Santé communautaire (CNPSC) qui regroupe tous les acteurs de la santé communautaire, est une instance d'appui, d'impulsion et de validation des documents stratégiques
- L'Instance de Coordination nationale des programmes du Fonds mondial (CCM)
- Le Comité national de Gestion des Epidémies (CNGE)
- Le Conseil national de Lutte contre le SIDA (CNLS)
- Les Conseils d'administration des EPS (Etablissements publics de Santé) nationaux.

## 2) Au niveau régional

Le niveau régional comprend plusieurs instances dont notamment :

- Le Comité régional de Développement (CRD) est la première instance de gouvernance de la région, présidée par le Gouverneur et qui intéresse tous les sujets de développement et de société concernant une région donnée. Tous les responsables des services régionaux étant membres de l'instance, elle constitue une opportunité pour la multisectorialité.
- Le Comité régional de Gestion des Epidémies (CRGE) est une instance régionale, mis en place par arrêté du Gouverneur qui en assure l'autorité et qui regroupe les acteurs de la région dont la SC pour la prévention, la surveillance et la gestion des épidémies.
- Les Conseils d'administration des EPS sont les organes délibérants des établissements publics de santé et comptent parmi les administrateurs des représentants des usagers.
- Le Comité régional de Lutte contre le SIDA (CRLS) est une instance régionale mis en place pour la riposte contre le VIH/SIDA.
- La RAC régionale présidée par le Gouverneur de la région fait la revue annuelle des programmes de santé mis en œuvre dans la région.

Une instance coordonnée par le Médecin-chef de région tient chaque trimestre une réunion de coordination. Les membres de la SC y sont conviés mais il n'existe pas un arrêté ou une note de service qui détermine les membres de cette instance, autre que le personnel de santé.

## 3) Au niveau district/communautaire

A l'instar des niveaux central et régional, les niveaux départemental et local comptent leurs instances de gouvernance.

- Le Comité départemental de Développement (CDD) présidé par le Préfet du département.
- Le Comité de Développement sanitaire (CDS) dont les assemblées générales statutaires sont présidées par l'organe exécutif de la collectivité territoriale et les conseils de direction présidés par le Maire ou son représentant
- Le Comité départemental de Santé communautaire (CDSC)
- Le Comité local de Développement (CLD) présidé par le Sous-Préfet
- Le Comité local de Santé communautaire.

Il faut aussi noter qu'au niveau de chaque district, une instance coordonnée par le Médecin-chef de district et une autour de l'Infirmier-chef de poste se tiennent chaque mois (réunion de coordination). Les membres de la SC y sont conviés mais il n'existe pas un arrêté ou une note de service qui détermine les membres de ces instances de coordination, autre que le personnel de santé.

## **II. MISE EN PLACE DES INSTANCES DE GOUVERNANCE ET LEUR FONCTIONNEMENT**

### **II.1. MODALITÉS DE MISE EN PLACE DES INSTANCES DE GOUVERNANCE**

Les instances de gouvernance, en fonction du niveau (national, régional, départemental ou local), de l'importance accordée par l'autorité et de la composition des membres sont mises en place soit par des textes de lois, des décrets, des arrêtés (ministériels, du Gouverneur, du Préfet, du Maire), des notes de services, etc. Par exemple, le décret n°2018-35 du 05 janvier 2018 portant statuts-types des Comités de Développement sanitaire (CDS) formalise cette instance de gouvernance sanitaire.

Ces actes réglementaires administratifs (décrets, arrêtés, notes de services, etc.) formalisent l'instance de gouvernance et lui confèrent un caractère légal. Ils déterminent l'organisation et la composition de la structure, le champ d'action et les missions, le mode de fonctionnement, etc.

### **II.2. ACTEURS DES INSTANCES DE GOUVERNANCE**

Les acteurs qui composent ces instances de gouvernance sanitaire sont, en fonction du niveau :

- Les populations regroupées à travers des organisations de la société civile (ONG, OCB, associations de personnes vivant avec une maladie, etc.)
- Les prestataires des services de santé
- Les autorités sanitaires (équipes de directions du niveau central, équipes de direction des EPS, équipes cadres de régions ou de districts)
- Les autorités administratives
- Les élus locaux
- Les partenaires au développement

### **II.3. COMPOSITION DES COMITÉS DE DÉVELOPPEMENT SANITAIRE**

Le Comité de Développement sanitaire comprend les organes suivants :

- L'Assemblée générale
- Le Conseil de Direction
- Le Secrétariat Exécutif

Les CDS peuvent se regrouper en :

- Réseau au niveau district
- Fédération, au niveau département (collectivité territoriale) et au niveau national

L'Assemblée générale du CDS de la structure de santé comprend, suivant qu'il s'agisse d'un poste de santé ou d'un centre de santé, les délégués de quartier ou leurs représen-

tants, les chefs de village ou leurs représentants, les représentantes des associations de femmes reconnues, les représentants des associations de jeunes reconnues et les représentants des mutuelles de santé agréées.

La liste des associations pouvant être représentées à l'assemblée générale est validée par l'autorité administrative. Chaque organisation est représentée à l'Assemblée générale par deux (2) membres.

Les CDS sont des associations de participation à l'effort de santé publique dotées de capacités juridique et financière. Ils ont pour vocation de contribuer, avec l'Etat et les Collectivités Territoriales, à :

- La promotion de la santé des individus, des familles et des communautés ;
- La promotion de la participation des populations à toutes les étapes de l'identification et de la résolution de leurs problèmes de santé
- La mobilisation des populations pour la promotion de la santé
- L'amélioration de la qualité des prestations des services de santé
- La promotion de la solidarité pour l'accès des indigents et groupes vulnérables aux soins de santé, en relation avec les services de l'Action Sociale
- Porter un plaidoyer pour le financement de la santé auprès des collectivités territoriales, des partenaires techniques et financiers et d'autres partenaires au développement
- Assurer la gestion concertée avec l'Etat et les Collectivités territoriales des centres, postes de santé et structures assimilées
- La promotion des mutuelles de santé
- La gestion transparente des ressources

### **III. FONCTION DES INSTANCES DE GOUVERNANCE**

Les instances de gouvernance ont pour fonctions essentielles :

- La définition claire du rôle de chaque acteur et la répartition des responsabilités ;
- La mise en place de mécanismes permettant la responsabilisation dans l'organisation
- L'élaboration des politiques et la facilitation des prises de décision
- La supervision et le contrôle des opérations de l'organisation
- L'amélioration de la planification pour l'atteinte des objectifs
- Le renforcement de l'acceptabilité, la crédibilité, la viabilité et la bonne renommée de l'organisation
- La contribution à la protection sociale et environnementale

**Tableau I : Liens entre instances de gouvernance et résultats**

INSTANCES DE GOUVERNANCE	DIRECTION / ORGANE D'EXÉCUTION	RÉSULTATS
Définit les attentes	Communique les attentes	Les attentes des parties prenantes sont prises en compte
Donne le pouvoir	Met en œuvre	Les programmes de qualité sont effectivement mis en œuvre
Vérifie la performance	Elabore et présente les rapports sur la performance	Les exigences et règlements sont respectés

#### **IV. SOCIÉTÉ CIVILE ET INSTANCES DE GOUVERNANCE**

La société civile est composée de plusieurs types d'organisations allant des organisations communautaires de base, des associations de groupes constitués, des organisations non gouvernementales, des syndicats, des organisations de droits de l'homme, dont le but est de contribuer à la mise en œuvre de la politique nationale de développement économique, sociale et culturelle.

La constitution du Sénégal stipule en son article 9 que « tous les citoyens ont le droit de constituer librement des associations et des sociétés, sous réserve de se conformer aux formalités édictées par les lois et règlements. Ce droit ne peut être limité que par la loi. Les groupements dont le but ou l'activité seraient contraires aux lois Pénales ou dirigés contre l'ordre public sont prohibés ».

La liberté d'association est régie par la loi 1968/08 du 26 mars 1968. Plusieurs segments de la société (groupes de jeunes, de femmes, de membres d'une même confrérie, d'une même corporation, de groupes ayant les mêmes préoccupations sur le plan social, économique, environnemental, sanitaire, professionnel, religieux, culturel, etc.) se constituent en associations. Ils visent en général à défendre les intérêts de leurs membres, des valeurs et participer au développement de leur localité ou du pays.

Toute association nationale, régulièrement déclarée depuis au moins deux ans peut bénéficier d'un agrément en qualité d'ONG.

Les modalités d'intervention au Sénégal sont fixées par décret n°2022-1676 du 16 septembre 2022, abrogeant et remplaçant les décrets précédents notamment le décret n°2015-145 du 4 février 2015.

Pour être autorisée à exercer au Sénégal, toute organisation doit fournir les documents suivants :

- Une demande de reconnaissance adressée au Ministre de l'intérieur ou au Gouverneur de la région selon l'ampleur locale ou nationale de l'association.
- Deux exemplaires de statuts avec un timbre de 1000 FCFA sur chaque exemplaire.
- Deux exemplaires du procès-verbal de l'assemblée constitutive.
- Deux exemplaires de la liste des membres fondateurs de l'association. Une seule personne ne peut créer une association.

Pour être reconnue, l'organisation doit fournir :

- Une demande adressée à l'autorité compétente
- 2 exemplaires des statuts de l'organisation
- 2 exemplaires du procès-verbal de l'AG
- 2 exemplaires de la liste des membres fondateurs

Ce sont ces organisations reconnues qui sont appelées à participer aux structures et instances de gouvernance. La société civile est beaucoup attendue dans le renforcement des structures et instances de gouvernance à travers les actions de veille, d'alerte et de contrôle citoyen.

Pour servir d'exemple, les exigences liées à la bonne gouvernance doivent d'abord être respectées par les organisations de la SC. Ces exigences portent sur :

- La déclaration et la reconnaissance de l'organisation
- La disponibilité de statuts et de règlement intérieur
- La disponibilité d'un manuel de procédures
- La disponibilité d'un code d'éthique et de conduite
- La planification
- L'utilisation efficiente des ressources
- La disponibilité d'un système d'information
- Le suivi et l'évaluation
- L'audit des comptes
- Le reporting
- La diffusion des rapports

**Tableau II : Exemple de contenus des statuts et règlement intérieur des organisations**

LES STATUTS TYPES DES ORGANISATIONS	LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR
<p>- <b>Objet et composition</b> (dénomination de l'organisation, but et objectifs, qualité des membres, etc.)</p> <p>- <b>Administration et fonctionnement</b> (assemblée générale ou autre organe délibérant, direction, fonctionnement, attribut des membres.)</p> <p>- <b>Ressources</b> (types de ressources et provenance)</p> <p>- <b>Modifications de statuts</b> (modalités de modifications, notification à l'autorité compétente)</p> <p>- <b>Dissolution de l'organisation</b> (modalités de dissolution, notification à l'autorité compétente, devenir de l'actif)</p>	<p>Le règlement intérieur doit être adapté à chaque organisation en fonction de ses activités et de son statut. Il comprend les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conditions d'adhésion</li> <li>- Cotisations</li> <li>- Organisation interne</li> <li>- Modalités d'organisation des votes</li> <li>- Fonctionnement des commissions si elles existent</li> <li>- Procédures disciplinaires</li> <li>- Modalités de convocation</li> <li>- Remboursement des dépenses des membres dans le cadre de mission pour l'organisation</li> <li>- Modalités de modifications</li> </ul> <p><b>Le règlement intérieur doit être connu de l'ensemble des membres de l'organisation</b></p>

**Le manuel de procédures** est un document où sont consignées les directives sur les opérations à caractère administratif, financier et comptable de l'organisation. Il comprend essentiellement deux parties :

- La gestion administrative : mission de l'organisation, cadre législatif, organisation interne avec un organigramme, rôle et responsabilité des membres avec une description claire des postes, gestion des ressources humaines (recrutement, évaluation et rémunération du personnel), procédures des réunions (fréquence des réunions pour chaque organe interne), gestion des immobilisations, documents administratifs (plan de travail annuel, rapports d'activités, procès-verbal de réunion, ordres de mission, etc.)
- La gestion financière et comptable :
  - Sources de financement (budget, recettes, dons, etc.) ;
  - Dépenses (achat des biens et services, déplacements, séminaires, etc.) ;
  - Documents de suivi des opérations financières et comptables (fiche d'appel de fonds, journal de caisse, matrice du budget, rapport financier, etc.) ;
  - Procédures de gestion financière (gestion des comptes bancaires, gestion de la caisse, audit financier).

**Le manuel de procédures est un outil indispensable de bonne gouvernance pour les équipes de direction dans la gestion quotidienne de l'organisation**

**Le code d'éthique et de conduite** est un outil vecteur de bonne gouvernance, conseillé aux organisations soucieuses de transparence dans les rapports entre les membres et le public. Il oriente sur les rapports entre les membres de l'organisation, entre l'organisation et les utilisateurs et entre l'organisation et les populations. Le code d'éthique comprend entre autres :

- La mission de l'organisation
- Les valeurs partagées par les membres de l'organisation
- Les règles sur les comportements attendus des acteurs en fonction des stations qu'ils occupent et en vertu de la mission et des valeurs partagées
- Les responsabilités personnelles
- Les conflits d'intérêt
- L'environnement de travail
- Les relations avec le public
- Les mécanismes prévus pour faire respecter la mission, les valeurs et les règles du code d'éthique

Toutes les parties prenantes doivent être représentées lors de l'élaboration du code d'éthique qui doit être largement partagé et accepté.

**Figure 3 : Rôle de la SC dans les structures de gouvernance**

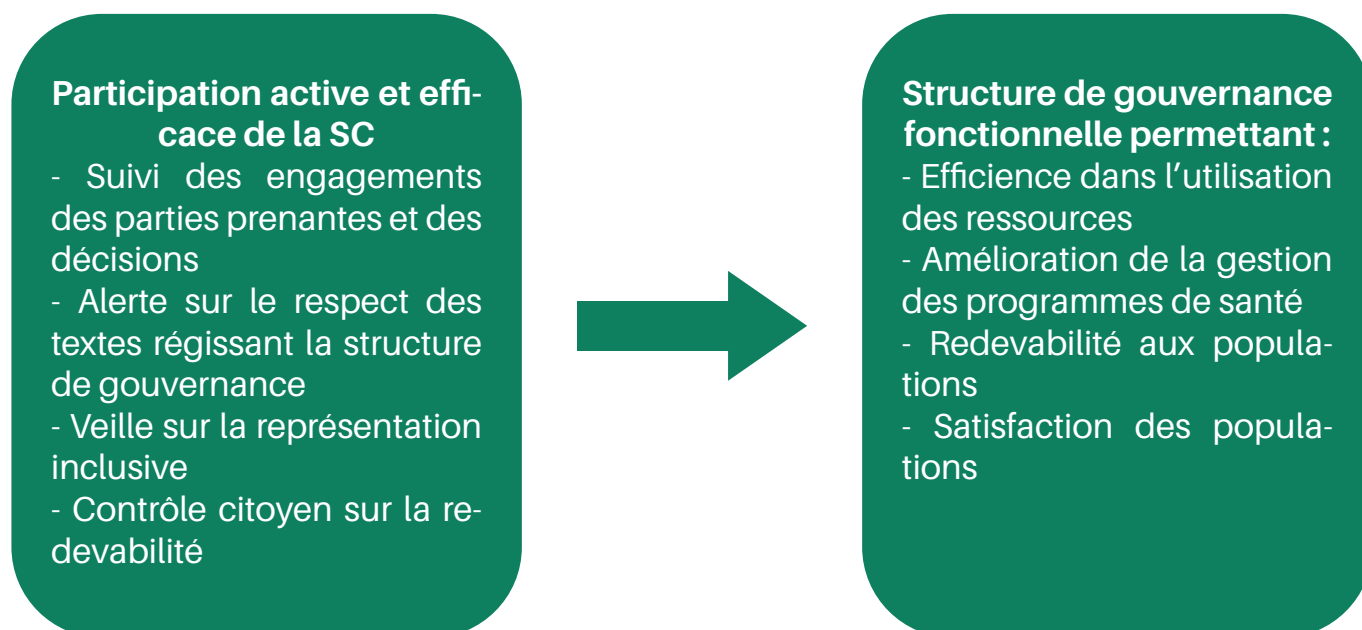
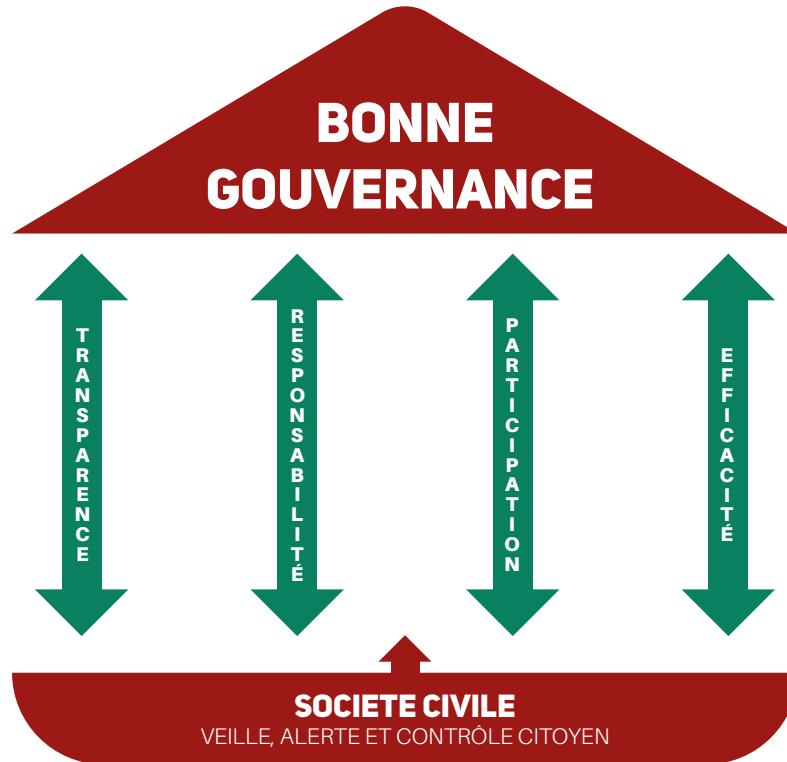




Figure 4 : La SC comme socle des piliers de la bonne gouvernance



La société civile doit être au cœur de la bonne gouvernance à travers d'une part ses initiatives novatrices et efficaces, d'autre part à travers son rôle de veille d'alerte et de contrôle citoyen. Elle est largement attendue dans la transparence et la redevabilité mais aussi dans l'initiation de réformes issues des actions novatrices qui ont fait leur preuve.

Des interventions de la SC en rapport avec la transparence, la responsabilité, la participation et l'efficacité pour améliorer la gouvernance sont déclinées dans ce guide

### I. INTERVENTIONS EN EN RAPPORT AVEC LA TRANSPARENCE

#### Planification

La planification et la budgétisation des activités représentent des outils de gestion et de référence qui guident la mise en œuvre des projets/programmes. Ils donnent une excellente visibilité des actions qu'une organisation doit mener dans le court, moyen ou long terme, leurs coûts et les rôles des acteurs.

Au niveau du Ministère de la Santé et de l'Action sociale, trois des outils de planification annuelle sont le plan d'action annuel budgétisé du CDS qui doit être intégré dans le Plan d'Opération de la Collectivité territoriale (POCT), ce dernier dans le Plan de Travail annuel (PTA) du district. En fonction du contexte, la planification est participative, inclusive et tient compte des besoins identifiés, des engagements, rôles et responsabilités des parties prenantes.

L'exécution des plans de travail doit être matérialisée sur :

- Un cadre de mesure des résultats et performances dans lequel, pour chaque objectif, des indicateurs de mesure des progrès par rapport à la cible sont bien définis ;
- Les rapports d'activités comprenant au moins la situation de l'exécution des activités, le niveau d'atteinte des indicateurs de performance, les obstacles rencontrés et solutions proposées, etc. ;
- Les rapports financiers qui doivent intégrer la situation d'exécution budgétaire par composante et par objectif mais aussi la situation des engagements et du budget.

La périodicité d'élaboration des rapports est déterminée dans le manuel de procédures ou dans les conventions signées avec les partenaires.

**Tableau III : Axes d'intervention de la SC pour le renforcement de la transparence**

<b>STRUCTURES DE GOUVERNANCE</b>	<b>AXES D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE</b>
<b>Au niveau central</b>	Participer à tous les exercices de planification du Ministère de la Santé (PTA, DPPD) Veiller à : <ul style="list-style-type: none"> <li>- La diffusion de l'information et des documents par les canaux appropriés</li> <li>- La diffusion et l'application des mécanismes de médiation et de résolution des plaintes :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Code de réglementation</li> <li>• Clarté des tâches et des attentes</li> </ul> </li> <li>- L'impartialité dans le traitement des problèmes.</li> </ul>
<b>Au niveau régional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alerter sur la régularité de la tenue des instances de gouvernance</li> <li>- Mettre en place une plateforme régionale de la SC pour participer à tous les exercices de planification et aux réunions de coordination trimestrielles</li> </ul>

STRUCTURES DE GOUVERNANCE	AXES D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE
<p><b>Au niveau district et communautaire</b></p>	<p>- Collaborer avec le responsable de la structure de santé, l'autorité administrative et de la collectivité territoriale pour suivre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'élaboration participative et inclusive des plans d'action annuels des CDS</li> <li>• La régularité du renouvellement des organes du CDS</li> <li>• L'organisation des assemblées générales (AG)</li> <li>• L'application des décisions de l'AG ;</li> <li>• La tenue régulière des réunions du conseil de direction</li> <li>• Le respect des statuts et du règlement intérieur</li> <li>• Le respect des tarifs fixés par l'autorité centrale.</li> </ul> <p>- Avec les usagers, les citoyens et les autres organisations de la SC :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informer les citoyens sur les problématiques/ enjeux de la santé à travers les canaux appropriés ;</li> <li>• Assurer que les citoyens sont impliqués dans l'élaboration des POCT à travers les plans d'action des CDS ;</li> <li>• Participer aux réunions de coordination mensuelles du district ;</li> <li>• Organiser des séances de restitution communautaire pour le partage des informations avec la communauté.</li> </ul>

## **II. INTERVENTIONS EN RAPPORT AVEC LA RESPONSABILITE**

### **II.1. AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES**

L'utilisation efficiente des ressources financières disponibles se justifie par l'objectif d'obtenir le maximum de bénéfices en termes de santé avec des services ayant un bon rapport coût-efficacité. Il s'agit, en se référant au plan de travail, de :

- Identifier toutes les ressources réelles et potentielles ainsi que leur montant ;
- Faire une estimation raisonnable des prévisions de recettes en se basant sur les réalisations de recettes des années précédentes (les deux ou trois dernières années)

- Identifier les dépenses qui devront être envisagées ainsi que leur montant. Pour l'identification des types de dépenses, toutes les activités inscrites dans le PTA doivent être évaluées financièrement, un renseignement sur les quantités, les prix est fait et les montants sont déterminés de façon réaliste et objective
- S'assurer que les dépenses, exécutées selon les procédures financières et comptables, n'excèdent pas le budget disponible.

Prioriser les services en fonction de leur rapport coût-efficacité n'est pas seulement un acte de bonne gouvernance, il permet considérablement d'améliorer la santé des populations

## II.2. LE CONTRÔLE SYSTÉMATIQUE

Le contrôle est un processus indispensable dans la pratique de bonne gouvernance. Le contrôle ne vise pas à critiquer des collègues au travail ou des partenaires mais à améliorer l'efficacité des programmes et la reddition obligatoire des comptes.

Le contrôle cherche à :

- Vérifier si les activités sont exécutées conformément aux procédures et suivant le respect des lois, décrets ou statuts régissant le fonctionnement de l'organisation ou de la structure de gouvernance ;
- Vérifier la conformité et la sincérité des opérations financières ;
- Mesurer les performances vers l'atteinte des objectifs ;
- Identifier les services fournis et les coûts par service ;
- Fournir des preuves pour des prises de décisions opportunes dans le cadre de l'affectation des ressources, le réalignement des activités, la prévention et la détection des fraudes, etc.

Le contrôle suppose :

- Les pièces justificatives complètes qui respectent les critères de validité ;
- Un enregistrement de toutes les opérations administratives, financières et comptables ;
- Une bonne organisation du système comptable ;
- Un bon archivage des documents comptables.

## II.3. LA REDEVABILITÉ ET LE REPORTING

Les exigences liées à la redevabilité sont de plus en plus agitées par les populations, les partenaires et toutes les organisations qu'elles soient régulièrement constituées ou non. En effet, toute structure ou toute organisation qui reçoit des fonds venant de l'Etat, de partenaires ou simplement de cotisations de ses membres, doit rendre compte de ses activités, élaborer et diffuser de manière transparente les rapports de ses activités et des rapports financiers. Ces rapports doivent à minima comprendre :

- Les diverses activités réalisées suivant les plans d'action ou de travail annuels
- Les services fournis

- Les zones d'interventions et les bénéficiaires de l'intervention
- Les cibles et les résultats obtenus en fonction des objectifs assignés, les performances
- Les bonnes pratiques
- Les informations nécessaires sur l'utilisation de tous les fonds reçus.

Les préalables pour avoir des rapports fiables sont :

- Un bon système d'information régulièrement renseigné avec des outils de collecte de données, des outils de stockage et d'analyse des données, un cadre de mesure des résultats et un format de rapport
- La prise de photos avec une autorisation préalable des personnes concernées

La diffusion transparente des rapports d'activités peut suivre plusieurs canaux appropriés :

- Courrier électronique
- Médias
- WhatsApp
- Restitution communautaire.

**Tableau IV : Axes d'intervention de la SC pour le renforcement de la responsabilité/redevabilité**

STRUCTURES DE GOUVERNANCE	AXES D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LE RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ
<b>Au niveau central</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivre et faire des rapports sur les allocations, les décaissements et l'utilisation des ressources financières.</li> <li>- Organiser des rencontres d'information sur les performances des programmes</li> <li>- Utiliser les médias pour le partage des performances des programmes</li> </ul>
<b>Au niveau régional</b>	Mettre en place les mécanismes de contrôle citoyen pour permettre aux responsables de rendre compte des décisions, activités et opérations menées.

STRUCTURES DE GOUVERNANCE	AXES D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LE RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ
<p><b>Au niveau district et communautaire</b></p>	<p><b>Avec le district sanitaire (DS) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interpeler le DS sur les performances des programmes sanitaires</li> <li>- Collaborer avec le responsable de la structure de santé, l'autorité administrative et la collectivité territoriale pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le suivi des rapports semestriels des commissaires aux comptes ;</li> <li>• Le respect des règles en matière de gestion des ressources.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Avec la collectivité territoriale (CT) :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interpeler les CT sur l'utilisation des ressources transférées par l'Etat</li> <li>- Mobiliser les citoyens pour s'assurer que l'Etat et les CT allouent des ressources à la santé</li> </ul> <p><b>Avec les usagers, les citoyens et les autres organisations de la SC :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobiliser les citoyens sur leur responsabilité dans l'effort de santé</li> <li>- Organiser les populations au contrôle citoyen pour demander des comptes sur les activités, les ressources et les décisions prises.</li> <li>- Initier autour de toutes les structures de santé, des mécanismes de gestion des plaintes</li> </ul>

### III. INTERVENTIONS EN RAPPORT AVEC LA PARTICIPATION

La participation des populations à l'effort de santé a fait l'objet de plusieurs réformes au Sénégal depuis 1972. La dernière en date, concerne celle portant création et statuts-types des Comités de Développement sanitaire par décret n°2018-35 du 05 janvier 2018.

La participation se traduit par différentes actions :

- L'identification des problèmes de santé des populations avec les populations à travers les groupes de discussions ;
- Le choix des membres devant participer aux instances

**Une représentation efficace et compétente dans les CDS et autres instances régionales et nationales de gouvernance, un défi que la SC doit relever**

de gouvernance ;

- Une représentation efficace dans les instances de gouvernance à tous les niveaux ;
- La participation à la prise de décision dans les instances de gouvernance ;
- La communication et l'information des populations pour leur participation aux politiques de santé ;
- La facilitation du dialogue entre les acteurs.

Pour une participation efficace à l'effort de santé et une bonne représentation aux instances de gouvernance, il faut prendre en compte :

- Les critères de désignation des représentants dans les instances de gouvernance ;
- Le choix du profil des membres ;
- Un cadre de partage des informations et décisions.

**Tableau V : Axes d'intervention de la SC pour le renforcement de la participation**

<b>STRUCTURES DE GOUVERNANCE</b>	<b>AXES D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR RENFORCER LA PARTICIPATION</b>
<b>Au niveau central</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Initier un mécanisme de collaboration formalisé entre la plateforme de la SC et chaque instance de gouvernance</li><li>- Veiller à la qualité de la représentation des membres de la SC en identifiant les compétences requises pour chaque type d'instance de gouvernance</li><li>- Participer à l'élaboration des politiques de santé avec des propositions venant de la base</li></ul>
<b>Au niveau régional</b>	Mettre en place une plateforme régionale de la SC pour une participation effective dans toutes les instances régionales de gouvernance
<b>Au niveau district et communautaire</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Organiser des séances annuelles d'identification des problèmes de santé des populations dans les localités couvertes</li><li>- Veiller à la participation des différents groupes de la population à l'élaboration des plans d'action des CDS</li></ul>

## IV. INTERVENTIONS EN RAPPORT AVEC L'EFFICACITE

### IV.1. DÉVELOPPEMENT DE LA GOUVERNANCE ORGANISATIONNELLE

Les responsables doivent intégrer dans leur mission, la création d'équipes autonomes au sein de leurs organisations respectives. Pour cela, il faut :

- Préciser clairement ce qui est attendu de chaque membre de l'équipe avec des indicateurs clés de performance ;
- Disposer de fiches de postes avec un organigramme, une description claire des tâches et une répartition des responsabilités ;
- Mettre en place les mécanismes pour développer la responsabilisation dans l'organisation ;
- Assurer l'élaboration des politiques/la prise de décision ;
- Mettre en place une politique de supervision et de contrôle des opérations de l'organisation ;
- Renforcer le positionnement et la planification de l'organisation vers la réalisation de sa mission ;
- Favoriser l'acceptabilité, la crédibilité, la viabilité et la bonne renommée de l'organisation.

La gouvernance organisationnelle est l'ensemble des processus et structures utilisés pour guider et diriger les opérations et activités d'une organisation afin de servir les intérêts de ses clients.

### IV.2. GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Le gouvernement du Sénégal, a opté depuis quelques années, pour la gestion axée sur les résultats (GAR) et mis en place des budgets programmes, institué des contrats de performance avec les organisations publiques autonomes. Les organisations de la société civile, doivent aussi se mouvoir dans ce nouvel environnement de pilotage de la performance mais aussi de prise de conscience des bénéficiaires en termes d'exigence de la qualité des services.

La GAR, ce modèle récemment instauré dans la gestion des programmes et qui met en exergue les liens entre les ressources utilisées et les résultats attendus, épouse les principes de la bonne gouvernance notamment, la transparence, le partenariat et la reddition des comptes, etc. Comme noté ci-dessus, les composantes de la GAR couvrent entre autres :

- La planification comme outil permettant à travers l'analyse de la situation, de définir les intrants, objectifs, activités, extrants et effets ;
- La définition d'un certain nombre d'indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus pour la population bénéficiaire ;
- La synergie dans les efforts des différents partenaires vers l'atteinte des objectifs

La SC doit s'assurer que le cadre de GAR est orienté sur :

- L'atteinte des résultats pour le citoyen ;
- La responsabilisation des acteurs concernés ;
- La transparence et l'imputabilité dans la gestion publique ;
- La disponibilité du personnel qui la met en œuvre.



communs ;

- L'efficacité et l'efficience dans l'utilisation des ressources disponibles (matérielles, financières et humaines) pour obtenir des résultats préalablement définis ;
- La reddition des comptes comme moyen pour renforcer la transparence, l'efficacité et la crédibilité de l'organisation ;
- Le changement du mode de fonctionnement des organisations et des institutions en vue d'améliorer leur efficacité pour atteindre les résultats escomptés.

### IV.3. EVALUATION

L'évaluation constitue souvent le maillon faible de nos politiques publiques. L'évaluation peut revêtir plusieurs formes et porter sur différents aspects des programmes ou projets. L'évaluation peut porter sur **la pertinence, la performance (écarts entre résultats attendus et résultats obtenus)** et **le succès** du projet/programme en cours ou achevé. Elle contribue au renforcement de la gouvernance.

L'évaluation peut aussi cibler la mise en œuvre des **dispositifs de gouvernance** permettant ainsi de mesurer les performances sur le cadre légal normatif, l'efficacité organisationnelle, le pilotage et la coordination, les plus-values de l'utilisation des ressources, etc.

L'évaluation de la gouvernance, un exercice à intégrer progressivement dans nos pratiques d'évaluation de programmes/projets.

### IV.4. RENFORCEMENT DU LEADERSHIP

La SC s'engage de plus en plus à apporter sa voix dans les décisions prises dans les instances nationales de gouvernance. Toutefois, en plus des compétences en plaidoyer et en communication, la SC doit développer un leadership fort pour une représentation plus efficace dans les instances de gouvernance.

Le leadership constitue une fonction qui permet de se connaître soi-même, d'avoir une vision partagée et parfaitement communiquée, de bâtir la confiance entre les collaborateurs et prendre une action efficace pour réaliser son propre potentiel.

Le leadership sert à changer les situations en s'appuyant sur les valeurs et sens de responsabilité des acteurs. Dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance, l'approche transformationnelle du leadership doit être d'avantage développée avec un processus qui englobe :

- L'initiation et le développement de changements importants dans les organisations à travers l'application objective des réformes, textes et règlements ;
- L'appui à la mise en place d'une conduite du changement pour l'adoption progressive des pratiques et changements nécessaires à la santé des populations ;
- Le renforcement des capacités de représentation et de négociation pour influencer sur les prises de décisions dans les instances de gouvernance.

La mise en œuvre de ce processus transformationnel requiert des qualités pour les leaders, dont notamment :

- Etre visionnaire et innovateur
- Savoir s'adapter au changement

- Etre dynamique
- Etre honnête et fidèle au but
- Capable de reconnaître ses erreurs et d'apprendre des autres
- Etre sûr de soi
- Avoir le sens de l'humour
- Etre à l'écoute de son équipe
- Comprendre les problèmes de son équipe
- Etre diplomate et humble.

Le leadership efficace transformationnel est gage d'une bonne application des réformes et changements nécessaires dans les politiques et programmes de santé

**Tableau VI : Axes d'intervention de la SC pour une gouvernance efficace**

<b>STRUCTURES DE GOUVERNANCE</b>	<b>AXES D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE</b>
<b>Au niveau central</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulser le changement dans les politiques publiques et renforcer la connexion entre les différentes parties</li> <li>- Influencer l'action sur les performances des programmes en mettant l'accent sur les déterminants clés de la santé</li> <li>- Evaluer les projets/programmes</li> <li>-Partager les rapports de performances et d'évaluation des projets/programmes</li> <li>-Veiller à l'utilisation des données pour les processus de décision</li> </ul>
<b>Au niveau régional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiller à la régularité des instances régionales de gouvernance</li> <li>- Veiller au partage des résultats sur les performances dans les instances régionales</li> </ul>
<b>Au niveau district et communautaire</b>	Intégrer dans les instances de gouvernance, le suivi de l'efficacité des services fournis aux citoyens

### I. BUREAU EXÉCUTIF DE LA PLATEFORME 3 CAP-SANTÉ

Le Cadre de Concertation, de Coordination et d'Actions de Plaidoyer de la société civile pour la Santé au Sénégal a mis en place un dispositif qui témoigne de la volonté d'application de la bonne gouvernance comme en attestent les actions suivantes :

- Mise en place de son principal organe de gouvernance, le bureau exécutif (BE), dont les missions et attributions sont clairement définies, à savoir :
  - Veiller à l'exécution des orientations et recommandations de l'AG de 3CAP-Santé ;
  - Présenter les rapports annuels techniques et financiers à l'AG de 3CAP-Santé ;
  - Convoquer les assemblées générales et déterminer leur ordre du jour ;
  - Veiller à informer les membres des règlements et fonctions de 3CAP-Santé ;
  - Mettre en place des groupes de travail ad hoc pour examiner toutes questions utiles et pertinentes ;
  - Valider les plans de travail annuels du Secrétariat technique permanent ;
  - Participer au recrutement du personnel du Secrétariat technique permanent ;
  - Approuver les rapports périodiques du Secrétariat technique permanent ;
  - Évaluer la performance du Secrétariat technique permanent ;
  - Décider de la création et/ou de la suppression d'emplois salariés ;
  - Autoriser des modifications budgétaires ;
  - Décider de l'ouverture de(s) compte(s) bancaire(s) et des délégations de signature
  - Arrêter les comptes de l'association qui seront soumis à l'approbation de l'Assemblée générale et proposer l'affectation des résultats ;
  - Décider d'engager une action en justice au nom de l'Association.
- Disponibilité d'outils de gouvernance : récépissé de reconnaissance, règlement intérieur.

3CAP-Santé, la plateforme de la société civile pour des réformes sanitaires innovantes et un renforcement du dialogue entre partenaires

La mise en place de la plateforme 3 CAP-Santé regroupant des ONG, des organisations communautaires de base et autres associations, représente une bonne initiative que la société civile devrait pérenniser pour améliorer sa participation, constituer un interlocuteur crédible pour influencer les décisions qui sont prises dans les instances de gouvernance sanitaire.

## II. IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE CCM

Le CCM est souvent cité en exemple par les acteurs de la santé comme étant un exemple d'instance appliquant les principes de la bonne gouvernance.

Sur le plan de la participation, le CCM est composé de 32 membres dont 44% des sièges sont affectés au secteur non gouvernemental (ONG nationales et internationales, organisations faitières, populations clés, personnes vivant avec la maladie, secteur privé) et partenaires techniques et financiers (Agences du Système des Nations unies, PTF bilatéraux). La procédure de sélection des membres est décrite dans le Règlement intérieur. La vice-présidence de cette instance est assurée par la société civile.

Les consultations communautaires ou les groupes WhatsApp pour partager les informations d'instances de gouvernance par la SC constituent des approches assez novatrices à étendre.

Dans un rapport d'évaluation du CCM, il ressort que la société civile sénégalaise est très active dans les activités du CCM et qu'elle organise régulièrement des consultations communautaires pour renforcer les capacités de ses membres sur les procédures du CCM, partager les décisions du CCM et recueillir leurs préoccupations dans le cadre d'un processus intégratif avec les ONG nationales, les personnes vivant avec la maladie et les populations clés. En plus de ces réunions, certains membres de la société civile ont créé des groupes WhatsApp pour partager les informations du CCM et requérir les avis sur les sujets traités au sein du CCM.

## III. ELABORATION ET VALIDATION DE PLANS D'ACTION AVEC LES POPULATIONS PAR LES CDS

Comme évoqué ci-dessus, un des outils de planification mis en place par le Ministère de la Santé est le plan d'action élaboré par les CDS.

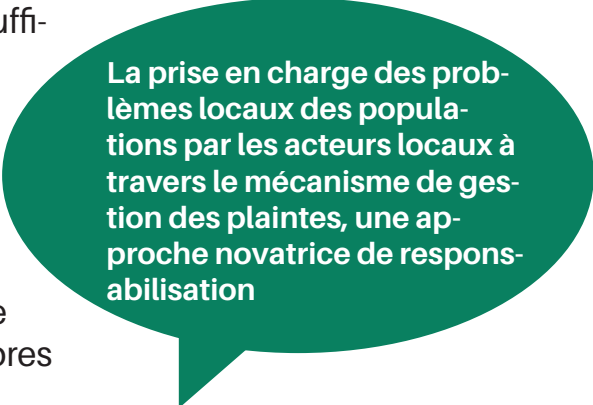
Des efforts sont notés avec certains CDS comme celui du poste de santé de Nimzatt dans le district sanitaire de Guédiawaye qui sacrifie à cet exercice de planification. Les plans d'actions annuels élaborés par le CDS sont présentés à la communauté autour de la structure de santé pour validation. Une partie des activités de ces plans est financée par le CDS, pour les autres activités, des financements sont recherchés des collectivités territoriales, mécènes et autres partenaires. Les rapports annuels portant sur l'exécution des activités planifiées, les ressources financières utilisées, sont aussi présentés lors des AG. Cette pratique, est un bon début dans la reddition des comptes et mérite d'être généralisée à l'ensemble des CDS du pays.

L'élaboration des plans d'actions avec les communautés et la restitution des résultats à ces mêmes communautés, est un bel exemple de transparence et de responsabilisation par les CDS

## IV. GESTION DE PLAINTES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet ISMEA (Investir dans la Santé de la Mère, de l'Enfant et de l'Adolescent), la COSC/GFF a opérationnalisé une approche novatrice de gestion des plaintes des populations à travers un mécanisme appelé « MGP » (Mé-

canisme de gestion des plaintes). Pour pallier les insuffisances des mécanismes classiques de résolution des problèmes, le MGP est mis en place dans des zones d'intervention du projet ISMEA et géré par un comité multi-acteur gravitant autour d'une structure de santé, présidé par l'autorité administrative et composé de prestataires, de chefs de services, de membres de la société civile, de bajenu gox (marraine de quartier ou de village), des bénéficiaires. Les membres des comités ont été formés sur le contenu du MGP.



La prise en charge des problèmes locaux des populations par les acteurs locaux à travers le mécanisme de gestion des plaintes, une approche novatrice de responsabilisation

Le MGP s'applique au personnel technique (sages-femmes, infirmiers, techniciens supérieurs de santé, médecins, pharmaciens et autres praticiens de santé) recruté dans le cadre du Projet ISMEA ainsi qu'aux autres personnels comme les consultants, les prestataires de services ou les firmes afin de maîtriser le processus relatif à leur intégration et aux discriminations subies dans leurs lieux d'affectation. Le MGP s'intéresse également aux éventuels désagréments causés par le volet réhabilitation des structures sanitaires car les travaux de construction peuvent affecter le fonctionnement desdites structures. Enfin, le MGP intègre un système de suivi évaluation dont les examens réguliers permettent de mieux connaître la typologie et les caractéristiques des plaintes, les tendances et les problèmes systémiques afin d'apporter les réponses adaptées. Une procédure spécifique est mise en place pour la gestion de la violence sexiste comme les Abus et Exploitations Sexuels (AES) ou les Harcèlements Sexuels (HS) ainsi que toutes les formes de maltraitance et d'exploitation des enfants et des personnes vulnérables.

Il existe plusieurs portes d'entrée pour recevoir ces plaintes et les canaux de transmission peuvent être les boîtes à idées, le numéro vert, les SMS, WhatsApp, les numéros standard, les applications numériques. Un circuit est défini depuis la réception de la plainte jusqu'à sa résolution.

## V. AUTRES PRATIQUES PROMETTEUSES

D'autres exemples non exhaustifs de pratiques prometteuses sont en cours de mise en œuvre par les OSC/OCB pour améliorer la gouvernance. Ces pratiques méritent d'être accompagnées et suivies pour voir les résultats et effets sur la santé des populations.

- 1) Création d'un collectif des CDS pour le partage et la recherche des solutions aux problèmes des postes de santé à Kaolack.
- 2) Rencontre trimestrielle entre les acteurs de la OSC, les élus locaux, les PTF pour partager les résultats à Pikine.
- 3) Mise en place d'une coalition multisectorielle au niveau des communes à Pikine.

## CONCLUSION

Les exigences de redevabilité sont de plus en plus agitées par les populations surtout en ce qui concerne l'utilisation efficace de leurs ressources confiées à des organismes publics comme privés. Nous espérons que ce guide sera utile aux organisations de la société civile dans l'exercice interne de bonne gouvernance et l'implication active dans les instances de gouvernance sanitaire.

Ce guide est un outil d'accompagnement à la mise en œuvre et à la prise de décision en matière de gouvernance sanitaire. Il rappelle aussi la nécessité pour toute organisation, de disposer de certains outils pour se conformer aux règles de transparence, de responsabilité, de participation et d'efficacité. Les pratiques prometteuses, en cours dans certaines organisations et instances de gouvernance, devront servir de modèles et s'étendre au niveau national.

Ce guide est accompagné d'un manuel du facilitateur pour la formation des acteurs de la société civile.

## REFERENCES

- 1) AMREF, Manuel de Formation en Gouvernance, Leadership et Management pour le Renforcement des Systèmes de Santé en Afrique, 2012
- 2) BOUMKHALED. M & LKHOYAALI. B (2021) « Gestion axée sur les résultats et bonne gouvernance publique : quelle relation ? », Revue Internationale des Sciences de Gestion Volume 4 : Numero 4 pp 1097 - 1115
- 3) CCM, Manuel de procédures, 2021
- 4) Décret 2018-35 du 05 janvier 2018 créant les Comités de Développement sanitaire, 2018
- 5) MSAS, Manuel de procédures de gestion des comités de développement sanitaire, 2019
- 6) Vision Mondiale, Stratégie mondiale de responsabilisation, 2015
- 7) MSAS, Guide de l'élu local pour la gestion de la santé communautaire, 2017
- 8) MSAS PNDS 2019-2028, 2019
- 9) MSAS, Guide de la gouvernance sanitaire locale et leadership, 2019
- 10) Programme Gouvernance et Paix au Sénégal (USAID-PGP-Sénégal) : Guide de mise en œuvre du baromètre de la bonne gouvernance, 2015
- 11) World Vision, La reddition des comptes aux populations affectées pour un monde sans faim, 2015

