

MANAGEMENT HOSPITALIER

Mission Vientiane Laos 19/23 Octobre 2009

P PEYRET EHESP

1. Objectifs de la mission :

Cette mission fait suite à une mission de l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP) qui a eu lieu en début 2009 à Vientiane ; à l'occasion de leurs rencontres avec les représentants du Ministère de la santé lao et de l'université, Mr A Flahaut, le Directeur de l'EHESP et Mme R Ducos, la Directrice des Relations internationales ont été sollicités pour mettre en place une formation au management hospitalier. Cette première mission coïncidait avec l'ouverture du Centre Christophe Mérieux à Vientiane, partenaire de l'EHESP au Laos. Elle fut suivie de l'installation sur place de Mlle Alexia KIEFFER qui a été recrutée pour installer les premiers projets de coopération et de recherche ; son séjour prévu initialement d'avril à septembre a été prolongé jusqu'en décembre 2009, ce qui fut particulièrement propice à la réussite de ma mission

La note d'opportunité rédigée par la DRI en septembre 2009 précisait le contenu de la mission:

« Dans le cadre de la création d'un centre interdisciplinaire de santé internationale et humanitaire à l'EHESP, et de notre partenariat sur place avec la Fondation Mérieux, P Peyret va rencontrer les différents acteurs de santé publique au Laos (Université des sciences de la santé –USS-Laos-, Ministère de la santé, Ambassade de France) pour approfondir les possibilités de coopération en santé publique »

Cet objectif général avait ensuite été précisé à l'occasion de nos nombreux échanges préparatoires avec Mr Frédérick Gay, responsable du projet FSP-Santé au Laos et avec A Kieffer ; 3 objectifs spécifiques avaient été formalisés et retenus:

- ▶ Examiner les besoins en management hospitalier exprimés par les professionnels laos et étudier l'opportunité et la faisabilité d'une formation spécifique en management
- ▶ Identifier des partenaires potentiels, universitaires ou professionnels
- ▶ Etudier les éventuelles modalités d'une participation de l'EHESP à ce programme de formation

2. Déroulement de la mission

Le projet FSP-Santé au Laos a assuré le soutien financier de la mission.

Mme A KIEFFER (EHESP), le Dr Bansa OUPATHANA et le Dr Frédérick GAY l'ont organisé en parfaite entente, ont pris les rendez vous et assuré toute la logistique de mon séjour (transports depuis Rennes, déplacements dans Vientiane, hébergement, etc..).

Je les remercie ici chaleureusement pour leur accueil, leur gentillesse et leur parfaite connaissance du « terrain » qui m'a permis d'avoir en 5 jours une première approche de la situation actuelle du management hospitalier dans les hôpitaux de Vientiane (il faudra affiner sans doute cette première analyse par la visite d'hôpitaux de province car il est bien évident que la situation des établissements régionaux et/ou de district doit être sensiblement différente de ceux de la capitale)¹.

La parfaite connaissance qu'a F Gay de l'USS-Laos et ses explications m'ont permis également de faire des propositions dès cette première mission, propositions qui nécessiteront obligatoirement des améliorations comme nous le verrons plus loin.

3. Rencontres officielles avec les responsables laos et teneur des entretiens

J'ai rencontré successivement:

- ▶ Dr Kongsap AKKHAVONG; Vice Directeur de l'Institut National de Santé Publique (INSP)
- ▶ Pr Sommone PHOUNSAVATH, Directeur du département de la médecine curative et ses adjoints: Dr Chanphomma VONSAMPHANH, vice directeur et Dr Boua KHAN, chef de division ; le département de la médecine curative correspond à l'ancienne direction des hôpitaux du Ministère de la santé français ; cette direction recrute, nomme et gère la carrière des directeurs des hôpitaux régionaux et de district ;
- ▶ Pr associé Dr Som Ock KINGSADA, recteur de l'USS-Laos
- ▶ Dr Boun Nack SAYSANASONGKAM, directeur adjoint, Hôpital national mère-enfant
- ▶ Mme le Dr Kham Sett GHITTANAVAN directeur adjoint, Hôpital national mère-enfant
- ▶ Pr associé Dr Vanliem BOUARAVONG, directeur général de l'Hôpital de l'Amitié
- ▶ Pr associé Dr Khampé PHONGSAVATH directeur adjoint de l'Hôpital Settathirat ; les 3 hôpitaux précités sont, avec l'hôpital Mahosot que nous n'avons pas visité, les 4 hôpitaux nationaux de référence et recours.

Je remercie ici chaleureusement tous mes interlocuteurs laos pour leur aimable accueil, leur disponibilité² et pour leur magnifique maîtrise de la langue française qui a facilité les discussions

Premières constatations :

Le management hospitalier est une préoccupation de toutes les personnes rencontrées même si la définition des besoins de perfectionnement en gestion est variable selon les interlocuteurs. Les

¹ Nous avons l'intention de demander à l'élève directeur d'hôpital (EDH) qui ira au Laos en stage hospitalier en décembre 2009 et janvier 2010 d'étudier le fonctionnement de telles structures si elle peut se déplacer en province.

² Il faut souligner que cette disponibilité était d'autant plus méritoire que l'ensemble du personnel dirigeant du secteur santé était mobilisé par des réunions quotidiennes pour préparer les « Jeux du Sud Est asiatique » (en anglais : SEA Games) qui auront lieu en décembre à Vientiane essentiellement)

directeurs d'hôpitaux et directeurs adjoints, qui sont tous des médecins réputés, se plaignent d'un déficit de formation initiale en management quand ils ont pris leurs nouvelles fonctions de gestionnaire, hormis sous forme d'une formation politique; ils compensent par la pratique mais n'en sont pas totalement satisfaits.

Mais, en fait, lors des discussions, j'ai rapidement constaté que cette absence de formation était relative. Au hasard des conversations, j'ai identifié l'existence de nombreuses formations en management tant au Laos qu'à l'étranger. Citons sans que la liste soit obligatoirement complète :

- 1) Une formation spécifique à l'hôpital Settathirat qui a été construit et équipé avec des fonds de la coopération japonaise; cette formation réalisée au Japon a concerné les médecins, les infirmières mais a eu aussi un volet managérial ; notons par ailleurs qu'une mission japonaise demeure d'ailleurs encore en permanence dans cet hôpital pour aider à la formation continue des différents professionnels de l'établissement, y compris le personnel administratif.
- 2) Une formation récente organisée par l'OMS en Malaisie avec pour thème : « Total quality management », formation à laquelle ont participé plusieurs directeurs adjoints d'hôpitaux de Vientiane autour du Dr Kongsap AKKHAVONG de l'INSP.
- 3) Il faut ajouter la formation régionale (Vietnam, Cambodge, Laos) organisée à Pnom Penh par le conseiller régional santé français, Mr Hervé d'Oriano, suivie actuellement par 7 directeurs adjoints de Vientiane et de province. Cette formation comportera 5 modules, 3 auront été réalisés d'ici décembre 2009.
- 4) Mais, et c'est également révélateur de l'intérêt des professionnels laos pour ce sujet, trois formations locales m'ont aussi été signalées :
 - La formation des directeurs des hôpitaux régionaux et de district et/ou de leurs adjoints confiée à l'INSP par le département de médecine curative du Ministère de la santé. Cette formation, qui reposait en grande partie sur les contributions des partenaires internationaux (essentiellement japonais) et qui était pilotée par Dr Kongsap AKKHAVONG, durait une année et demi, a fonctionné 5 ans et a cessé depuis 2 ans malgré une évaluation positive des stagiaires³;
 - L'INSP a également mis en place, il y a quelques années, avec le Pr JP Deschamps de l'école de santé publique de Nancy un master en santé publique ; 2 promotions ont été diplômées mais ce master, qui comportait une unité « Politique de santé », a cessé de fonctionner avec le retrait de Nancy. Le Dr Kongsap AKKHAVONG ambitionne de créer au sein de l'INSP un master en « Health management » qui se heurte pour sa mise en œuvre aux problèmes récurrents de financement mais il est indéniable que ce professeur est réellement très intéressé et motivé par le sujet : il anime actuellement des ateliers sur le « Total quality management » et la résolution de problèmes concrets, à partir de la formation OMS précitée. Ces ateliers bénéficient d'un soutien financier de l'OMS de 15000 dollars US et sont offerts en priorité aux directeurs adjoints de Vientiane.

³ Nous n'avons pas pu connaître les contenus des enseignements mais l'INSP pourrait nous les communiquer via F Gay

Le Dr Kongsap AKKHAVONG est une véritable « personne- ressource » qui devrait être associée à tout projet de formation en management hospitalier, quel qu'il soit, en raison de ses compétences théoriques accumulées au fil des formations internationales et de sa connaissance fine du milieu hospitalier lao. Problème : l'avenir de l'IHSP, en tant que structure autonome et « diplômante » est incertain.

- Enfin, signalons le master en Santé publique développé par l'Université des sciences de la santé (USS-Laos) avec l'aide d'une école de santé scandinave. Ce master a une composante « Health management » et une petite « unité d'enseignement » (UE): gestion des services de santé⁴. Ce Master, validé par l'enseignement supérieur, regroupe 12 à 18 étudiants pendant 18 mois (au lieu de 2 ans) avec un stage. L'USS-Laos est la principale destinataire du FSP- Santé Laos de mise à niveau des formations médicales et de création des disciplines de spécialités médicales, ainsi que de « l'internat ».

Il faut toutefois noter que certains directeurs en poste qui ont suivi l'une ou l'autre de ces formations les trouvent beaucoup trop théoriques et éloignées de leurs réalités quotidiennes : ils ne peuvent pas mettre en pratique ce qu'ils ont appris faute de moyens techniques et financiers. Même s'il faut prendre cette remarque avec prudence⁵, elle donne une orientation intéressante sur les contenus d'une éventuelle nouvelle formation ainsi que sur les modalités pédagogiques à privilégier.

Le contexte et les attentes

Le Ministère de la santé prépare une réforme hospitalière de grande ampleur qui devrait donner une plus grande autonomie aux établissements en leur confiant, avant fin 2010, des responsabilités accrues en matière de :

1. Finances
2. Gestion des Ressources Humaines
3. Acquisition et maintenance des équipements
4. Qualité des soins

Le Ministère pense donc que, pour réussir cette décentralisation de la gestion et pour accroître la performance des hôpitaux, il faut former les directeurs des hôpitaux de district en province mais signale la grande difficulté pour les « mobiliser » et les amener à participer à des formations professionnelles d'adaptation à leur emploi. Pour répondre à cette remarque récurrente durant les entretiens, certains interlocuteurs préconisent d'ouvrir une formation débouchant sur un diplôme universitaire, ce qui permettrait aux lauréats de bénéficier d'une amélioration de statut et d'une augmentation de salaire (or l'ancienne formation de l'INSP citée plus haut et qui visait le même public ne donnait pas de diplômes et c'est sans doute une des raisons de sa disparition).

⁴ Idem, il serait intéressant de pouvoir connaître plus précisément le curriculum de ce Master pour éviter les doublons

⁵ Ce n'est sans doute pas uniquement le manque de moyens qui explique l'incapacité de certains cadres à mettre en œuvre des organisations plus performantes mais la brièveté de la mission n'a pas permis de répondre à cette question classique de management

A la suite de ces rencontres, quatre questions se posent :

- ▶ Quels directeurs faut-il former en priorité ?
- ▶ Quelle forme d'enseignement: universitaire et/ou professionnel ?
- ▶ Quelle durée, pour quels objectifs ?
- ▶ Quelle participation possible des partenaires laos et de l'EHESP ?

4 Éléments de réponse et propositions

- Je ne me prononcerai pas sur le type de directeurs à former : cette décision appartient au Ministère de la santé lao mais on peut noter que la plupart des Directeurs ou DA déjà formés travaillent actuellement à Vientiane et que, donc, l'idée de former les cadres de province a du sens ; dans cette hypothèse, il faudra tenir compte de leurs besoins spécifiques et de leur niveau de formation initiale. Le choix des candidats sera également conditionné par le type de formation retenue : si l'on opte pour une formation universitaire qualifiante, elle devra, par définition, être ouverte aux étudiants, en sus des professionnels.
- **Proposition : le modèle de cursus qui semble le plus efficace et le plus rapide à réaliser consisterait à s'adosser à une formation déjà existante : le master en santé publique (MSP) de l'USS-Laos. La formation au management hospitalier (MH) serait alors proposée comme une option au sein de ce master.**

Cette option de management hospitalier serait rattachée à la discipline majeure « Health management » et pourrait comporter 6 Unités d'Enseignement (UE) avec un peu de théorie et surtout beaucoup de cas pratiques inspirés par les réalités hospitalières locales.

Le montage d'une telle option aurait l'avantage de pouvoir être plus facilement validé par les instances universitaires, à l'inverse d'un cursus entièrement nouveau pour lequel les procédures d'accréditation risquent d'être plus complexes et plus longues.

Notons qu'il existe déjà au sein de ce Master des options du type épidémiologie ou santé communautaire.

Si l'on considère que chaque semaine de cours comporte 5,5 jours et à raison de 33 heures de cours par semaine, le total des heures dispensées en MH serait, en 6 séquences, d'environ 200 heures auxquelles il faudrait ajouter un temps équivalent de préparation et d'apprentissage par les stagiaires et un temps de révision pour la passation des épreuves de validation. L'ensemble représenterait pour les étudiants 400 heures de travail, soit un semestre d'un Master.

Les candidats hospitaliers choisis par le Ministère de la santé ou volontaires pourraient suivre exclusivement ces UE, dans le cadre d'une formation continue d'adaptation à l'emploi ; ils pourraient soit s'en tenir là, soit les valider et obtenir ainsi des « crédits » dans la perspective d'obtention de l'ensemble du Master mais pour obtenir le diplôme, il leur faudrait également valider les autres disciplines. On pourrait prévoir la possibilité pour les gens en poste de faire l'ensemble du cursus en 24 ou 36 mois pour leur permettre de concilier travail et études.

- Les professeurs devront être laos et français, pour assurer la pérennité future de la formation ce qui correspond bien aux objectifs de l'EHESP qui a pour politique, en matière de coopération, de favoriser la formation de formateurs.

Nous avons signalé plus haut combien il serait intéressant et profitable pour tous de compter dans cette équipe de formateurs le Dr Kongsap AKKHAVONG mais il n'est pas seul à pouvoir se joindre à ce groupe : les stagiaires qui suivent actuellement les modules dispensés dans la formation régionale pilotée par Mr d'Oriano seraient certainement en mesure d'apporter une contribution précieuse, ce qui correspond bien d'ailleurs au projet du Conseiller régional santé qui a conçu, nous a-t-il dit, cette formation comme l'occasion de créer un groupe « d'hommes ressources » dans le secteur hospitalier.

Dans un premier temps, les professeurs laos pourraient être les concepteurs et les animateurs (avec les professeurs français) des cas pratiques en raison de leur parfaite connaissance des réalités locales et des besoins réels des hôpitaux. Nous pourrions, par ailleurs, mettre en place un cycle de perfectionnement en proposant à ceux qui le jugeraient opportun des formations en pédagogie ainsi que des ateliers d'approfondissement de leurs connaissances théoriques, soit à distance, soit lors de la venue des experts français, soit lors de stages spécifiques en France.

Cette formation de formateurs aura pour objectif de pérenniser la formation en management hospitalier en permettant, à terme, aux enseignants laos d'en assurer la plus grande partie, voire la totalité

- Cette proposition de cursus a été présentée à SE Mr François Sénémaud, Ambassadeur de France en RDP Lao, lors de la réunion de synthèse du jeudi 22 octobre. Lors de la discussion, il a été demandé à F Gay d'étudier dans quelle mesure ce projet pourrait s'intégrer dans l'actuel FSP de soutien à la formation médicale. Selon ce dernier, cette proposition semble, a priori, tout à fait conforme au projet général du FSP-santé au Laos qui consiste à renforcer les enseignements médicaux de 3ème cycle, et le Master en santé publique en fait partie. Bien évidemment F Gay fera une réponse plus précise au vu du projet détaillé que lui adressera l'EHESP suite à cette mission.

La proposition a également été présentée le vendredi 23 octobre, lors du « débriefing » de fin de mission, à des représentants du département de la médecine curative, au Dr Kongsap AKKHAVONG de l'INSP et à des directeurs adjoints de l'hôpital Mahosot. Elle a donné lieu à débat et n'a pas fait l'objet de critiques de fond. Aucune décision n'a été prise par les interlocuteurs laos sinon celle de réfléchir sur ce canevas, d'en étudier la faisabilité et de continuer à l'améliorer en lien avec F Gay et ses collaborateurs.

5 Les suites de la mission

1. Faire valider par les instances laos concernées cette proposition de cursus : il s'agit plus précisément d'associer le Ministère de la santé, les universitaires et spécialistes de santé publique pour qu'ils déterminent si ce montage d'une formation en management hospitalier sous la forme d'une option du master en santé publique de l'USS-Laos leur semble correspondre à leurs attentes et qu'ils fassent connaître leur réponse à F Gay. Il serait également indispensable, en cas d'accord, que les autorités laos désigne un responsable du pilotage et du suivi de cette coopération.
2. En cas d'accord de principe de la partie lao, l'EHESP élaborera un budget prévisionnel et pluriannuel du montage de la formation. L'EHESP assurera une partie des cours selon le modèle exposé précédemment et pourra accueillir en stage à Rennes des formateurs laos. F Gay, pour sa part, fera connaître aux différents partenaires dans quelle mesure le FSP-Santé au Laos pourrait participer au soutien du projet.
3. L'année 2010, pourrait être consacrée à la définition du curriculum, à sa présentation aux instances universitaires pour son inscription dans les cursus agréés. Cela suppose d'affiner la première analyse des besoins⁶ en formation en étudiant plus longuement le fonctionnement des hôpitaux de la capitale et de la province, en se faisant préciser les objectifs de la réforme hospitalière en cours, en étudiant également la politique actuelle et future du gouvernement en matière d'extension de l'assurance maladie. Dans cette perspective, il faut raisonnablement envisager 2 missions d'experts de l'EHESP en 2010.
4. Dans l'hypothèse la plus favorable d'accord rapide entre toutes les parties, on pourrait envisager de commencer en 2010 à bâtir les enseignements proprement dits. Selon le modèle exposé précédemment, un ou deux professeurs laos pourraient venir à l'EHESP pour construire les cas pratiques et écrire les cours avec leurs homologues français. L'idéal serait de pouvoir commencer l'enseignement au dernier trimestre 2010⁷ mais l'objectif réaliste serait de pouvoir intégrer intégralement l'option « Management hospitalier » dans le Master en santé publique en 2011.

Fait à Rennes le 26/10/2009.

P PEYRET

Philippe.Peyret@ehesp.fr

Professeur en gestion hospitalière,

Institut du management, EHESP

⁶ Nous faisons figurer en annexe des éléments qui pourraient être intégrés dans ce curriculum

⁷ Tout au plus une UE

Annexe

Proposition de cursus destiné aux directeurs et des établissements de santé du Laos

Je fais figurer en premier les éléments de contenu qui m'ont été signalés par mes collègues laos. Selon eux, voici quelques thèmes à aborder avec les directeurs d'hôpitaux:

1. Management d'équipe
2. Management de la qualité
3. Morale et éthique
4. Technique de résolution de problèmes concrets
5. Conduite de projet complexe (investissement ou rénovation de locaux)
6. Communication et expression des personnels
7. Organisation pratique des filières de soins (urgences, polycliniques, consultations externes)
8. Gestion des finances

Le projet de cursus (en italique ci-dessous) figurait dans le projet que j'avais adressé aux responsables du FSP-Santé ; il n'a pas été discuté avec les partenaires laos puisque l'objectif était de connaître leurs attentes ; je le laisse donc en l'état pour une éventuelle discussion future : on y retrouve en effet des éléments correspondants aux souhaits des partenaires laos :

1. ***L'hôpital dans son environnement:***

Place de l'hôpital dans l'offre de soins et réponse aux politiques nationales de santé; les missions de service public et l'accès aux soins, élaboration du projet médical, conduite du projet d'établissement; coopérations internationales (ce module ferait le lien avec l'enseignement dispensé aux directeurs des 3 pays : Vietnam, Laos et Cambodge)

2. ***Développement des compétences managériales des cadres supérieurs:***

Conduite de projet; animation d'équipes, gestion des conflits; positionnement personnel et analyse des pratiques de gestion et de commandement; l'éthique du manager; etc, le tout "enseigné" par des mises en situation

3. ***Amélioration des organisations soignantes et qualité de soins:***

Recueil de l'information médicale, constitution du dossier patient, Organisation des services d'urgences, du bloc opératoire, des services de consultations, prise en charge des populations démunies et/ou en difficulté; réseau ville hôpital (?) Il s'agit d'interroger le fonctionnement quotidien de la structure et de proposer éventuellement des alternatives

4. ***Gestion et mise à disposition des approvisionnements;***

Politique d'achats et approvisionnements en produits essentiels ; conservation et gestion des stocks (produits pharmaceutiques; matériel médical) maintenance et renouvellement du matériel technique médical et informatique; gestion des fournisseurs et de la sous-traitance; gestion de l'eau, de l'énergie;

5. ***Les outils techniques de gestion du directeur :***

Principes de gestion financière et contrôle de gestion ; Gestion des Ressources Humaines