

Renforcer les capacités en ressources humaines des pays grâce au financement des salaires de base, des compléments de salaire et des primes - Informations à l'attention des pays éligibles au soutien de Gavi -

1. Portée et objectifs

Le présent document fournit aux pays éligibles au soutien de Gavi des **informations sur les critères et les conditions d'utilisation du nouveau soutien financier de Gavi au renforcement des capacités en ressources humaines** dans le cadre du PEV, et notamment le financement des salaires de base, des compléments de salaire ou des primes. La directive couvre également l'utilisation des mécanismes de recouvrement des coûts (par exemple, indemnités journalières et allocations). À noter que ce document met l'accent sur les **aides financières** individuelles, et **non** sur la fourniture d'une assistance technique ou managériale destinée à renforcer les capacités et les compétences des ressources humaines.

La directive entre **en vigueur pour toutes les nouvelles demandes de SVN qui devront être envoyées au plus tard le 3 mai 2017**. Elle devra être utilisée conjointement avec les Directives générales concernant les demandes de soutien en 2017 (disponibles à la page : <http://www.gavi.org/soutien/processus/demander/>).

À noter que les pays sollicitant un soutien au renforcement des systèmes de santé (RSS) en 2017 (seul ou associé au SVN ou au soutien à la plateforme d'optimisation des équipements de la chaîne du froid) devront suivre un processus différent pour pouvoir bénéficier de ce soutien. Le contenu de cette directive sera intégré dans un guide d'information sur le nouveau processus qui sera proposé aux pays.

2. Contexte

Dans bon nombre de pays éligibles au soutien de Gavi, les capacités en ressources humaines du PEV, les programmes connexes du secteur de la santé et les fonctions d'appui essentielles (par exemple, le ministère des Finances) sont souvent limités et constituent un obstacle majeur à la fourniture de services de santé et à la mise en œuvre des subventions Gavi. Un **renforcement approprié des capacités en ressources humaines s'avère essentiel** à deux niveaux :

- Au **niveau managérial**. Cela s'applique en particulier au gouvernement central au sein duquel un certain nombre d'unités (ou « équipes »/départements) ministérielles – PEV, Planification, Finances et autres équipes au sein du ministère de la Santé – ont un impact direct sur la gestion efficace des subventions Gavi et un effet catalytique sur la prestation des services pendant toute la durée du PEV. Dans certains cas spécifiques, cela peut également s'appliquer aux administrations publiques/provinciales/régionales et de district (par exemple, dans les pays ayant mis en place des structures décentralisées ou les régions administratives confrontées à des problèmes spécifiques en matière de couverture et d'équité);
- Au niveau de la **prestation des services dans des régions confrontées à des problèmes spécifiques en matière de couverture et d'équité**, où les agents de santé, les infirmières et les médecins fournissent directement des services de santé aux populations; dans ces régions, le soutien au renforcement des ressources humaines peut permettre aux pays de relever ces défis

en améliorant les prestations de services.

Afin de compléter les effectifs à ces deux niveaux, certains pays présentent avec leur demande de subvention une **demande de financement des personnels** (notamment le financement des salaires de base, des compléments de salaire et des primes) et d'intégration de personnel externe (par exemple, des agents indépendants ou des consultants provenant d'autres institutions) au sein de l'administration. L'utilisation des subventions Gavi pour financer ces interventions peut contribuer au renforcement des capacités en ressources humaines dans le secteur de la santé à court et moyen terme. Toutefois, cela n'est sans doute **pas viable à long terme** et peut engendrer des **risques**. Par exemple, les compléments de salaire peuvent avoir pour effet de réduire la productivité des autres membres du personnel qui n'en bénéficient pas, le recrutement de personnel externe peut entraîner une migration (ou « fuite ») des effectifs du secteur de la santé publique, et les indemnités journalières peuvent favoriser une recrudescence de formations non coordonnées.

Gavi reconnaît par ailleurs qu'en dépit des obstacles majeurs à l'amélioration de la couverture vaccinale et à l'équité, **les difficultés liées au renforcement des capacités en ressources humaines à l'échelon national sont bien plus grandes que ce que l'Alliance peut supporter à elle seule**. Les ressources octroyées par Gavi **n'auraient donc qu'un effet catalytique permettant de surmonter ces difficultés à l'échelon national**, sachant que de vastes réformes dans le domaine des ressources humaines pourraient s'avérer nécessaires au niveau du ministère de la Santé ou dans les services publics. Ainsi, au moment d'élaborer leur proposition de soutien, Gavi encourage les pays à examiner les obstacles en termes de couverture et d'équité liés aux ressources humaines. La part du soutien Gavi au renforcement des capacités en ressources humaines dans le montant total des fonds octroyés par l'Alliance doit toutefois demeurer raisonnable.

3. L'approche du renforcement des capacités en ressources humaines

L'approche est différente selon le niveau (**managérial** ou **prestation de services**). Pour favoriser la viabilité, l'approche distingue par ailleurs les pays selon la phase de **transition** dans laquelle ils se trouvent. En outre, il y a lieu de respecter certaines **dispositions** pour pouvoir bénéficier du soutien au renforcement des capacités en ressources humaines, ceci afin de **réduire les risques** d'utilisation abusive et de fraude (voir section 4). Le soutien financier est généralement alloué sous forme de subventions **RSSV** (renforcement des systèmes de santé et de vaccination, dit HSIS en anglais), qui incluent **le renforcement des systèmes de santé (RSS)**, **les financements basés sur les résultats (primes au titre du FBR)**, **les subventions pour l'introduction d'un vaccin (SIV)**, **le soutien opérationnel (SO)**, **les allocations pour changement de produit et de présentation**.

3.1 L'approche au niveau managérial (pour information uniquement, dans la mesure où les subventions pour l'introduction d'un vaccin (SIV), le soutien opérationnel et les allocations pour changement de produit et de présentation ne sont généralement pas utilisés à ce niveau)

Gavi travaille en collaboration avec les pays pour s'assurer que les postes clés au sein des administrations, essentiels à la mise en œuvre des programmes, sont pourvus par les profils adéquats. Ceci inclut notamment les postes dans les équipes du PEV, de la Planification et des Finances, entre autres, impliquées dans le renforcement des systèmes de santé au sein du ministère de la Santé. Dans certains cas spécifiques, cela peut également s'appliquer aux administrations publiques/provinciales/régionales et de district (par exemple, dans les pays ayant mis en place des structures décentralisées ou les régions administratives confrontées à des problèmes spécifiques en matière de couverture et d'équité). Les évaluations de la capacité des programmes, une justification du soutien au programme (PSR), les évaluations conjointes et autres processus de Gavi permettront de déterminer quelles capacités ou fonctions font défaut, et de fournir une justification si un soutien Gavi au renforcement des capacités en ressources humaines s'avère nécessaire.

Type de soutien	Pays en phase d'autofinancement initial/à faible revenu	Pays en phase 1 (phase de transition préparatoire)	Pays en phase 2 (phase de transition accélérée)
RSS et financements basés sur les résultats	Gavi devra engager le dialogue avec les pays pour veiller à ce que les postes clés de direction, notamment au niveau du gouvernement central, soient pourvus par des candidats au profil adéquat		
	Peut être utilisé pour la rémunération limitée dans le temps des ressources humaines (salaires de base, compléments de salaire, primes) – postes clés et nouveaux postes spécifiques à pourvoir, ou personnels financés dans le cadre d'une subvention précédemment octroyée (notamment au niveau du gouvernement central) : <ul style="list-style-type: none"> • Pour le personnel administratif supplémentaire • Pour le personnel externe (consultants) recruté directement par l'État ou par le biais d'intermédiaires locaux ¹ (si intégré au sein de l'équipe respective et relevant directement d'un haut responsable de l'équipe) Peut également être utilisé pour les indemnités journalières/allocations		Dans des circonstances exceptionnelles uniquement (notamment pour lutter contre les inégalités en matière de couverture vaccinale)

¹ Partenaires nationaux de Gavi Alliance

Autres types de soutien financier	Généralement pas utilisés
------------------------------------------	---------------------------

Tableau 1. Restrictions visant l'utilisation du soutien aux ressources humaines au niveau managérial

3.2 L'approche au niveau de la prestation de services

Type de soutien	Pays en phase d'autofinancement initial/à faible revenu	Pays en phase 1 (phase de transition préparatoire)	Pays en phase 2 (phase de transition accélérée)
RSS et financements basés sur les résultats	Peut être utilisé pour la rémunération des ressources humaines (c'est-à-dire les salaires de base, les compléments de salaire et les primes) et les indemnités journalières/allocations, en priorité dans les régions à faible couverture vaccinale	Peut être utilisé pour la rémunération des ressources humaines (c'est-à-dire les salaires de base, les compléments de salaire et les primes) et les indemnités journalières/allocations dans des circonstances exceptionnelles uniquement	
SIV	<ul style="list-style-type: none"> Peut être utilisé pour la rémunération des ressources humaines à court terme et les indemnités journalières/allocations associées à l'introduction d'un vaccin, en priorité dans les régions à faible couverture Soutien périodique aux personnels : dans des circonstances exceptionnelles uniquement (par exemple, fonds non dépensés afin d'améliorer la couverture dans les régions à faible couverture vaccinale) 		
Soutien opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> Peut être utilisé pour la rémunération des ressources humaines à court terme et les indemnités journalières/allocations, en priorité dans les régions à faible couverture, pour faciliter notamment l'administration des vaccins lors d'une campagne soutenue par Gavi 	Peut être utilisé pour la rémunération des ressources humaines dans des circonstances exceptionnelles uniquement (par exemple, fonds non dépensés afin d'améliorer la couverture dans les régions à faible couverture vaccinale)	Ne peut être utilisé

	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien périodique aux personnels : dans des circonstances exceptionnelles uniquement (par exemple, fonds non dépensés afin d'améliorer la couverture dans les régions à faible couverture vaccinale) 		
Allocations pour changement de produit	<ul style="list-style-type: none"> • Peut être utilisé pour la rémunération des agents de santé à court terme et les indemnités journalières/allocations associées à un changement de produit ou de présentation • Soutien périodique aux personnels : dans des circonstances exceptionnelles uniquement (par exemple, fonds non dépensés afin d'améliorer la couverture dans les régions à faible couverture vaccinale) 		

Tableau 2. Restrictions visant l'utilisation du soutien aux ressources humaines au niveau de la prestation de services

4 Dispositions

4.1 Dispositions générales

Afin d'atténuer les risques liés au financement des salaires de base, des compléments de salaire, des primes et des indemnités journalières/allocations, mais aussi à l'intégration de personnel externe, les dispositions suivantes s'appliquent :

1. Le soutien est clairement justifié et 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 au renforcement des capacités en ressources humaines au niveau de la prestation de services, les régions à faible couverture seront clairement au cœur des priorités;
3. Le soutien aux ressources humaines requis ne concerne pas les postes actuellement financés par l'État;
4. Le soutien s'aligne sur les normes/salaires/indemnités journalières en vigueur au niveau national (par exemple, politique ou plan national, directives du service public/des commissions de service du secteur de la santé);
5. Le soutien a fait l'objet de discussions avec les partenaires nationaux et autres donateurs;
6. Il n'y a aucun double emploi avec les fonds provenant d'autres sources;
7. Si les normes en vigueur dans le pays ne sont pas claires, Gavi suggère alors d'aligner les niveaux de soutien sur les pratiques des autres donateurs dans le secteur de la santé à l'échelon national. Si aucun autre donateur ne propose ce type de soutien, les salaires devront être supérieurs de 20 % maximum pour un poste similaire financé par l'État, et les compléments de salaire ne devront pas dépasser 20 % du salaire de base²;
8. Il n'y a aucun conflit d'intérêt réel ou perçu entre le personnel préconisant le paiement des salaires de base, des compléments de salaire et des primes, et le personnel bénéficiant d'un supplément;
9. Le paiement est directement versé au personnel concerné (avec justification du choix) plutôt que d'être affecté à un régime de primes;
10. L'engagement du gouvernement à couvrir et à prendre en charge de façon croissante les coûts prévus au budget en fonction du contexte national et de la phase de transition dans laquelle se trouve le pays.

Pour l'approbation d'une nouvelle subvention pour l'introduction d'un vaccin et du soutien opérationnel :

- Les dispositions **1 et 2** doivent être énoncées dans le **plan d'action de campagne** dans le formulaire de demande
- Le **document présentant les normes/salaires/indemnités journalières en vigueur au niveau national** (par exemple, politique ou plan national, directives du service public/des commissions de service du secteur de la santé) est joint à la demande (**voir disposition 4**);
- La **disposition 5** doit être énoncée dans le **procès-verbal de la réunion du forum de coordination nationale** (CCIA, CCSS ou organe équivalent);
- La **disposition 6** est confirmée **par écrit** par le ministère de la Santé (pour la date limite de soumission des demandes de soutien du 03 Mai 2017) ou par la signature de la section correspondante du **formulaire de demande** (pour les dates limites de soumission des demandes de soutien à partir du 08 Septembre 2017).

² Une exception concernant la restriction de 20% s'applique pour le personnel externe recruté par le gouvernement si le poste ne peut être autrement pourvu par des candidats au profil adéquat

Les informations concernant les **autres dispositions** sont **fournies dans le budget** (voir le modèle de budget de Gavi pour plus de détails).

4.2 Dispositions supplémentaires pour les indemnités journalières/allocations

Dans le **budget** donnant le détail du soutien financier, les **dispositions** applicables sont les suivantes :

- Il conviendra de fournir une justification et des preuves bien étayées aux taux approuvés par le gouvernement (tel que défini par le ministère des Finances/l'autorité de service public) pour les indemnités journalières et les déplacements à l'intérieur et à l'extérieur du pays;
- Les frais de déplacement doivent refléter les coûts réels encourus, dans les conditions les plus économiques, et ne doivent inclure aucun complément de rémunération. Les coûts doivent être conformes aux pratiques du marché local dans le pays concerné; et
- Lorsque les repas et l'hébergement sont pris en charge, le montant des indemnités journalières devra être réduit en conséquence.

4.3 Dispositions supplémentaires au niveau managérial *(pour information uniquement, dans la mesure où les subventions pour l'introduction d'un vaccin (SIV), le soutien opérationnel et les allocations pour changement de produit et de présentation ne sont généralement pas utilisés à ce niveau)*

Pour minimiser les risques et favoriser une compréhension commune avec le gouvernement, les **dispositions** suivantes s'appliqueront :

- Le mandat décrivant les rôles et responsabilités spécifiques des postes qui seront financés par Gavi est communiqué et discuté avec Gavi, le cas échéant;
- Le ministère de la Santé/l'administration s'engage à maintenir et à financer les postes au terme d'une période bien définie (3 ans ou moins, le cas échéant); en cas de recrutement de personnel externe (consultants), le ministère de la Santé/l'administration s'engage à embaucher des effectifs gouvernementaux en remplacement, pour assurer une période de chevauchement entre le remplacement et le personnel externe;
- Le personnel est intégré dans l'équipe respective (par exemple, l'équipe du PEV) et relève directement d'un haut responsable de l'équipe (par exemple, le directeur du PEV);
- Le profil du personnel embauché est aligné sur le poste spécifique et les lacunes à combler;
- Le profil est sélectionné puis approuvé par le responsable de l'équipe et un haut fonctionnaire du ministère de la Santé dans le cadre d'un processus de recrutement transparent et documenté; dans des situations à haut risque, Gavi se réserve le droit de superviser ce processus, assorti d'une exigence de « non-objection » à chaque étape.

5 Définitions

Salaires (et traitements) : rémunération des membres du personnel recrutés pour pourvoir de nouveaux postes dans les programmes financés par Gavi, ou personnels financés dans le cadre d'une subvention précédemment octroyée. Ils sont soit cofinancés par l'Etat, soit financés entièrement par le budget du programme de Gavi.

Compléments de salaire : rémunération financière des membres du personnel assumant des responsabilités supplémentaires, justifiant d'un engagement accru ou travaillant dans des zones difficiles et peu accessibles.

Primes : une forme de rémunération versée aux bénévoles, aux OSC et aux agents de santé qui ne sont pas employés de manière officielle. Les primes peuvent être basées sur des résultats afin d'encourager les personnels de santé à atteindre certains objectifs liés à des résultats mesurables, notamment dans les régions à faible couverture vaccinale.

Personnel externe intégré : rémunération du personnel externe (les consultants, par exemple) recruté directement par l'État ou par le biais d'intermédiaires locaux, intégré au sein d'une unité ministérielle et relevant directement d'un responsable de l'équipe dans laquelle il travaille.

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