



# Décoder la politique de financement pour la CSU au niveau national

**PLAIDOYER EN FAVEUR DE LA  
PLANIFICATION FAMILIALE EN OUGANDA**



## REMERCIEMENTS

Cette publication est le fruit d'un travail conjoint entre des collaborateurs de PAI et de Partners in Population and Development Africa Regional Office (Partners in Population and Development Bureau régional pour l'Afrique, PPD ARO) dans le cadre du projet UHC Engage (S'engager en faveur de la CSU). Elle a été rédigée par Lethia Bernard, chef principale de projet, CSU, PAI, Maria Hernandez, associée en plaidoyer international, Rachel Milkovich, stagiaire en politique de SDSR-CSU, PAI, Patrick Mugirwa, chef de programmes, PPD ARO, Eva Nakimuli, chargée de programmes, PPD ARO et Achilles Kiwanuka, chargé de programmes, PPD ARO. Ce projet a bénéficié du soutien financier de la Fondation Bill & Melinda Gates.



# UHC ENGAGE

La couverture sanitaire universelle (CSU) est l'objectif déterminant lié à la santé en cette ère du développement durable et requiert des changements spécifiques à chaque pays en matière de systèmes de santé et de financement. Étant donné que les gouvernements d'Asie et d'Afrique introduisent des réformes financières relatives à la CSU centrées sur des régimes d'assurance maladie au niveau national, les décideurs ont la possibilité de concevoir des réformes qui peuvent bénéficier aux femmes et aux filles dès le départ. Le processus politique est jalonné d'opportunités de plaidoyer dont les défenseurs de la santé et des droits sexuels et reproductifs (SDSR) de la société civile peuvent tirer parti pour s'impliquer aux côtés de leurs homologues gouvernementaux. Les défenseurs peuvent profiter de ces opportunités pour garantir que les décideurs élaborent des politiques CSU fondées sur les droits qui renforcent la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité, l'équité et la qualité des services et des produits de santé sexuelle et reproductive et soutiennent un financement national durable pour la planification familiale (PF).

Cette motivation pressante a poussé PAI à lancer UHC Engage (S'engager en faveur de la CSU), un projet de plaidoyer pluriannuel fondé sur des données probantes visant à soutenir les champions de la SDSR dans les pays où les gouvernements introduisent des réformes axées sur la CSU, notamment en Éthiopie, au Ghana, en Inde, au Kenya, en Ouganda et en Zambie. PAI collabore avec des partenaires de la société civile en vue de faire de la SDSR une priorité dans les politiques émergentes relatives à la CSU, de partager les enseignements tirés de ces actions de plaidoyer au niveau local en faveur de la PF et d'alimenter ainsi le dialogue mondial sur la CSU.

# DÉCODER LA POLITIQUE DE FINANCEMENT RELATIVE À LA COUVERTURE SANITAIRE UNIVERSELLE AU NIVEAU NATIONAL

## Plaidoyer en faveur de la planification familiale en Ouganda

---

La couverture sanitaire universelle (CSU) a pour but de susciter des changements politiques et systémiques déterminants dans le monde entier en vue de garantir que tous les individus aient accès aux services de qualité dont ils ont besoin (des soins préventifs aux soins palliatifs) et bénéficient d'une protection financière qui leur évite des difficultés financières quand ils font jouer leur droit d'accès aux soins de santé. Cependant, il n'est pas facile d'avoir accès à des renseignements détaillés sur les politiques nationales émergentes aux niveaux mondial et régional. Dans le cadre du projet UHC Engage (S'engager en faveur de la CSU), PAI et ses partenaires ont collaboré à l'élaboration d'une série de publications démystifiant les politiques de financement relatives à la CSU propres à chaque pays afin d'illustrer les possibilités de plaidoyer en faveur de la planification familiale (PF) et d'alimenter le dialogue international. Puisque chaque pays se trouve à un stade différent de la réforme du financement de la CSU, ces notes déconstruisent les différents processus politiques liés à la CSU en temps réel, mettent en lumière des exemples à plusieurs facettes pour faire progresser la PF au niveau des politiques axées sur la CSU et apportent des idées dans de multiples contextes aux défenseurs de la santé et des droits sexuels et reproductifs (SDSR) pour renforcer leurs efforts au niveau mondial.

En 2019, les décideurs politiques ont présenté en Ouganda un projet de loi visant à créer un Régime national d'assurance maladie (RNAM), une première étape importante pour le programme de financement CSU du pays. Les responsables gouvernementaux ont consulté la société civile et les communautés locales tout au long du processus afin de jeter les bases de la réforme de la politique de santé et de financement la plus importante depuis des décennies. Dès le début des discussions politiques, le gouvernement a fait appel au Bureau régional pour l'Afrique de Partners in Population and Development (PPD ARO), qui joue un rôle central pour rassembler la société civile et les décideurs politiques. Durant les futures opportunités de plaidoyer avec le ministère de la Santé (MS), le PPD ARO s'assurera en priorité que les produits et services essentiels de la PF soient inclus dans les politiques, les lignes directrices et les règlements opérationnels du RNAM suivant le processus législatif.

## Aperçu de la PF en Ouganda

---

Dans son dernier engagement vis-à-vis du mouvement Family Planning 2020, le gouvernement ougandais s'est fixé comme objectifs principaux de réduire les besoins non satisfaits en PF à 10 % et d'augmenter le taux de prévalence contraceptive moderne à 50 % d'ici 2020<sup>1</sup>. Le gouvernement a également donné la priorité à une réponse ciblée pour répondre aux besoins de santé sexuelle et reproductive des adolescentes. Pour atteindre ces objectifs, les décideurs doivent donner la priorité à la suppression des obstacles à l'accès et à l'offre d'un choix de méthodes plus élargi. Dans les établissements du secteur public (le principal prestataire de contraception moderne du pays), ainsi que dans les établissements privés et confessionnels, on constate une forte dépendance à l'égard des méthodes à court terme<sup>2,3</sup>.

La PF est proposée dans le cadre du Kit minimum de soins de santé national de l'Ouganda (UNMHCP en anglais), qui a été introduit en 1999 par une allocation budgétaire et est financé par le gouvernement, ainsi que par des partenaires privés et de développement. Tous les établissements publics sont censés offrir le programme gratuitement, mais de nombreuses personnes paient de leur poche lorsque les services publics ne sont pas disponibles en raison de ruptures de stock, d'un choix limité de méthodes ou d'autres

obstacles aux soins<sup>4</sup>. En outre, le secteur de la santé est actuellement confronté à des problèmes de financement et ne peut pas offrir le programme à tous ceux qui y ont droit.

Le gouvernement dépend fortement des bailleurs pour financer la PF. En Ouganda, 46,9 % des dépenses totales pour la PF proviennent de financements externes et les produits de PF sont entièrement financés par les bailleurs<sup>5,6</sup>. Ceci représente une tendance dans le financement de la santé en Ouganda, où le financement des bailleurs et les dépenses à la charge des patients représentent conjointement 82 % du financement total de la santé, comparé à la contribution de 16 % du gouvernement. Les dépenses à la charge des patients représentent à elles seules 39 % du financement de la santé<sup>7</sup>.

Alors que le gouvernement ougandais se prépare à introduire un programme d'assurance maladie à l'échelle nationale, les champions de SDR reconnaissent que ce contexte présente une opportunité unique pour le plaidoyer. Étant donné que le kit des prestations sera couvert par le régime, l'inclusion des produits et services de PF dans ce kit offrirait une alternative de transition pour ne pas dépendre à 100 % du financement des produits par les bailleurs. En tant que régime de prépaiement, ce programme permettrait également d'atténuer les barrières financières pour les Ougandais ayant accès à la PF par l'intermédiaire du secteur public, d'élargir l'offre de la PF dans les établissements, de permettre au gouvernement d'augmenter son financement national pour la PF et de réduire la dépendance des bailleurs en matière de santé en général.

## L'engagement du Ouganda en faveur de la CSU

Les politiques visant à faire progresser la CSU bénéficient d'un large soutien de la part des décideurs ougandais dans tous les secteurs. Le gouvernement fait de la CSU une stratégie clé de l'agenda de développement national, la Vision 2040 de l'Ouganda, qui est une série de politiques visant à transformer l'Ouganda en un pays à revenu moyen supérieur dans les décennies à venir. Par la suite, le MS et le ministère des Finances ont présenté le Plan de développement du secteur de la santé (PDSC) et la Stratégie de financement

Il est difficile d'avoir accès aux détails des politiques nationales émergentes aux niveaux mondial et régional.



Le RNAM a pour but d'élargir l'accès à des services de santé de qualité sans accroître les difficultés financières.



de la santé (SFS), deux politiques clés structurées autour de la réalisation de la CSU et de la préparation du terrain pour mettre en place des réformes, notamment un nouveau programme d'assurance maladie national.

#### **LE PDSC**

En 2015, le PDSC a établi les objectifs du secteur de la santé de l'Ouganda jusqu'en 2020 et a identifié la CSU comme un objectif central. De manière générale, les trois domaines thématiques du plan sont les déterminants sociaux des résultats en matière de santé reproductive, maternelle, néonatale, infantile et adolescente, la prévention et le traitement des maladies non transmissibles et la prévention et le traitement des maladies transmissibles<sup>8</sup>. Le PDSC a servi de feuille de route pour tous les programmes et politiques du secteur de la santé, et sa mise à jour de 2020-2025 est en cours d'élaboration.

#### **LE SFS**

Pour compléter le PDSC, le gouvernement a introduit le SFS en 2016 avec pour objectif principal d'atteindre la CSU. Cette stratégie a également fixé un objectif global de financement pour le secteur de la santé : réduire sa dépendance à l'égard des contributions des partenaires de développement et des paiements directs, en particulier chez les personnes de faible statut socio-économique et les autres groupes vulnérables. À cette fin, le SFS a officiellement présenté des plans visant à augmenter le financement public afin de protéger ceux qui ne peuvent pas se permettre de payer les soins et à établir un régime d'assurance maladie sociale à l'échelle nationale<sup>9</sup>.

## La réforme du financement de la santé en Ouganda en vue d'atteindre la CSU : introduction d'un RNAM

Afin d'atteindre les objectifs de la CSU décrits dans le PDSC et le SFS, le gouvernement a introduit une législation visant à établir un RNAM comme principale réforme du financement de la santé en Ouganda en vue de parvenir à la CSU. Le Projet de loi sur le Régime national d'assurance maladie (Projet

de loi sur le RNAM) prévoit l'existence du régime, la gouvernance et les fonctions administratives, ainsi que les sources et les méthodes de financement. Selon les termes de sa conception, le RNAM pourrait permettre au gouvernement de renforcer la génération de revenus, d'accroître la mobilisation de ressources nationales et de permettre une meilleure mise en commun pour l'achat stratégique et l'acquisition de services et de produits de santé.

Les décideurs politiques ont commencé à discuter d'un RNAM au début des années 1990 et ont élaboré plusieurs itérations de la législation au fil des ans, mais sans aucun mouvement notable n'est à noter jusqu'à maintenant. En août 2019, le gouvernement ougandais a présenté le Projet de loi sur le RNAM au Parlement pour sa première lecture. Le projet de loi établit un régime d'assurance maladie sociale financé principalement par les cotisations des employés des secteurs formel et informel. Comme le détaille ce cadre législatif, le RNAM est destiné à élargir l'accès à des services de santé de qualité sans accroître le préjudice financier pour ceux qui paient leurs soins de leur poche.

Alors qu'ils peaufinent le Projet de loi sur le RNAM, les parlementaires cherchent activement à obtenir un retour d'information au niveau communautaire, demandent une assistance technique à la société civile et aux institutions de santé publique et coordonnent étroitement leur action avec le MS. Une fois que le Projet de loi sur le RNAM aura été promulgué, le MS élaborera des réglementations, des lignes directrices et d'autres politiques de soutien afin de rendre opérationnel un système national aux côtés de l'organe administratif du RNAM. Ces déterminations comprennent, entre autres, le kit des prestations de santé, la structure administrative et la liste approuvée des prestataires.

## Processus politique du RNAM

Pour mettre en place le RNAM, les prochaines étapes dépendent de l'adoption par le Parlement du Projet de loi sur le RNAM, avant que le MS n'assume ce rôle en élaborant des politiques et des règlements détaillés pour déterminer et guider la mise en œuvre.

### PHASE LÉGISLATIVE

#### LE COMITÉ PARLEMENTAIRE DE LA SANTÉ INTRODUIT UN PROJET DE LOI SUR LE RNAM (AOÛT 2019)

Le MS a soumis le projet de loi en première lecture au Parlement, qui a reçu le soutien public des organisations de la société civile (OSC).

#### LE COMITÉ PARLEMENTAIRE DE LA SANTÉ SOUMET UNE LOI POUR LE RNAM À UNE DEUXIÈME LECTURE ET L'ADOpte

La prochaine étape du projet de loi est le débat parlementaire et la promulgation. S'il n'y a pas de désaccord parmi les parlementaires, il deviendra loi.

### PHASE POLITIQUE DU MS

#### LES PROJETS DE RÉGULATIONS ET DE POLITIQUES DU MS POUR METTRE EN ŒUVRE LE RNA

Une fois que le projet de loi sur le RNAM aura été promulgué, ce dernier sera rendu opérationnel grâce à l'élaboration de lignes directrices et de règlements pour le régime, y compris le kit des prestations, la structure administrative et la liste des prestataires approuvés.

# Opportunités de plaider pour la PF

À la demande du Parlement, le PPD ARO joue actuellement un rôle de premier plan pour rassembler les organisations de la OSC afin de discuter des fonctions et des paramètres du RNAM, aux côtés des décideurs. L'assistance technique que le PPD ARO octroie en matière de PF et le financement de la santé s'est avérée inestimable tant pour les partenaires de la société civile que pour les homologues du gouvernement. Les OSC partenaires comme le PPD ARO continueront à jouer un rôle déterminant dans la progression du RNAM. Alors que les décideurs envisagent des politiques pour rendre le régime opérationnel, il existe plusieurs opportunités pour le plaider de donner la priorité à la PF dans l'agenda CSU.

## 1 Phase législative

### o Engagement et rassemblements des OSC

Pendant que les parlementaires élaboraient la structure du RNAM, les dirigeants du comité de la santé ont impliqué de manière proactive la société civile et les communautés locales. Le Comité de la santé a cherché à obtenir un retour d'information continu de la part de ces parties prenantes au moyen de diverses demandes d'assistance technique, de réunions au niveau national et d'un effort de consultation communautaire régionale. Cet acte de leadership de la part du gouvernement a constitué une première occasion pour susciter l'engagement des OSC. Par conséquent, la société civile a été informée des opportunités de plaider à venir dans le processus de politiques et de réglementations dirigé par le MS.

Pour soutenir les demandes de consultation et d'assistance technique du Parlement, le PPD ARO a rédigé une publication décrivant les objectifs, les processus et les implications du Projet de loi sur le RNAM. Cet outil a joué un rôle important dans les réunions que le PPD ARO et ses partenaires ont organisées pour expliquer les détails techniques du projet de loi et discuter des considérations dont le gouvernement devait tenir compte pour garantir l'accès à la PF et la participation de la communauté. Le PPD ARO et ses partenaires ont également collaboré

avec des partenaires régionaux comme le Amref pour offrir une assistance technique et un aperçu de la CSU des pays voisins.

Au fur et à mesure que le Projet de loi sur le RNAM avance au Parlement, le PPD ARO continuera à mobiliser les OSC partenaires, à suivre les développements clés et à répondre aux demandes d'expertise et de soutien technique du gouvernement. En outre, le PPD ARO et ses partenaires poursuivront leurs efforts pour travailler avec les médias afin d'accroître la sensibilisation et l'appréciation du public à l'égard du régime et de clarifier les aspects techniques du RNAM.

## 2 Phase politique du MS

### o Influencer les règlements et les politiques du RNAM du MS

Après l'adoption du projet de loi sur le RNAM, de nombreuses opportunités de plaider en faveur de la PF se présenteront à mesure que le MS élaborera des politiques et des règlements d'accompagnement qui rendront le RNAM opérationnel et façonneront l'accès à la SDR, notamment :

#### • Kit de prestations

Lorsque le MS déterminera et calculera le coût d'un kit de prestations pour le régime, il sera essentiel de veiller à ce qu'il comprenne toute la gamme des soins de santé sexuelle et reproductive, y compris les produits, services et informations de PF.

#### • Paiement du prestataire

Etant donné que le MS détermine comment les prestataires et les établissements reçoivent des fonds pour octroyer les services couverts par le kit des prestations du RNAM, les défenseurs ont la possibilité d'influer sur les remboursements des services et des produits de PF afin de garantir une prestation de soins de haute qualité et équitable.

#### • Processus d'accréditation pour les prestataires agréés

Tous les établissements de santé publics, les hôpitaux et les centres de santé gérés par le gouvernement seront automatiquement



## Phase législative

## Phase politique du MS



PROCESSUS POLITIQUE

Le Comité parlementaire de la santé présente le projet de loi sur le RNAM. (Août 2019)

Le Comité parlementaire de la santé soumet le projet de loi sur le RNAM en deuxième lecture et l'adopte en tant que loi.

Le MS rédige un projet de règlement et de politiques pour rendre le RNAM opérationnel.



OPPORTUNITÉS POUR LE PLAIDOYER

Mobiliser les OSC pour soutenir le gouvernement avec une expertise technique et un engagement communautaire

S'engager dans des communications complémentaires et le plaidoyer médiatique

Façonner l'accès à la SDR à travers les politiques du RNAM :

- Avantages sociaux
- Mécanismes de paiement des prestataires
- Accréditation
- Représentation des OSC

Donner la priorité à la PF dans les réformes des politiques de financement CSU n'est qu'un premier pas.



inclus dans le RNAM proposé. Toutefois, le MS devra mettre en place un processus d'accréditation pour vérifier que les établissements privés, les ONG et les établissements confessionnels sont des prestataires officiels dans le cadre du régime. Une fois que ce processus sera opérationnel, tous les prestataires accrédités seront payés par le régime pour les services rendus dans le cadre du kit de prestations.

- **Assurer la représentation des OSC au sein du Conseil d'administration du RNAM**

Le Conseil d'administration du RNAM, composé de membres nommés par le MS, sera chargé de la direction politique du régime. Les défenseurs explorent la possibilité d'une représentation des OSC dans la gouvernance du RNAM par l'intermédiaire de cet organe de direction. Avec l'adhésion de la société civile au Conseil d'administration du RNAM, les OSC pourraient jouer un rôle de liaison essentiel, compte tenu de leur expertise technique, de leur expérience approfondie des communautés auxquelles elles offrent des services et de leur compréhension des outils de plaidoyer permettant de tenir les gouvernements redevables des processus et systèmes qu'ils mettent en place.

## Durant la prochaine décennie et par la suite

Alors que le PPD ARO et ses partenaires continuent à faire des progrès pour que les réformes pour la CSU en Ouganda augmentent l'accès à la PF, les défenseurs se préparent pour le long terme. Donner la priorité à la PF dans les réformes des politiques de financement pour la CSU n'est qu'un premier pas. Pour parvenir à l'accès universel à la santé sexuelle et reproductive dans le cadre de la CSU, des changements politiques et programmatiques majeurs sont nécessaires dans les domaines complémentaires du système de santé, notamment le personnel de santé, la prestation de services, les produits, la gouvernance et les systèmes d'information. Les champions de la société civile comme la PPD ARO resteront au cœur des efforts déployés par les gouvernements pour parvenir à un changement efficace et durable au cours de cette décennie d'action et après l'échéance mondiale de 2030. ■



## RÉFÉRENCES

- 1 Family Planning 2020. (11 juillet 2017). Family Planning 2020 Commitment: Government of Uganda [Engagement vis-à-vis de Family Planning 2020 : Gouvernement de l'Ouganda]. [http://www.familyplanning2020.org/sites/default/files/Uganda\\_FP2020\\_Commitment\\_2017\\_0.pdf](http://www.familyplanning2020.org/sites/default/files/Uganda_FP2020_Commitment_2017_0.pdf)
- 2 ThinkWell. (Mai 2020). *Uganda: Strategic purchasing strategies and emerging results [Ouganda : stratégies d'achat stratégique et résultats émergents]*. [https://thinkwell.global/wp-content/uploads/2020/02/SP4PHC-Uganda\\_26-May-2020-updated.pdf](https://thinkwell.global/wp-content/uploads/2020/02/SP4PHC-Uganda_26-May-2020-updated.pdf)
- 3 Track20. (31 juillet 2020). *Family Planning 2020 Women at the Center (2018-2019) [Family Planning 2020 Les femmes au centre (2018-2019)]*. <http://progress.familyplanning2020.org>
- 4 Kadowa, I. (Août 2017). *A Case Study of the Uganda National Minimum Healthcare Package [Une étude de cas du kit minimum de soins de santé national en Ouganda]*. [https://www.equinet africa.org/sites/default/files/uploads/documents/EHB\\_Uganda\\_case\\_study\\_repAug2017pv.pdf](https://www.equinet africa.org/sites/default/files/uploads/documents/EHB_Uganda_case_study_repAug2017pv.pdf)
- 5 Organisation mondiale de la santé. (1<sup>er</sup> août 2020). Global Health Expenditure Database [Base de données des dépenses mondiales en santé]. <https://apps.who.int/nha/database>
- 6 U.S. Agency for International Development, Global Health Supply Chain Program, Procurement and Supply Chain Management [Agence américaine pour le développement international, Chaîne d'approvisionnement sanitaire mondiale - Gestion des achats et des approvisionnements]. (8 novembre 2018). 2017 Contraceptive Security Indicators Report [Rapport de 2017 sur les indicateurs de sécurité contraceptive]. <https://www.ghsupplychain.org/sites/default/files/data/FullReport.pdf>
- 7 Organisation mondiale de la santé. (1<sup>er</sup> août 2020). Global Health Expenditure Database [Base de données des dépenses mondiales en santé]. <https://apps.who.int/nha/database>
- 8 Ministère de la santé de la République d'Ouganda. (Septembre 2015). Health Sector Development Plan (2015/16 - 2019/20) [Plan de développement du secteur de la santé (2015/16 - 2019/20)]. [https://www.health.go.ug/sites/default/files/Health\\_Sector\\_Development\\_Plan\\_2015-16\\_2019-20.pdf](https://www.health.go.ug/sites/default/files/Health_Sector_Development_Plan_2015-16_2019-20.pdf)
- 9 Ministère de la santé de la République d'Ouganda. (2016). Health Financing Strategy: 2015/16 - 2024/25 [Stratégie du financement de la santé : 2015/16 - 2024/25]. <http://library.health.go.ug/publications/health-financing-accounting/health-financing-strategy-201516---202425>



**Partners in Population and Development (PPD)**  
Africa Regional Office

An Inter-Governmental Organization  
Promoting South-South Cooperation

Partners in Population and Development Africa Regional Office  
Statistics House, Third Floor, Room 3.2  
9 Colville Street, P.O. Box 2666  
Kampala, Uganda  
(+256) 414-705-446 | [aro@ppdafrica.org](mailto:aro@ppdafrica.org)

**PAI**  

---

**pai.org**

1300 19th Street NW, Suite 200  
Washington, DC 20036-1624 USA  
+1 (202) 557-3400  
[info@pai.org](mailto:info@pai.org) | [pai.org](http://pai.org)