

Soutenir les ressources humaines des pays grâce au financement des salaires, compléments de salaires, primes, incitations financières, et aux mécanismes connexes de recouvrement de coûts

- Informations destinées aux pays éligibles au soutien Gavi -

1. Portée et objectifs

Ce document fournit aux pays éligibles au soutien de Gavi des **directives définissant les critères et les conditions d'utilisation du soutien financier Gavi pouvant être octroyé pour le financement des coûts relatifs aux ressources humaines (RH)**, notamment les salaires, compléments de salaires, primes ou incitations. Ces directives concernent également l'utilisation des mécanismes connexes de recouvrement des coûts (indemnités et allocations journalières). Ce document concerne le **soutien financier** que les individus reçoivent, et **non** sur l'assistance technique ou managériale pour renforcer les capacités et les compétences des ressources humaines.

Les directives doivent être suivies conjointement avec les directives générales concernant les demandes de soutien : Soutien Gavi aux pays (consultable sur le lien : www.gavi.org/support/process/apply/).

2. Contexte

Les capacités en ressources humaines du PEV, des programmes du secteur de la santé et des fonctions de soutien essentielles (par exemple le ministère des Finances) sont souvent limitées dans de nombreux pays éligibles au soutien de Gavi, et constituent un obstacle majeur à la prestation de services de santé et à la mise en œuvre des subventions octroyées par Gavi. Gavi classe les coûts en ressources humaines en deux groupes principaux :

- **Coûts des RH (y compris les mécanismes connexes de recouvrement des coûts) en lien avec la gestion et l'administration du programme** : ceci s'applique particulièrement au gouvernement central au sein duquel un certain nombre de services (ou d'équipes/départements) dans les ministères - en particulier les équipes PEV, Planification, Finance/Comptabilité et autres entités du ministère de la Santé - ont un impact direct sur la bonne gestion des subventions Gavi et un effet catalyseur sur la prestation à tout les niveaux du programme PEV. Dans certains cas précis, les administrations des états/provinces/régions/districts (dans les pays à structures décentralisées ou dans des zones administratives rencontrant des problèmes spécifiques de couverture et d'équité) peuvent également être concernées.
- **Coûts des RH (y compris les mécanismes connexes de recouvrement des coûts) liés à la prestation de services** : ceci s'applique aux situations où les agents du secteur de la santé, infirmières, médecins et bénévoles fournissent directement des services de santé à la population, par exemple dans des zones rencontrant des problèmes spécifiques de couverture et d'équité. Dans ces zones, un soutien aux ressources humaines peut permettre aux pays de relever ces défis en améliorant la prestation de services. Les coûts relatifs aux ressources humaines financés dans le cadre des coûts opérationnels de campagne, relèveront dans la plupart des cas de cette catégorie.

Pour compléter les effectifs aux deux niveaux, certains pays demandent, dans le cadre de leur demande de subvention, le financement de personnel (salaires, compléments de salaires, primes et

incitations par exemple), l'engagement de ressources humaines externes dans l'administration (consultants indépendants ou consultants d'une autre institution par exemple), ainsi que le financement d'un budget pour les mécanismes connexes de recouvrement des coûts, c.à.d. indemnités journalières/allocation (lié à la nécessité de rémunérer le personnel lors de ses déplacements ainsi que les frais de séjour). L'utilisation des subventions Gavi pour soutenir ces interventions peut contribuer à garantir des capacités en ressources humaines adéquates dans le secteur de la santé, tant à court qu'à moyen terme. Cependant, cela n'est pas soutenable **à long terme et peut engendrer des risques**. Les compléments de salaires, par exemple, peuvent avoir pour effet de réduire la productivité des autres membres du personnel qui n'en bénéficient pas ; le recrutement d'un personnel externe peut entraîner une migration (ou « départ ») des effectifs du secteur de la santé publique ; une dépendance excessive vis-à-vis des indemnités journalières (per diem) peut favoriser un excès de formations non coordonnées, ou de supervision à la valeur limitée.

Gavi reconnaît par ailleurs que, bien que constituant souvent un obstacle majeur à la couverture et à l'équité, **les difficultés liées au recrutement de personnel dans les pays sont bien plus grandes que ce que l'Alliance peut supporter à elle seule. Les ressources de Gavi ne devraient donc jouer qu'un rôle catalytique permettant de surmonter les difficultés liées aux RH au sein des pays**, sachant que des réformes plus importantes dans ce domaine pourraient être nécessaires au niveau du ministère de la Santé, ou au sein de la fonction publique plus généralement. Ainsi, lors de l'élaboration d'une proposition de soutien Gavi, Gavi encourage les pays à déterminer les obstacles en termes de couverture et d'équité liés aux ressources humaines.

3. Approche du renforcement des capacités en ressources humaines

Les fonds de Gavi visent à soutenir les pays pendant une période donnée, mais ces derniers devraient se passer petit à petit du financement Gavi en vue de la transition hors du soutien de Gavi. Dans ce contexte, les pays bénéficiant du soutien de Gavi devraient progressivement prendre à leur charge les coûts liés aux ressources humaines, en particulier ceux récurrents par nature. Les pays doivent avoir un plan/programme démontrant comment ils vont financer et soutenir les coûts liés aux ressources humaines (voir le tableau de la section 3.1) au fur et à mesure qu'ils effectuent leur transition. A titre d'exemple, les pays en voie de transition accélérée devraient montrer comment les coûts opérationnels liés aux ressources humaines relatifs à des activités de vaccination, notamment les campagnes, seront à terme entièrement financés par des ressources nationales.

L'approche de Gavi vis-à-vis de l'éligibilité des coûts liés aux ressources humaines s'articule autour de trois facteurs : (a) Catégorie de Ressources humaines, en différenciant les activités relatives à la gestion/administration du programme et les activités de prestation de services, (b) Phase de transition dans laquelle les Pays se trouvent, et (c) Nature d'interventions soutenues, de plus amples restrictions s'appliquant aux interventions qui entraînent des coûts récurrents élevés, et considérées comme étant moins durables. Par exemple, il est attendu que les coûts de gestion/administration de programme soient limités dans le temps, ciblés sur un nombre limité de postes et entraîner ainsi des dépenses récurrentes inférieures à celles de la catégorie prestations de services, qui s'appliquera à un plus grand nombre de personnel ayant une influence plus importante sur la soutenabilité programmatique et financière.

Lorsque les coûts liés aux ressources humaines sont éligibles, ils doivent de manière générale représenter une proportion raisonnable de la totalité du soutien financier de Gavi. Sur la base d'une moyenne historique, cette proportion est estimée à environ 20 à 30 % du montant total de la subvention. Il s'agit donc d'un maximum indicatif. Ceci concerne toutes les situations décrites à la section 3.1 ci-dessous.

Il est également à noter que certaines **dispositions** pour recevoir un soutien sont établies afin d'**atténuer les risques** d'abus (voir section 4).

3.1 Approche pour le soutien aux coûts liés aux ressources humaines, relatifs à la gestion/administration de programme et à la prestation de services

Gavi travaille avec les pays afin de veiller à ce que les postes clés liés la gestion/administration de programme, et essentiels à l'atteinte des objectifs du programme, soient pourvus avec des candidats au profil adéquat. Ceci concerne en particulier les postes au sein du PEV, du département/unité de planification, finance/comptabilité et autres équipes participant au renforcement des systèmes de santé au ministère de la Santé. Gavi peut également apporter un soutien pour des postes en lien avec la gestion des risques financiers, en dehors du cadre du ministère de la Santé.

Dans certains cas précis, les administrations des états/provinces/régions/districts (dans les pays à structures décentralisées ou dans des zones administratives rencontrant des problèmes spécifiques de couverture et d'équité) peuvent également être concernées. Les Évaluations de la Capacité du Programme (ECP), la Justification de Soutien au Programme (JSP), les Évaluations conjointes et autres procédures de Gavi, permettront de déterminer les lacunes en matière de capacités des ressources humaines dans certains secteurs ou fonctions spécifiques, et de justifier si un soutien de Gavi pour les ressources humaines est nécessaire.

Le tableau ci-dessous fournit des informations sur l'éligibilité au soutien pour le financement des coûts liés aux ressources humaines, en fonction du type de financement et de la phase de transition dans laquelle se trouvent les Pays:

Type de soutien	Pays en phase d'autofinancement initiale/à faible revenu	Pays en phase 1 (phase de transition préparatoire)	Pays en phase 2 (phase de transition accélérée)
RSS et Paiements basés sur les performances¹	Gestion / administration de programme		
	Gavi s'engage dans un dialogue avec les Pays afin de s'assurer que les postes clés de direction, en particulier au sein de l'administration centrale, soient pourvus par ces candidats au profil adéquat.		
	Peut être utilisé pour la rémunération des RH, limitée dans le temps (salaires, complément de salaire, primes, incitations) – postes clés et nouveaux postes spécifiques à pourvoir, ou personnel financé par une subvention précédente (notamment au niveau du gouvernement central) :		Dans des circonstances exceptionnelles uniquement ³ (en particulier pour lutter contre les inégalités en matière de couverture vaccinale)
	<ul style="list-style-type: none"> • Pour du personnel administratif supplémentaire • Pour du personnel externe (consultants) recruté directement par l'Etat ou par le biais d'intermédiaires locaux² (si intégré à l'équipe respective et relevant directement d'un haut responsable de l'équipe) Peut aussi être utilisée pour les mécanismes de recouvrement des coûts.		
	Prestation de services		
	Peut être utilisé pour la rémunération des ressources humaines (salaires, compléments de salaires, primes, incitations) et les mécanismes de recouvrement des coûts (indemnités	Peut être utilisé pour la rémunération des ressources humaines (salaires, compléments de salaires, primes, incitations) et les mécanismes de recouvrement des coûts (indemnités journalières/allocations) dans des circonstances exceptionnelles ³ uniquement.	

¹ Les paiements basés sur les performances font référence au FBP (financement basé sur les performances) du soutien RSS de Gavi : des versements annuels dont l'éligibilité et le montant sont basés sur l'amélioration des résultats de la vaccination.

² Partenaires de Gavi Alliance basés dans le pays.

³ Peut concerner des situations où, par exemple : (i) Les coûts supplémentaires pour atteindre l'enfant suivant sont exceptionnellement élevés en raison du contexte national, par exemple lorsque des facteurs géographiques ou liés à la sécurité ont une incidence sur les coûts, et que les coûts correspondants sont spécifiquement ciblés sur les zones marginalisées ou à faible couverture ; (ii) Le coût liés aux ressources humaines est nettement plus élevé que dans d'autres pays (par exemple, coûts élevés de la main-d'œuvre sur le marché du travail, coût de la vie élevé) ; (iii) Pénurie temporaire d'autres ressources domestiques possibles (dû par exemple à des situations d'urgence à court terme).

Type de soutien	Pays en phase d'autofinancement initiale/à faible revenu	Pays en phase 1 (phase de transition préparatoire)	Pays en phase 2 (phase de transition accélérée)
	journalières/allocations) en priorité dans les zones à faible couverture vaccinale.		
Gestion / administration de programme et prestation de services			
SIV	Peut être utilisé pour les rémunérations des ressources humaines et les mécanismes de recouvrement des coûts liés à l'introduction d'un vaccin en priorité dans les zones à faible couverture vaccinale		
Coûts Opérationnels	<ul style="list-style-type: none"> • Peut être utilisé pour la rémunération des ressources humaines et les mécanismes de recouvrement des coûts, en priorité dans les zones à faible couverture vaccinale. • Maximum indicatif : de 20 à 30 %, correspondant à la proportion moyenne estimée des coûts liés aux ressources humaines dans le soutien financier total de Gavi, sur la base d'une moyenne historique. 	<p>Avec une priorité élevée dans les zones à faible couverture,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ne peut être utilisé que pour des mécanismes de recouvrement des coûts (indemnités journalières/allocations) ou des incitations (comme définis en section 5 ci-dessous) • Dans tous les cas, les salaires ne seront pas pris en charge et les compléments de salaire ne seront acceptables que s'ils sont liés à un mécanisme de financement basé sur la performance. • Maximum indicatif : de 20 à 30 %, soit la proportion moyenne estimée des coûts liés aux ressources humaines dans le soutien financier total de Gavi, sur la base d'une moyenne historique. 	Ne peut être utilisé
Subventions pour changements de produits	Peut être utilisé pour la rémunération des agents de santé et le paiement des indemnités journalières / allocations associés à un changement de produit ou de présentation		

Tableau 1. Utilisation et restrictions du soutien Gavi pour le financement des ressources humaines au niveau de la gestion et de l'administration de programme et au niveau de la prestation de services

Lorsque les circonstances exceptionnelles sont justifiées et sont documentées de manière satisfaisante, le soutien de Gavi peut être utilisé pour financer les coûts liés aux ressources humaines associés, dans la mesure où il est raisonnablement déterminé que d'autres sources de financement ne sont pas disponibles.

4. Dispositions

4.1 Dispositions générales

Afin d'atténuer les risques liés au financement des coûts liés aux ressources humaines, les **dispositions** suivantes s'appliquent :

1. Le soutien est clairement justifié, et notamment un lien étroit avec les résultats en matière de couverture et d'équité et/ou les objectifs du programme est établi ;
2. Pour ce qui est du soutien en matière de ressources humaines au niveau de la prestation de services, les zones à faible couverture seront au cœur des priorités ;
3. Le soutien aux ressources humaines demandé ne concerne pas les postes actuellement financés par l'Etat (c.à.d. qu'il ne devrait être qu'incrémental) ;
4. Le soutien doit être aligné aux normes/salaires/indemnités journalières en vigueur au niveau national (par exemple, politique ou plan national, directives de la fonction publique/des commissions du secteur de la santé) ;
5. Le soutien a été discuté avec les partenaires nationaux et d'autres donateurs concernés ;
6. Il n'y a aucun double financement avec des fonds provenant d'autres sources ;
7. Si les normes nationales en vigueur dans le Pays ne sont pas claires, Gavi suggère alors d'aligner les niveaux de soutien sur les pratiques d'autres donateurs dans le secteur de la santé du pays. Si aucun autre donateur ne fournit ce type de soutien, les salaires devraient être supérieurs de 20 % au maximum à ceux d'un poste comparable financé par le gouvernement, et les compléments de salaires ne devraient pas dépasser 20 % du salaire de base⁴ ;
8. Il n'y a pas de conflit d'intérêts réel ou perçu entre le personnel préconisant le paiement des salaires, des compléments de salaires, primes et les incitations à verser, et le personnel recevant un avantage ;
9. Les paiements sont effectués directement au personnel concerné (avec justification du choix) plutôt que d'être alloués à un pool ;
10. Engagement du gouvernement à couvrir et prendre en charge de façon croissante ces coûts prévus au budget en fonction du contexte national et de la phase de transition dans laquelle se trouve le Pays ;
11. Lorsqu'applicable, les circonstances exceptionnelles définies à la section 3 doivent être décrites en détail par écrit et annexées à la demande de subvention.

De plus :

- Les dispositions n°1 et 2 doivent être présentées dans le **plan d'action** du formulaire de demande.
- Le **document pertinent présentant les normes nationales existantes** (relatives au salaires/mécanismes de recouvrement des coûts (indemnités journalière/allocations, etc.) - par exemple, politique ou plan national, directives de la fonction publique/des commissions du secteur de la santé, est joint à la demande de financement (**voir condition n° 4**) ;
- **La disposition n°5** doit être présentée dans le **compte rendu de la réunion du forum national de coordination** (CCIA, CCSS ou organe équivalent) ;
- **La disposition n°6** est confirmée par **écrit** par le ministère de la Santé.

⁴ Une exception à la restriction de 20 % s'applique au personnel externe intégré au gouvernement si le poste ne peut être autrement pourvu par un profil/candidat adéquat.

Les informations concernant les **autres dispositions** sont **fournies dans le budget** à l'aide du modèle de budget Gavi (voir le modèle de budget pour plus de détail).

Pour l'approbation du **soutien RSS**, les informations pertinentes doivent être fournies dans la Justification de Soutien au Programme (JSP) et dans le budget opérationnel. Les détails sont communiqués aux pays séparément.

4.2 Dispositions supplémentaires au niveau de la gestion/administration de programme

Afin de minimiser les risques et favoriser une compréhension commune avec le gouvernement, les **conditions** suivantes s'appliqueront :

- Les TDRs précisant les rôles et responsabilités spécifiques des postes qui seront financés par Gavi sont communiqués et, si nécessaire, discutés avec Gavi ;
- Le ministère de la Santé/l'administration s'engage à maintenir et à financer les postes après un laps de temps défini (trois ans ou moins) ; en cas de recrutement de personnel externe (consultants), le ministère de la Santé/l'administration s'engage à embaucher du personnel gouvernemental en remplacement, pour garantir une période de chevauchement entre le personnel de remplacement et le personnel externe ;
- Le personnel est intégré à l'équipe concernée (par exemple, l'équipe PEV) et rend compte directement à un membre responsable de l'équipe (par exemple, le directeur du PEV) ;
- Le profil du personnel embauché correspond au poste spécifique et aux manques à combler ;
- Le profil est sélectionné et approuvé par le responsable de l'équipe et les hauts responsables du ministère de la Santé dans le cadre d'un processus de recrutement transparent et documenté ; Dans les situations à haut risque, Gavi se réserve le droit de superviser le processus de recrutement avec une obligation de « non-objection » à chaque étape.

4.3 Dispositions supplémentaires pour le mécanisme de recouvrement des coûts (indemnités journalières / allocations)

Dans le **budget** détaillant le soutien financier, les **dispositions** suivantes seront traitées :

- Une justification documentée doit être fournie concernant les taux approuvés par le gouvernement (tels que définis par le ministère des Finances/l'autorité de la fonction publique ou l'autorité compétente) pour les indemnités journalières, les forfaits ou tout autre type de mécanisme de recouvrement des coûts (par exemple, allocations pour voyage à l'intérieur du pays ou à l'étranger) ;
- Le mécanisme de recouvrement des coûts doit refléter les coûts réels encourus, dans les conditions les plus économiques, et ne doivent inclure aucun élément de rémunération ou montant supérieur à un coût raisonnable. Par exemple, les coûts liés aux voyages doivent refléter le coût réel engagé, par le moyen le plus économique, et ne devraient pas comporter de rémunération supplémentaire. Les coûts doivent être conformes aux pratiques du marché local du pays concerné ; et
- Lorsque les repas et/ou l'hébergement sont fournis, le montant des indemnités journalières/allocations doit être réduit en conséquence.

5. Définition des termes

Salaires (et traitements) : Rémunération du personnel recruté pour de nouveaux postes dans des programmes financés par Gavi ou pour du personnel financé au titre d'une subvention antérieure. Ils sont soit cofinancés par le gouvernement, soit intégralement financés par le budget du programme Gavi.

Primes et compléments de salaire : Rémunération financière du personnel assumant des responsabilités supplémentaires, un engagement plus important ou travaillant dans des zones où il est difficile de se rendre.

Incitations : Forme de rémunération versées aux volontaires, aux OSC et aux agents de santé qui ne sont pas employés de manière officielle. Les incitations peuvent être basées sur les performances pour inciter le personnel de santé à atteindre certains résultats liés à des performances mesurables, en particulier dans les zones à faible couverture.

Personnel externe intégré : Rémunération du personnel externe (consultants, par exemple) que le gouvernement contracte directement ou par le biais d'intermédiaires locaux, intégré au gouvernement et relevant directement d'un membre de l'équipe dans laquelle il travaille.

Indemnités journalières/allocations : Mécanisme de recouvrement des coûts pour les dépenses journalières autres que celles inhérentes au poste rémunéré (par exemple, les coûts associés aux sessions de formation, aux ateliers et aux réunions pour les agents de santé).