



L'observateur
indépendant
du Fonds mondial

Des options pour réformer le Conseil d'administration du Fonds mondial

Par Bernard Rivers

2 avril 2014

P.O. Box 66869–00800, Nairobi, Kenya

Tél. : + 254 (0)774 135 984 Courriel : info@aidspan.org

www.aidspan.org

Table des matières

Préface.....	3
1. Introduction.....	5
2. La comparaison avec d'autres organisations	6
3. La structure du Conseil d'administration	6
3.1 La taille du Conseil d'administration	6
3.2 La notion de groupe délibératif	8
3.3 Des membres indépendants au Conseil d'administration	9
3.4 Un système de gouvernance à deux niveaux.....	10
3.5 Le cycle de gouvernance du Fonds mondial	13
3.6 Les trois comités permanents du Conseil d'administration.....	13
4. L'efficacité des membres du Conseil d'administration.....	15
4.1 La qualité des membres du Conseil d'administration	15
4.2 Niveau de responsabilité des membres du Conseil d'administration et des comités .	16
4.3 Des mandats limités pour les membres du Conseil d'administration	16
4.4 Les interventions des membres devant le Conseil	17
4.5 La redevabilité des membres du Conseil d'administration	18
5. Le travail du Conseil d'administration.....	18
5.1 Priorités du Conseil d'administration et évaluation de son travail	18
5.2 Les relations entre le Conseil d'administration et le Secrétariat	19
5.3 La présidence et la vice-présidence du Conseil d'administration	20
6. Conclusion	21
Annexe : La gouvernance au sein des organisations utilisées à titre de comparaison	23

Copyright © Avril 2014 - Aidspace. Tous droits réservés.

Préface

Aidspan (www.aidspan.org) est une ONG internationale basée à Nairobi (Kenya) et dont la mission est de renforcer l'efficacité du Fonds mondial. Aidspan effectue sa mission en assurant la fonction d'observateur indépendant du Fonds mondial et en fournissant des services susceptibles de profiter à tous les pays qui souhaitent obtenir et utiliser efficacement un financement du Fonds.

Ce document fait partie d'une série de rapports de recherche disponibles à l'adresse suivante : www.aidspan.org/fr/page/recherche. Ci-dessous figurent les rapports publiés en 2013 par Aidspan (en anglais) :

- *Conflict of Interest in Country Coordination Mechanisms: An Aidspan Survey (janvier 2014)*
- *The New Funding Model Allocation Methodology Explained (Version 2) (novembre 2013)*
- *Procurement Cost Trends for Global Fund Commodities: Analysis of Trends for Selected Commodities 2005–2012 (avril 2013)*
- *Global Fund Principal Recipient Survey: An Assessment of Opinions and Experiences of Principal Recipients (avril 2013)*

Aidspan publie également des articles d'actualité, d'analyse et de commentaire sur le Fonds mondial dans son bulletin *L'Observateur du Fonds mondial* (OFM) et sur [OFM en direct](#). Pour recevoir le bulletin OFM, envoyez-nous un courriel à receive-gfo-newsletter@aidspan.org. Vous pouvez ne rien écrire dans le champ objet et la zone de texte.

Le financement d'Aidspan provient principalement de subventions accordées par des gouvernements et des fondations. Aidspan ne reçoit aucun financement d'aucune sorte de la part du Fonds mondial. Aidspan et le Fonds mondial entretiennent de bonnes relations de travail, mais n'ont aucun lien officiel. Aidspan ne permet en aucun cas que ses prises de décisions stratégiques, programmatiques ou éditoriales soient influencées par ses bailleurs de fonds ou par le Fonds mondial.

À propos de l'auteur – Remerciements

Bernard Rivers (bernard.rivers@gmail.com), l'auteur de ce document, a fondé Aidspan en 2002 et a dirigé l'organisation jusqu'en septembre 2012. Maintenant à la retraite, il est chargé de recherches pour Aidspan et intervient (jusqu'en juin 2014) en tant que chercheur invité à l'Université de Cambridge.

L'auteur tient à remercier : le Queens' College de Cambridge de l'avoir accueilli pour mener les recherches qui ont servi de base à ce document ; les quelques trente personnes – représentants du Fonds mondial et membres des délégations du Conseil d'administration, anciens ou actuels – qui ont accepté de répondre à ses questions ; toutes les personnes qui ont apporté de précieux commentaires sur les versions préliminaires de ce document.

Le Fonds mondial, les bailleurs de fonds d'Aidspan et les personnes interrogées pour réaliser cette étude n'ont aucune responsabilité quant au contenu de ce document ou de toute autre publication d'Aidspan.

1. Introduction

En 2011, le Fonds mondial a dû faire face à une crise de confiance déclenchée par certains articles négatifs dans la presse. Suivant le vieil adage selon lequel « à quelque chose malheur est bon », le Conseil d'administration a cherché à rectifier un certain nombre de faiblesses du Fonds, dont certaines n'avaient jamais été débattues auparavant. L'enjeu était de taille : le Fonds mondial alloue chaque année plus de trois milliards de dollars à des programmes qui ont permis de sauver des millions de vies humaines.

Sous l'impulsion d'une présidence forte, le Conseil d'administration a convaincu le directeur exécutif de démissionner. Le Conseil a ensuite nommé un directeur général temporaire pour restructurer le Secrétariat, procédé à une refonte complète du modèle de fonctionnement du Fonds et recruté un nouveau directeur exécutif expérimenté pour mettre en œuvre ce modèle.

La réaction efficace du Conseil d'administration face à cette crise ne compense pas pour autant les dysfonctionnements réguliers du Conseil dans l'exercice de ses responsabilités et de ses obligations courantes. De fait, d'aucuns pourraient affirmer que cette crise ne se serait jamais produite si le Conseil d'administration avait mieux fait son travail avant 2011.

Lorsque le Fonds mondial a été créé il y a douze ans, on a loué son système de gouvernance novateur, en particulier la participation avec droit de vote de représentants d'ONG. Depuis lors, ce système n'a toutefois connu aucune évolution notable, si ce n'est la restructuration des comités. Pendant ce temps, d'autres organisations ont mis en place des réformes de leur gouvernance qui pourraient servir de modèles.

Lors de la 31^e réunion du Conseil d'administration qui s'est tenue les 6 et 7 mars 2014 à Jakarta, il a été annoncé qu'un groupe de travail sur la gouvernance serait mis en place pour examiner la structure et les méthodes de travail du Conseil. La composition et le mandat de ce groupe de travail devraient être décidés de sorte que les travaux puissent commencer en juin 2014 et que les recommandations et conclusions du groupe puissent être présentées en décembre 2014 à l'occasion de la 32^e réunion du Conseil d'administration.

Se réformer lui-même sera une entreprise très difficile pour le Conseil dans la mesure où aucune entité au-dessus de lui ne peut l'obliger à se regarder en face et à se pencher sur ses propres faiblesses.

Au cours de l'année écoulée, l'auteur a interrogé près de trente personnes tout en effectuant des recherches pour produire ce document. Les personnes interrogées ont été choisies de manière à peu près égale dans quatre groupes : des membres du Conseil et des délégués issus du groupe des donateurs, des membres du Conseil et des délégués issus du groupe des maîtres d'œuvre, la direction du Fonds mondial, et divers autres experts. Cet article est basé à la fois sur ces entretiens et sur la propre expérience de l'auteur qui, pendant dix ans, a assisté aux réunions du Conseil d'administration du Fonds mondial en tant qu'observateur.

Les opinions et les recommandations exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. La plupart se basent sur des suggestions faites pendant les entretiens.

2. La comparaison avec d'autres organisations

L'auteur a fixé trois critères pour choisir des organisations à comparer avec le Fonds mondial : le conseil d'administration doit comporter des membres avec droit de vote issus à la fois de pays développés et en développement, et d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux ; le budget des subventions doit s'élever à plus de 10 millions de dollars par an ; des explications claires des politiques, procédures et mesures concernant la gouvernance doivent être accessibles au public^{1,2}.

Six organisations ont rempli ces critères : le Partenariat mondial pour l'éducation, l'Alliance GAVI, UNITAID, le partenariat Faire reculer le paludisme, le partenariat Halte à la tuberculose, et l'Alliance des villes. Celles-ci sont parfois mentionnées par la suite et sont présentées plus en détail en annexe.

3. La structure du Conseil d'administration

Cette section aborde six problèmes structurels auxquels le Conseil d'administration du Fonds mondial se trouve confronté : la taille du Conseil ; ses procédures de vote qui permettent de bloquer facilement les résolutions ; l'absence de membres indépendants en son sein ; son système de gouvernance à un seul niveau ; la courte durée de son cycle de gouvernance ; la représentation limitée des membres du Conseil dans les comités.

3.1 La taille du Conseil d'administration

Avec vingt membres ayant le droit de vote, six membres sans droit de vote, plus un président et un vice-président tous deux sans droit de vote, le Conseil d'administration est une assemblée d'une taille conséquente. Une fois le débat lancé, tout membre du conseil qui manifeste son désir d'intervenir auprès de la présidence voit son nom ajouté sur une liste, puis doit souvent attendre son tour pendant une demi-heure voire plus. Lorsque ce moment arrive enfin, il n'est pas rare que le sujet de la discussion ait changé. Cela rend presque impossible toute conversation franche et sincère au sein du Conseil.

De plus, lors des réunions, chaque membre du Conseil est accompagné d'une délégation pouvant compter jusqu'à neuf membres, dont quatre sont assis derrière lui (et sont parfois

¹ Ces critères excluent la Banque mondiale, toutes les institutions des Nations Unies, le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial, l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition, le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, le Partenariat mondial pour l'eau, l'Initiative internationale pour un vaccin contre le sida, et beaucoup d'autres organisations.

² La source suivante a été d'une aide précieuse pour mener ces recherches : [Governance of New Global Partnerships: Challenges, Weaknesses, and Lessons](#), Center for Global Development, octobre 2012, par Keith Bezanson et Paul Isenman.

invités par le membre du Conseil à parler en son nom), tandis que les cinq autres suivent les débats dans une salle vidéo. De nombreux observateurs sont également présents. En tout, il peut y avoir jusqu'à 150 personnes dans la salle du Conseil. Cela favorise la transparence des débats, mais tend également à rendre ceux-ci moins spontanés.

Cette « hypertrophie » fait que les réunions du Conseil d'administration du Fonds mondial ressemblent davantage aux séances d'un *conseil des parties prenantes* (comme un parlement) qu'à celles d'un *conseil de direction* (comme le conseil d'administration d'une entreprise).

Ceux qui critiquent la taille trop importante du Conseil estiment qu'un conseil plus restreint – un conseil de direction avec six à huit membres ayant une grande expérience de la gouvernance – serait plus efficace pour prendre des décisions et mieux à même de traiter la plupart des questions de gouvernance.

Les opposants à cette idée mentionnent la nécessité d'un Conseil d'administration qui soit un grand conseil des parties prenantes permettant l'expression d'avis les plus divers et le traitement d'un large éventail de sujets. Ils estiment qu'un Conseil d'administration bien présidé, quelle que soit sa taille, nourrit les débats, permet de trouver des compromis et développe un fort sentiment d'appropriation.

Les deux points de vue sont légitimes, mais il existe toutefois un consensus sur le fait que le nombre de membres avec droit de vote au sein du Conseil doit rester à peu près identique. Réduire ce nombre entraînerait d'une part des objections majeures de la part des délégations susceptibles de perdre ou de devoir fusionner leurs sièges. D'autre part, cela nuirait presque inévitablement à la diversité des membres, une caractéristique essentielle du Conseil dans sa forme actuelle. Cependant, certains pensent que le nombre de membres sans droit de vote devrait être réduit.

Les réformes suivantes permettraient d'alléger quelque peu la structure actuelle du conseil d'administration.

Recommandation 1: Le Conseil d'administration devrait modifier le statut de quatre de ses membres sans droit de vote – à savoir, l'OMS, l'ONUSIDA, la Banque mondiale et les « partenaires » (Faire reculer le paludisme, Halte à la tuberculose et UNITAID) – pour en faire des observateurs qui ne siègent pas à la table du Conseil et n'interviennent pas pendant les réunions.

Remarque : Certains diront que ces quatre membres apportent une expertise technique importante. Ce rôle incombe toutefois au Secrétariat. Les membres du Conseil ne devraient apporter une contribution technique directe que sur des questions de gouvernance. Les membres du Conseil et les observateurs qui ont des idées d'ordre technique à proposer concernant la santé publique ou d'autres points programmatiques, ou qui ont des réserves quant aux contributions techniques fournies par le Secrétariat, devraient aborder ces questions en privé avec le Secrétariat.

Recommandation 2: Pour réduire le nombre trop important de personnes présentes lors de chaque réunion du Conseil d'administration, celui-ci devrait porter à cinq, au lieu de dix actuellement, le nombre maximum de personnes dans chaque délégation.

Recommandation 3: Pour que les membres du Conseil concentrent leur attention sur leurs collègues plutôt que sur le public, la présidence devrait être autorisée à décider que pour certaines réunions, ou pour une partie de toutes les réunions, seuls les membres avec droit de vote plus un ou deux membres de leurs délégations seront présents dans la salle du conseil (avec le président, le vice-président, le directeur exécutif et les intervenants invités par le président), et que toutes les personnes désireuses de savoir ce qui est dit devront se rendre dans la salle vidéo.

Lorsque des sujets sensibles doivent être discutés, le Conseil se réunit à huis clos, en présence uniquement des vingt membres avec droit de vote et de leurs suppléants, du président et du vice-président. Il n'y a alors ni retransmission vidéo, ni publication du procès-verbal. Les débats sont légèrement plus francs et ciblés dans ces séances que dans les séances ouvertes. Toutefois, la présidence ne propose que rarement de rendre compte des débats une fois de retour en séance ouverte.

Recommandation 4: Le Conseil devrait continuer à recourir occasionnellement aux séances à huis clos, mais uniquement lorsque cela peut être clairement justifié avant que de telles séances ne débutent. Lorsque la séance ouverte reprend, le président devrait rendre compte des grands thèmes qui ont été abordés.

3.2 La notion de groupe délibératif

Le Conseil d'administration du Fonds mondial fait figure d'exception parmi les organisations multilatérales dans la mesure où ses vingt membres qui ont un droit de vote se répartissent à part égale entre les donateurs et les maîtres d'œuvre. Le groupe des donateurs se compose de représentants des gouvernements de pays développés, du secteur privé et de fondations. Le groupe des maîtres d'œuvre est constitué de représentants des gouvernements de pays en développement, d'ONG et de communautés touchées par les trois maladies.

Tous ces membres ont le même droit de vote et aucune résolution ne peut être adoptée sans le soutien des deux tiers de chaque groupe. Cette règle de « la double majorité des deux tiers » signifie qu'une résolution peut être bloquée par 20% des vingt membres avec droit de vote, c'est-à-dire par quatre membres seulement. Que ce soit dans le Conseil ou dans les comités, les délégations ont parfois menacé d'organiser une minorité de blocage si elles n'obtenaient pas ce qu'elles voulaient. Même si elles en ont le droit, cette attitude a provoqué une certaine irritation.

Au début, cette règle était nécessaire pour rallier tout le monde derrière l'idée selon laquelle les pays donateurs ne devaient pas avoir la possibilité d'imposer leurs volontés. Or, cette idée est maintenant si bien admise que l'on peut véritablement affirmer que cette règle n'est plus nécessaire. Aucune des six organisations utilisées pour la comparaison n'a de règle de vote aussi contraignante que celle du Fonds mondial.

Recommandation 5: Le Conseil d'administration devrait permettre l'adoption des résolutions à la simple majorité des deux tiers (de tous les membres avec droit de vote), plutôt que d'exiger cette majorité dans chaque groupe délibératif.

Il se peut toutefois qu'il soit nécessaire d'aller encore plus loin. Depuis la création du Fonds mondial, les termes « groupe des donateurs » et « groupe des maîtres d'œuvre » sont des euphémismes pour, d'un côté, les pays riches/occidentaux/développés/subventionnaires (ainsi que les représentants du secteur privé et des fondations, perçus comme leurs alliés) et, de l'autre, les pays pauvres/du Sud/en développement/subventionnés (ainsi que les représentants des ONG et des communautés, perçus comme leurs alliés). Cette distinction autrefois fondée commence à perdre de sa validité. Des puissances émergentes comme la Russie, la Chine et l'Inde commencent à passer du statut de bénéficiaire de subventions à celui de donateur du Fonds mondial, ce qui laisse penser que ces pays devraient passer du groupe des maîtres d'œuvre à celui des donateurs, ou que la notion de groupe délibératif devrait tout simplement disparaître.

Recommandation 6: Le Conseil d'administration devrait envisager de réviser les règles de gouvernance du Fonds mondial de sorte que les sièges avec voix délibérative continuent d'être attribués comme ils le sont actuellement, mais sans être regroupés en « donateurs » et « maîtres d'œuvre ».

3.3 Des membres indépendants au Conseil d'administration

De nombreux conseils d'administration intègrent quelques membres indépendants, qui sont choisis non pas en raison de leur affiliation avec des groupes constitutifs ou des organisations directement intéressés par les activités de l'institution qu'ils administrent, mais pour leur expertise et leur expérience en matière de gouvernance et de leadership, leur intégrité personnelle et leur ouverture d'esprit³.

Au Fonds mondial en revanche, seul le Comité d'audit et d'éthique compte des membres indépendants : cinq des huit membres de ce comité, dont le président, sont indépendants et perçoivent des honoraires annuels pour leurs services.

L'intégration d'un petit nombre de membres indépendants soigneusement choisis au Conseil d'administration aurait deux avantages. Tout d'abord, ces membres pourraient apporter une

³ Ainsi qu'il est indiqué dans l'annexe, un tiers des membres du conseil d'administration de l'Alliance GAVI sont indépendants.

expertise qui, pour le moment, fait défaut au Conseil. Ensuite, ces membres seraient écoutés avec une grande attention dans certains des débats les plus difficiles, car ils seraient connus pour n'avoir aucune arrière-pensée liée aux objectifs d'un groupe constitutif particulier.

Recommandation 7: Deux membres indépendants devraient siéger au Conseil d'administration. Ils devraient faire preuve d'une loyauté totale envers le Fonds mondial et non pas envers tel ou tel groupe constitutif ou délibératif. Les candidats seraient désignés suite à une recherche effectuée à l'échelle mondiale et leur nomination ferait l'objet d'un vote par l'ensemble du Conseil. Si le système de vote à la double majorité des deux tiers est maintenu, les membres indépendants ne devraient pas avoir de voix délibérative. Dans le cas contraire (suivant la recommandation émise dans la section 3.2), ils pourraient alors avoir un droit de vote.

La durée de leur mandat devrait être la même que pour les autres membres. Les membres indépendants retraités ou travaillant pour leur propre compte devraient se voir proposer des honoraires par le Fonds mondial.

Cette recommandation entre d'une certaine façon en contradiction avec les observations antérieures sur la taille trop importante du Conseil d'administration. Il convient de rappeler ici que d'autres recommandations prévoient de supprimer quatre membres sans droit de vote au sein du Conseil.

3.4 Un système de gouvernance à deux niveaux

La plupart des grandes organisations, notamment cinq des six organisations utilisées à titre de comparaison, ont deux niveaux de gouvernance. À un premier niveau, on trouve un *conseil des parties prenantes*, qui comprend des membres, des actionnaires ou des représentants d'organisations partenaires. Les réunions de ces organes de gouvernance, généralement ouvertes et soigneusement planifiées, sont caractérisées par un nombre élevé de participants, de nombreux discours prononcés, des points de vue très divers exprimés, et peu de décisions ou de surprises.

À un autre niveau, on trouve un *conseil de direction*, plus restreint, souvent élu par le premier organe de gouvernance (le *conseil des parties prenantes*), et dont les membres ont une grande expérience de la gestion et de la gouvernance. Avec plus de pouvoir concentré dans quelques mains, cet organe est chargé de superviser le travail du directeur exécutif/directeur général et d'assurer d'autres responsabilités confiées par le conseil des parties prenantes.

En général, les membres du premier organe de gouvernance sont d'abord fidèles à leur groupe constitutif ou à leur organisation d'origine. En revanche, on attend des membres du second organe de gouvernance qu'ils laissent de côté leurs propres intérêts pour se concentrer exclusivement sur l'organisation qu'ils supervisent.

Le Fonds mondial est particulier dans la mesure où ces deux fonctions sont réunies au sein d'un seul organe, à savoir, le Conseil d'administration dans sa forme actuelle⁴. Cela a créé toute une série de problèmes, parmi lesquels un manque de clarté concernant les questions de loyauté : ainsi, lors du vote, les membres du Conseil doivent-ils faire passer en premier les intérêts de leurs propres groupes constitutifs ou ceux du Fonds mondial ? Ce problème est abordé plus loin dans la section 4.5.

La raison pour laquelle le Fonds mondial n'a pas encore mis en place un conseil de direction est due en partie au problème que pose le choix des membres. Rares sont en effet les groupes constitutifs disposés à renoncer à une partie de leur pouvoir décisionnel. C'est avec la mise en place du Groupe de coordination, composé des présidents et vice-présidents du Conseil d'administration et des comités permanents, que le Conseil s'est le plus rapproché de cet objectif. Le sujet étant politiquement brûlant, le Groupe de coordination a finalement été sérieusement affaibli en se voyant interdire de prendre une quelconque décision : son travail s'est alors limité à discuter de la façon dont les comités pourraient coordonner leur travail.

⁴ Pour compliquer les choses, le Fonds mondial dispose également d'un organe appelé le « Forum de partenariat », qui se réunit une fois tous les deux à trois ans. Le Forum de partenariat a pour but de donner à des personnes qui n'assistent pas aux réunions du Conseil d'administration l'occasion de se renseigner sur les stratégies et l'impact du Fonds mondial et de pouvoir s'exprimer sur le sujet. Cependant, comme le Forum n'a pas de pouvoir décisionnel, il ne constitue pas un *conseil des parties prenantes* tel que décrit plus haut.

Recommandation 8: Le Fonds mondial devrait mettre sur pied un organe de gouvernance à deux niveaux, en conservant le Conseil existant comme *conseil des parties prenantes* et en créant un nouveau comité exécutif (Comex) qui assurerait la fonction de *conseil de direction*. À la suite de cela, le Groupe de coordination devrait être supprimé.

Le Comex se réunirait plus souvent que le Conseil d'administration, parfois par visio ou téléconférence. Seuls les membres du Comex assisteraient aux réunions du comité (exception faite des personnes invitées par la présidence) et ces réunions ne seraient pas retransmises en direct par vidéo. Toutefois, des procès-verbaux détaillés devraient être rendus publics.

Le Comex ne pourrait prendre des décisions que sur des sujets pour lesquels il aura été autorisé à le faire par le Conseil d'administration complet. Comme les autres comités permanents, il pourrait aussi soumettre des recommandations à l'approbation du Conseil d'administration.

Les trois comités permanents du Conseil (stratégie et investissements, finances et résultats opérationnels, audit et éthique, traités plus loin dans la section 3.6) devraient rendre compte au Comité exécutif.

Le Comex seraient constitué de neuf membres avec voix délibérative et de trois membres sans voix délibérative, à savoir : 1) le président, le vice-président et le directeur exécutif du Fonds (tous sans droit de vote) ; 2) les présidents des trois comités permanents du Conseil ; 3) les deux membres indépendants du Conseil ; 4) deux membres issus du « groupe des donateurs » ; 5) deux membres issus du « groupe des maîtres d'œuvre ». Les quatre membres du Comex issus du « groupe des donateurs » et du « groupe des maîtres d'œuvre » seraient choisis par l'ensemble du Conseil à l'occasion d'un vote. La durée du mandat des membres du Comex devrait être la même que pour les membres du Conseil d'administration.

Les présidents des comités permanents qui ne sont pas des membres du Conseil ou leurs suppléants devraient siéger sans droit de vote au Comex et laisser un siège avec voix délibérative à un autre membre du Conseil ou à un suppléant issu de leurs comités⁵.

Une majorité des deux tiers serait nécessaire pour qu'une résolution du Comex soit adoptée (soit six des neuf membres avec droit de vote), mais le comité devrait s'efforcer de parvenir à un consensus.

Deux niveaux de gouvernance permettraient au Fonds mondial de s'appuyer sur le Conseil d'administration pour prendre en considération les besoins et les objectifs de chacun des groupes constitutifs et sur le Comex pour se concentrer exclusivement sur le Fonds lui-même et ses bénéficiaires.

⁵ Cette approche, examinée dans l'annexe, est celle qui a été adoptée par le Partenariat mondial pour l'éducation.

3.5 Le cycle de gouvernance du Fonds mondial

Les donateurs s'engagent à contribuer au Fonds mondial sur un cycle de reconstitution des ressources de trois ans. Or, le cycle de gouvernance du Fonds n'est que de deux ans pour les membres du Conseil d'administration et des comités. Un cycle de gouvernance plus long serait préférable. La synchronisation des cycles de reconstitution des ressources et de gouvernance encouragerait fortement les présidents du Conseil et des comités à produire des résultats probants avant la conférence de reconstitution suivante.

Recommandation 9: Le Conseil d'administration devrait faire coïncider son cycle de gouvernance avec le cycle de reconstitution des ressources, et étendre à trois ans la durée du mandat des membres du Conseil et des comités.

3.6 Les trois comités permanents du Conseil d'administration

Les comités sont normalement mis en place pour aider les conseils d'administration à prendre de meilleures décisions. La plupart des comités prennent des décisions sur certaines questions et formulent des recommandations sur d'autres questions à l'intention de l'ensemble du conseil. Trois comités chargés des sujets suivants ont été créés lors de la refonte du mode de fonctionnement du Fonds mondial après 2011 : stratégie et investissements, finances et résultats opérationnels, et audit et éthique.

La gouvernance n'apparaît dans la mission d'aucun des trois comités permanents. De même, aucun comité ne s'occupe des candidatures aux postes du conseil ou des comités, ni des candidatures aux postes de directeur exécutif et d'inspecteur général, lesquels doivent rendre compte au Conseil d'administration.

Les bonnes pratiques en matière de gouvernance voudraient que chaque comité ne compte pas plus de neuf membres, qui devraient par ailleurs tous siéger au conseil d'administration. Or, au Fonds mondial, deux des trois comités ont un effectif supérieur et très peu de membres des comités siègent également au Conseil d'administration.

La taille conséquente du Comité de la stratégie et des investissements et du Comité des finances et des résultats opérationnels est un obstacle à des débats efficaces et ciblés. De la même manière, en raison de la nature complexe des sujets traités par le Comité des finances, de nombreuses délégations ne sont même pas en mesure de proposer des candidats pour y siéger. Ce problème a été particulièrement mis en évidence à l'occasion de la réunion du Conseil d'administration organisée en mars 2014 à Jakarta, lorsqu'un nouvel appel à candidature a dû être lancé faute d'un nombre suffisant de candidats qualifiés lors du premier appel.

Les membres du comité manquent souvent d'ancienneté et d'expertise dans le domaine de la finance, ou de connaissances institutionnelles pour comprendre l'origine de certains thèmes abordés.

Ces insuffisances ont souvent amené le Conseil d'administration à ne pas adopter les recommandations émises sans avoir d'abord redébatu des sujets déjà discutés en comité.

Le plus grave, toutefois, est le manque de confiance qui semble régner entre les membres du Conseil. Les comités ont des effectifs importants parce que les membres du Conseil ne veulent pas risquer de voir leurs délégations ne pas prendre part aux délibérations⁶.

Ces problèmes de confiance ne se limitent évidemment pas au Conseil d'administration du Fonds mondial. Ils sont en fait une constante dans les relations qui règnent au sein des organes de gouvernance composés de diverses parties prenantes et apparaissent comme une conséquence naturelle des différents intérêts en présence. Cette situation est un argument supplémentaire en faveur de la création d'un Comité exécutif, au sein duquel on peut espérer que ces différences seraient mises de côté dans l'intérêt supérieur du Fonds mondial lui-même.

Recommandation 10: L'effectif de chaque comité permanent du Conseil devrait être limité à neuf membres, dont six seraient des membres du Conseil (ou au moins d'une délégation du Conseil) et trois seraient des membres indépendants.

Les membres indépendants seraient choisis pour leur expertise et leur expérience en matière de gouvernance ainsi que dans le domaine particulier traité par chaque comité. Ils devraient faire preuve de loyauté envers le Fonds mondial et non pas envers tel ou tel groupe constitutif ou délibératif.

La participation aux comités devrait être limitée à un seul mandat de trois ans avec renouvellement annuel partiel des membres, de sorte que les comités n'accueillent que trois nouveaux membres chaque année. De la même façon, les présidents et vice-présidents de comité ne devraient exercer qu'un mandat de trois ans, mais pourraient toutefois être choisis parmi d'anciens membres des comités. Les membres indépendants retraités ou travaillant pour leur propre compte devraient se voir proposer des honoraires par le Fonds mondial.

Recommandation 11: Le conseil d'administration devrait mettre en place un nouveau comité permanent chargé de la gouvernance et des nominations ou attribuer ces tâches aux comités existants.

⁶ Voir aussi le passage sur les tensions entre les comités du Conseil d'administration et le Secrétariat dans la section 5.2.

4. L'efficacité des membres du Conseil d'administration

Cinq points en rapport avec l'efficacité des membres du Conseil d'administration sont abordés dans cette section : qualité des membres, niveau de responsabilité, durée des mandats, qualité des interventions et redevabilité.

4.1 La qualité des membres du Conseil d'administration

Même si la plupart des membres du Conseil d'administration du Fonds mondial assurent parfaitement leurs fonctions au quotidien, certains ne sont pas très bons en tant que membres du Conseil. Cela se manifeste notamment de deux manières.

Tout d'abord, certains membres du Conseil sont connus pour arriver aux réunions mal préparés. Cette situation concerne davantage les membres issus des gouvernements de pays en développement, dont la plupart ont un personnel administratif limité à leur disposition, que les membres issus d'autres secteurs. Les membres insuffisamment préparés auront plus de mal à se faire entendre lors des réunions du Conseil, d'où un impact moindre sur les décisions prises.

Ensuite, certains membres sont des technocrates de niveau intermédiaire, qui ont une grande compréhension des aspects techniques mais peu d'expérience en matière de gouvernance : ils voient les arbres, mais pas toujours la forêt.

Ceci est particulièrement le cas dans les comités du Conseil. Normalement, les membres du Conseil, et, dans une moindre mesure, les membres des comités, ne devraient pas apporter de contribution technique. Ils devraient assimiler, et, occasionnellement, commenter brièvement les données techniques fournies par le Secrétariat, puis prendre des décisions stratégiques ou émettre des recommandations sur la base de ces données.

Recommandation 12: Le Conseil devrait inciter le Secrétariat, ou une tierce partie, à assurer une formation préparatoire complète pour les membres des délégations et encourager ces derniers à y participer. Il conviendrait d'encourager tous les membres des délégations à étudier attentivement le [Guide de gouvernance](#) du Fonds mondial. Enfin, une courte section, éventuellement écrite par une personne extérieure, expliquant clairement en quoi consiste une « bonne gouvernance », devrait être ajoutée au Guide de gouvernance.

Recommandation 13: Le Conseil devrait inciter les groupes constitutifs à nommer des membres (au Conseil et dans les comités) ayant une expérience de gouvernance, soit dans d'autres conseils d'administration, soit en tant que cadres ayant eu à rendre compte à des conseils d'administration.

Le règlement intérieur du Conseil d'administration stipule que toute personne occupant une fonction au sein du Conseil (membres du Conseil et des comités ainsi que leurs suppléants)

« est soumise à des évaluations annuelles par l'organe concerné du Conseil [...]. Lorsque ces évaluations mettent à jour des points potentiellement préoccupants, l'organe concerné du Conseil d'administration examine le problème avec la circonscription concernée en vue de le régler ».

Aucune des personnes interrogées n'a mentionné une telle évaluation annuelle. Cette question est examinée plus en détail dans la section 5.1.

4.2 Niveau de responsabilité des membres du Conseil d'administration et des comités

Le Fonds mondial n'a pas de politique claire quant à savoir si les membres du Conseil d'administration et des comités devraient être des personnes exerçant des responsabilités au plus haut niveau – ministre ou secrétaire d'État d'un gouvernement, par exemple – ou à un niveau intermédiaire.

La nomination de hauts responsables a plusieurs avantages. D'abord, ces personnes ont une grande expérience des questions politiques et stratégiques majeures. Ensuite, leur forte crédibilité contribuera probablement à accélérer le processus d'approbation par l'ensemble du Conseil des décisions prises au niveau des comités. Enfin, elles feront sans doute preuve d'une attitude moins interventionniste concernant le travail du Secrétariat.

La réalité est toutefois que les comités doivent travailler sur des questions bien plus précises que le Conseil. Or, la plupart de ces hauts responsables n'auront ni le temps, ni l'envie de conduire ces travaux dans les comités.

Recommandation 14: Le Conseil d'administration devrait inciter les groupes constitutifs à nommer de très hauts responsables pour siéger au Conseil et présider les comités, et des personnes de confiance d'un échelon intermédiaire dans les comités. Il devrait ensuite passer relativement peu de temps lors des réunions à examiner et approuver les recommandations des comités pour consacrer l'essentiel de son énergie à traiter des questions plus larges de stratégie et de politique.

4.3 Des mandats limités pour les membres du Conseil d'administration

Certains membres ne participent qu'à une ou deux réunions du Conseil et n'y assistent plus par la suite. À l'inverse, d'autres membres ont parfois siégé au Conseil pendant plus de dix ans. Les règles du Conseil (qui ne sont pas toujours respectées) précisent que chaque membre est nommé pour un mandat de deux ans. Il n'existe actuellement aucune règle empêchant un groupe constitutif de nommer la même personne à plusieurs reprises pour siéger au Conseil, même si certains groupes ont édicté leurs propres règles interdisant des mandats successifs. Il

n'existe pas non plus de règle qui empêche les anciens membres du Conseil d'administration d'assister aux réunions en tant que membre d'une délégation, ce qui leur permet de faire du lobbying en marge de la réunion et de s'adresser au Conseil à l'invitation du membre qui représente sa délégation. En outre, aucune règle du Conseil n'interdit à quiconque se trouvant dans cette situation d'être nommé membre voire président d'un comité.

Le petit nombre de personnes qui ont assisté aux réunions du Conseil au cours des dix dernières années ont toutes apporté au Fonds mondial des compétences et une expérience très précieuses. Cependant, leur enthousiasme à vouloir poursuivre leur mission empêche l'épanouissement d'autres personnes pour leur succéder. Les principes d'une bonne gouvernance, que ce soit pour les chefs d'État ou les membres des délégations du Conseil d'administration du Fonds mondial, imposent toujours que les titulaires d'une charge, une fois un certain délai écoulé, cèdent leur place à d'autres.

Recommandation 15: Le Conseil d'administration devrait vivement inciter ses membres à assister à chaque réunion du Conseil pendant la durée de leur mandat.

Par ailleurs, le Conseil devrait adopter une règle limitant la durée des mandats. Cette règle devrait spécifier que toute personne ayant participé à plus de dix réunions du Conseil d'administration en tant que membre du Conseil et/ou membre suppléant et/ou membre d'une délégation, ne peut plus assister aux réunions suivantes du Conseil ou d'un comité à aucun titre que ce soit, même celui d'observateur, et ce pendant une durée de trois ans.

4.4 Les interventions des membres devant le Conseil

Il est tacitement admis que les membres du Conseil d'administration du Fonds mondial doivent laisser leurs opinions géopolitiques de côté pendant les réunions. Cela permet d'éviter tout débat sur des sujets de discorde éternels (p. ex. les relations entre Cuba et les États-Unis). Selon une autre règle tacite tout aussi importante et parfaitement respectée, il ne doit pas y avoir de débat portant sur l'approbation ou l'administration d'une subvention accordée par le Fonds mondial dans les réunions physiques du Conseil.

Pourtant, malgré ces règles, certains membres du Conseil d'administration ont souvent utilisé un temps de parole précieux pour faire des discours qui ne font pas avancer le débat ou pour remercier d'autres membres du Conseil et approuver ce que ceux-ci ont pu dire.

Recommandation 16: Le Conseil devrait inciter les intervenants à axer leurs discours sur l'essentiel en chronométrant leurs interventions au moyen d'une grande horloge bien visible, à l'instar de la Banque mondiale, ou de feux vert, orange et rouge indiquant le temps qu'il reste à l'orateur, comme cela se fait lors de l'Assemblée mondiale de la Santé.

4.5 La redevabilité des membres du Conseil d'administration

Le règlement du Fonds mondial n'est pas clair en ce qui concerne la redevabilité de ses membres. Le règlement intérieur du Conseil d'administration stipule que les membres du Conseil ont des « responsabilités fiduciaires [qui] supposent d'agir au mieux des intérêts du Fonds mondial », mais les statuts du Fonds semblent subordonner cela à l'obligation pour les membres d'agir en tant que représentants de leurs groupes constitutifs. Ce qui peut sembler opportun dans un conseil des parties prenantes est en revanche déplacé dans un conseil de direction, dont les membres se doivent de laisser de côté les intérêts de leurs groupes constitutifs.

Ce problème est particulièrement sensible pour le Comité d'audit et d'éthique (CAE) qui traite des questions hautement confidentielles. Beaucoup estiment que les membres du CAE doivent respecter la confidentialité des sujets abordés et juger eux-mêmes de la position à adopter sans consulter leurs groupes constitutifs. D'autres n'étant pas de cet avis, cette ambiguïté doit être levée.

Recommandation 17: Le Conseil d'administration devrait mettre en place un code de conduite précisant que même si les membres ont effectivement le rôle d'informer leurs groupes constitutifs, l'intérêt supérieur du Fonds mondial et des populations qu'il sert doit avoir préséance lorsqu'ils reçoivent des informations ou que des décisions sont prises.

5. Le travail du Conseil d'administration

Cette section aborde trois points qui ont eu des effets négatifs sur le travail du Conseil. Tout d'abord, les priorités du Conseil n'ont pas été convenues et son travail n'a pas été évalué de manière indépendante. Ensuite, des tensions se sont manifestées entre le Conseil et le Secrétariat. Enfin, le Fonds mondial n'a pas suffisamment élargi son horizon dans sa recherche des présidents et vice-présidents.

5.1 Priorités du Conseil d'administration et évaluation de son travail

Les priorités du Conseil d'administration avant 2012 consistaient à affronter les crises et à gérer le Secrétariat dans les moindres détails, les décisions relatives aux orientations stratégiques passant du coup au second plan. Le Conseil n'avait que rarement abordé de manière approfondie les questions portant sur le contrôle financier, la gestion des risques, la qualité de l'encadrement et le moral du personnel, les performances du Conseil, les résultats produits et le développement anticipé de solutions innovantes pour éviter une perpétuelle gestion de crises. Les choses se sont améliorées depuis, mais pas suffisamment.

Le meilleur investissement que le Conseil pourrait réaliser pour améliorer la gouvernance consisterait à commander une évaluation indépendante de son travail et de son efficacité. Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) du Fonds procède actuellement à un « examen consultatif de la gouvernance » qui doit se terminer en juin 2014 et dont les résultats doivent

être remis au Conseil de manière privée. Étant donné que le BIG rend compte au Conseil d'administration et que l'inspecteur général occupe son poste au gré du Conseil, l'évaluation du BIG sera sans doute utile, mais ne sera pas totalement indépendante. Une évaluation indépendante et complète aiderait beaucoup à recentrer les travaux du Conseil dans son ensemble et de ses membres en particulier.

Recommandation 18: Pour se conformer à ce qui est de plus en plus considéré comme les meilleures pratiques, le Conseil, au début de chaque cycle de gouvernance de deux ou trois ans, devrait s'accorder sur les objectifs à atteindre et les principales tâches à accomplir pendant ce cycle (ce qui doit être différencié d'un accord sur les objectifs et les principales tâches du Fonds mondial dans son ensemble).

Dans le même temps, le Conseil devrait s'accorder sur ce qu'il estime être de bonnes performances. Il chargerait ensuite un expert en gouvernance indépendant des tâches suivantes : 1) assister, en tant qu'observateur, à toutes les réunions du Conseil et à certaines réunions des comités tout au long du cycle ; 2) mener, vers la fin du cycle, une évaluation multisource des performances du Conseil et de ses membres par rapport aux objectifs annoncés ; 3) rechercher des informations auprès d'un vaste réseau de personnes impliquées dans les activités du Fonds mondial ou affectées par ces activités ; 4) présenter un rapport, qui serait rendu public à l'exception de la partie portant sur l'évaluation de chaque membre du Conseil.

L'examen du rapport publié devrait être le point principal à l'ordre du jour d'une réunion ultérieure du Conseil, que le public pourrait suivre en direct via la vidéo. Cette séance porterait essentiellement sur la manière pour le Fonds de se rapprocher des meilleures pratiques en matière de gouvernance. Une autre séance, à huis clos, serait ensuite organisée pour examiner les performances individuelles des membres du Conseil⁷.

Recommandation 19: Si la recommandation n° 8 (relative à l'introduction d'un système de gouvernance à deux niveaux) et la recommandation n° 18 (concernant les membres du public autorisés à suivre la retransmission vidéo d'un débat portant sur l'évaluation indépendante du Conseil d'administration) sont toutes deux approuvées, le Conseil devrait alors supprimer le Forum de partenariat du Fonds⁸.

5.2 Les relations entre le Conseil d'administration et le Secrétariat

⁷ Ainsi qu'il est indiqué dans l'annexe, l'Alliance GAVI a une règle précisant que tout nouveau membre proposé pour siéger au Conseil d'administration ou dans un comité doit être désigné par le groupe constitutif concerné et approuvé d'abord par le Comité de gouvernance du Conseil, puis par l'ensemble du Conseil.

⁸ Le Forum de partenariat est traité à la section 0 dans une note de bas de page.

Toutes les institutions gérées par un conseil d'administration souhaitent qu'une grande confiance règne entre le directeur exécutif (DE) et le Secrétariat que ce dernier dirige. Cela requiert, d'une part, de nommer une personne remarquable au poste de directeur exécutif, et, d'autre part, que cette personne recrute à son tour des personnes capables et dignes de confiance pour les postes d'encadrement. Une bonne manière d'évaluer ce dernier point consisterait à observer si l'organisation peut fonctionner efficacement lors d'une absence prolongée du DE.

S'il apparaît clairement que le Secrétariat dispose d'un personnel d'encadrement solide et digne de confiance, le Conseil devrait alors prendre du recul et se consacrer aux grandes questions stratégiques.

Les problèmes que le Fonds mondial a rencontrés dans ce domaine sont de deux ordres. Tout d'abord, avant le recrutement en 2013 du Directeur exécutif actuel, la situation idéale décrite ci-dessus n'existait pas. Le Conseil d'administration a ainsi dû s'impliquer fortement dans la supervision du Secrétariat. Ensuite, tout Conseil d'administration composé d'un grand nombre de parties prenantes plutôt que d'un nombre restreint de personnes ayant pour rôle de mener une réflexion stratégique sera éventuellement inapte ou réticent à se concentrer sur de grands enjeux, ou ne pourra pas résister à la tentation de se concentrer sur des microproblèmes, même si le Conseil est satisfait du travail du DE.

Ces problèmes se sont posés au Fonds mondial sous la forme de relations parfois tendues entre les comités du Conseil et le Secrétariat. Les représentants du Secrétariat ont parfois été contrariés par ce qu'ils ont perçu comme des demandes incessantes d'information de la part des comités. Inversement, les comités ont parfois eu l'impression que les représentants du Secrétariat ne leur fournissaient que certaines informations dans l'espoir d'influencer leurs décisions finales, et que la réflexion du Secrétariat sur les questions stratégiques n'était pas assez proactive.

Il y a plusieurs choses que le DE pourrait faire pour éviter de nouvelles tensions à l'avenir. Il pourrait notamment s'entretenir en privé avec les membres du Conseil une fois par mois ou par trimestre pour aborder avec eux des sujets de préoccupation. Une autre solution consisterait à inviter les membres du Conseil à passer un peu de temps au Secrétariat pour observer l'équipe de direction et les comités du Secrétariat dans leur travail.

Comme la confiance ne peut pas être imposée, aucune recommandation formelle n'est formulée sur ce point. La confiance entre le Conseil d'administration et le Secrétariat s'est considérablement améliorée au cours de l'année écoulée et pourrait s'améliorer encore si d'autres problèmes de gouvernance étaient abordés.

5.3 La présidence et la vice-présidence du Conseil d'administration

Le Conseil a besoin d'un président et d'un vice-président disposés et aptes à faire preuve de leadership, et qui peuvent consacrer beaucoup de temps à leur tâche, particulièrement en temps de crise. Cela étant dit, il y a un équilibre complexe à trouver sur cette question du temps. Une situation dans laquelle le président ou le vice-président n'aurait que 5% de son temps à consacrer à cette tâche poserait un problème certain. D'une manière différente, une situation dans laquelle le président ou le vice-président consacrerait 50% de son temps au Conseil pourrait également poser un problème, surtout s'il passe la plus grande partie de ce temps à essayer de gérer le Secrétariat dans les moindres détails.

Généralement, le Conseil s'attend à ce que le président et le vice-président exercent bénévolement leurs fonctions ou qu'ils soient rémunérés par leurs employeurs pour le temps qu'ils consacrent au Fonds mondial. Le Conseil dispose donc d'un vivier restreint. Jusqu'à présent, le Conseil d'administration du Fonds mondial a eu deux fois à sa tête un président ou vice-président sans employeur (tous deux étaient retraités) et qu'il a fallu rémunérer pour leur travail. C'est finalement une organisation du groupe constitutif des donateurs qui a payé cette rémunération. Même s'il a bien été précisé que cette rémunération ne devait influencer en rien les positions adoptées par le président ou le vice-président en question, il s'agissait tout de même d'un arrangement embarrassant. Il aurait été préférable que cette rémunération soit versée par le Fonds mondial lui-même.

Recommandation 20: Bien avant la nomination de chaque nouveau président ou vice-président, le Conseil d'administration devrait mettre en place un comité des candidatures chargé de rechercher dans le monde entier des candidats qualifiés, indépendants (qu'il faudrait peut-être rémunérer) ou non (qu'il ne serait pas nécessaire de rémunérer). Le comité des nominations transmettrait une liste de candidats présélectionnés à l'ensemble du Conseil.

Il serait demandé au président et au vice-président qu'ils consacrent environ 50 jours par an au Fonds mondial. Ceux-ci négocieraient un accord avec le Conseil d'administration et le directeur exécutif, précisant en termes généraux l'usage qui serait fait de ce temps et la manière dont leurs performances seraient évaluées.

6. Conclusion

Le Conseil d'administration du Fonds mondial devrait rassembler des décideurs avisés et expérimentés issus d'horizons différents afin que le Fonds puisse bénéficier de leurs compétences et de leur expérience en matière de gouvernance. Ces personnes devraient faire preuve de loyauté envers le Fonds avec comme objectif de parvenir à un consensus sur les grandes questions stratégiques et les décisions de principe difficiles. Souvent, le Conseil d'administration n'a pas été à la hauteur de ces idéaux.

Lors de sa création en 2002, le Fonds mondial était en avance sur presque toutes les organisations internationales pour les questions de gouvernance. Or, la situation a peu évolué

depuis, alors que cinq des six organisations utilisées pour la comparaison ont entrepris d'importantes réformes depuis 2006. Le Fonds mondial a donc du retard à rattraper.

L'inspecteur général a été récemment chargé d'examiner en détail la gouvernance du Fonds. Il est également prévu de mettre en place un groupe de travail qui étudiera le rapport de l'inspecteur général, puis présentera des recommandations pour des réformes de la gouvernance devant l'ensemble du Conseil en décembre 2014.

Ces deux initiatives sont des démarches « internes ». En raison d'une certaine culture de la politesse et, parfois, de l'évitement, qui imprègne trop souvent le Conseil d'administration du Fonds mondial, ces deux initiatives pourraient bien ne pas traiter avec fermeté ou ne pas résoudre complètement certains des problèmes délicats abordés dans ce document. Pour éviter cela, le Fonds devrait charger un cabinet de conseils indépendant de procéder simultanément à une évaluation complète et approfondie de la structure et des méthodes de travail du Conseil d'administration.

Si cela n'est pas possible, l'inspecteur général et le groupe de travail sont vivement encouragés à ne pas prendre de gants dans leurs conclusions.

Si les réformes finalement adoptées par le Conseil d'administration permettent de régler l'ensemble des questions abordées dans ce document, le Fonds mondial pourra alors redevenir un exemple en matière de gouvernance et apporter bien plus à ses parties prenantes qu'il ne le fait actuellement.

Annexe : La gouvernance au sein des organisations utilisées à titre de comparaison

Comme cela été mentionné dans la section 2, l'auteur a recensé six organisations (en plus du Fonds mondial) qui remplissent les critères précisés dans cette section.

Ces « organisations comparables » et leurs procédures de gouvernance sont présentées ci-après.

Le Partenariat mondial pour l'éducation (PME) :

- La mission du PME est de « dynamiser et coordonner l'effort mondial pour dispenser une éducation de bonne qualité à tous les enfants, garçons et filles, en donnant la priorité aux plus démunis et aux plus vulnérables ». L'action du PME dans le domaine de l'éducation est en quelque sorte comparable à celle du Fonds mondial en ce qui concerne les trois maladies. Connu par le passé sous le nom d'Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous, le PME distribue plusieurs centaines de millions de dollars par an.
- Le PME a été créé en 2002 et sa gouvernance a subi de profondes réformes en 2008.
- Le système de gouvernance du PME est un système à deux niveaux, constitué d'un *conseil d'administration* et d'un *comité de coordination*.
- Le conseil d'administration compte dix-neuf membres avec droit de vote, parmi lesquels six représentent des pays en développement, six représentent des pays donateurs, trois représentent la société civile, trois représentent des organisations multilatérales et un représente le secteur privé et des fondations privées.
- Les résolutions du conseil d'administration sont adoptées à la majorité simple (avec au moins 10 des 19 voix des membres avec droit de vote), tant que cette majorité comprend au moins un pays en développement, un pays donateur, un représentant de la société civile ou du secteur privé/des fondations, et une institution multilatérale.
- Le comité de coordination compte six membres avec droit de vote. Il est composé des présidents des trois comités permanents du conseil d'administration, auxquels s'ajoutent trois autres membres du conseil ou leurs suppléants. Si l'un des présidents de comité n'est pas membre du conseil d'administration, ni suppléant, cette personne n'a pas de voix délibérative au sein du comité de coordination. Un autre membre du conseil ou un suppléant est alors intégré au comité de coordination avec le statut de membre avec droit de vote.
- Le rôle du comité de coordination est d'aider la présidence du PME à coordonner les travaux des comités permanents, à prendre des décisions urgentes entre les deux réunions physiques annuelles du conseil lorsque ce dernier en fait la demande, et de tester les propositions de la direction générale.

- Les décisions du comité de coordination sont prises à la majorité simple (soit quatre voix sur six).
- Chaque membre du conseil d'administration représente son groupe constitutif au conseil et/ou au comité de coordination et ne participe pas aux délibérations à titre personnel.
- Le président du PME, qui préside le conseil d'administration et le comité de coordination, est indépendant de toutes les organisations partenaires et n'a pas de voix délibérative. Le président ne perçoit pas de rémunération. Il n'y a pas de vice-président.
- Si un membre du conseil d'administration souhaite inclure quelqu'un dans sa délégation, en plus de lui-même et de son suppléant, pour assister à une réunion du conseil, cela doit être approuvé par la présidence.
- Le conseil d'administration comporte par ailleurs trois comités permanents : le comité des stratégies et des politiques (11 membres) ; le comité des financements et performances au niveau des pays (11 membres) ; le comité de gouvernance, d'éthique, des risques et du financement (7 membres).
- Le seul membre indépendant au sein du conseil d'administration et des comités est le président du PME.

L'Alliance GAVI (GAVI) :

- La mission de l'Alliance GAVI est de « sauver la vie des enfants et [de] protéger la santé des populations en élargissant l'accès à la vaccination dans les pays pauvres ». Connue par le passé sous le nom d'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, GAVI distribue chaque année plus d'un milliard de dollars.
- L'Alliance a été fondée en 2000 et sa gouvernance a subi de profondes réformes en 2008.
- Le système de gouvernance de GAVI est un système à deux niveaux, constitué d'un *conseil d'administration* et d'un *comité exécutif*.
- Le conseil d'administration compte 28 membres, parmi lesquels cinq représentent des pays développés, cinq représentent des pays en développement, trois représentent des institutions multilatérales, un représente la société civile, deux représentent l'industrie des vaccins, un représente des fondations, un représente des instituts de recherche et neuf sont des personnes indépendantes, en plus du directeur général (qui n'a pas de voix délibérative).
- Le comité exécutif compte onze membres, parmi lesquels un représente des pays développés, un représente des pays en développement, deux représentent des institutions multilatérales, un représente des fondations, trois sont des personnes indépendantes, plus le président et le vice-président du conseil d'administration et le directeur général (qui n'a pas de voix délibérative).

- Ainsi qu'il a été mentionné, neuf des vingt-huit membres du conseil d'administration de GAVI et quatre des onze membres de son comité exécutif sont indépendants. Une de ces personnes préside actuellement le conseil d'administration et le comité exécutif.
- Tout nouveau membre proposé pour siéger au conseil d'administration ou dans un comité de GAVI doit être désigné par le groupe constitutif concerné et approuvé d'abord par le comité de gouvernance du conseil, puis par l'ensemble du conseil.
- Les procès-verbaux du conseil d'administration et du comité exécutif sont rendus publics.
- Les décisions du conseil d'administration et du comité exécutif sont votées à la simple majorité des deux tiers.
- Le conseil d'administration compte cinq comités permanents.

UNITAID :

- La mission d'UNITAID « consiste à améliorer l'accès des populations des pays en développement aux traitements du VIH/sida, de la tuberculose et du paludisme, en s'employant à faire baisser le prix de médicaments et de produits diagnostiques de qualité et en accélérant leur mise à disposition ». UNITAID distribue chaque année plus de 100 millions de dollars.
- UNITAID a été créé en 2006.
- Constitué d'un *conseil d'administration*, son système de gouvernance a un seul niveau. Il existe aussi chez UNITAID un équivalent au Groupe de coordination du Fonds mondial, mais qui n'est pas habilité à prendre des décisions au nom du conseil d'administration.
- Le conseil d'administration compte douze membres, parmi lesquels quatre représentent des pays développés, quatre représentent des pays en développement, deux représentent les réseaux de la société civile, un représente des fondations et un représente l'OMS (lequel n'a pas de voix délibérative).
- Le conseil d'administration d'UNITAID a deux comités permanents : le Comité des finances et de la redevabilité (7 membres, présidé par le Royaume-Uni) et le Comité de la politique et de la stratégie (7 membres, présidé par la France).
- Les décisions du conseil d'administration peuvent être adoptées par un vote à la simple majorité des deux tiers.

Le Partenariat Faire reculer le paludisme (RBM) :

- Le Partenariat Faire reculer le paludisme est « le cadre mondial pour mettre en œuvre une action coordonnée contre le paludisme ». Il distribue chaque année environ 15 millions de dollars.

- RBM (pour *Roll Back Malaria*) a été mis en place en 1998 et sa gouvernance a subi de profondes réformes en 2006.
- Le système de gouvernance du partenariat RBM est un système à deux niveaux, constitué d'un *conseil d'administration* et d'un *comité exécutif*.
- Le conseil d'administration compte vingt-et-un membres avec droit de vote, parmi lesquels huit représentent des pays en développement, trois représentent des pays développés, quatre représentent des institutions multilatérales, deux représentent des ONG, deux représentent le secteur privé, un représente des instituts de recherche/des universités et un représente des fondations.
- Le comité exécutif compte huit membres avec droit de vote, parmi lesquels un représente des pays en développement, un représente des pays développés, deux représentent des institutions multilatérales, un représente des ONG, un représente le secteur privé, un représente des instituts de recherche/des universités et un représente des fondations.
- La plupart des résolutions du conseil d'administration et du comité exécutif peuvent être prises à la majorité simple.

Le Partenariat Halte à la tuberculose :

- Le Partenariat Halte à la tuberculose rassemble plus de 1000 organisations dont la mission est « de servir quiconque est vulnérable vis-à-vis de la tuberculose et d'assurer la mise à disposition d'un traitement de qualité pour toutes les personnes qui en ont besoin ». Il distribue plus de 100 millions de dollars chaque année.
- Le partenariat a été mis en place en 2000 et sa gouvernance a subi de profondes réformes en 2013.
- Le système de gouvernance du partenariat est un système à deux niveaux, constitué d'un *conseil d'administration* et d'un *comité exécutif*.
- Le conseil d'administration compte vingt-cinq membres avec droit de vote, parmi lesquels trois représentent des donateurs, un représente des fondations, deux représentent des agences de coopération technique, quatre représentent des institutions multilatérales, deux représentent des ONG, un représente le secteur privé, deux représentent les communautés affectées par la tuberculose, deux représentent des groupes de travail et six représentent les pays touchés par la tuberculose, auxquels s'ajoutent deux sièges ouverts.
- Le comité exécutif compte sept membres. Il agit pour le compte du conseil d'administration entre deux réunions formelles de ce dernier.

L'Alliance des villes:

- L'Alliance des villes est « un partenariat mondial qui travaille à la réduction de la pauvreté urbaine et à la promotion du rôle des villes dans le développement durable ».

Elle œuvre comme un catalyseur, plutôt qu'un organisme de financement. Ses dépenses annuelles s'élèvent environ à 10 millions de dollars.

- L'Alliance a été créée en 2001 et sa gouvernance a subi de profondes réformes en 2010-2011.
- Elle dispose d'un système de gouvernance à deux niveaux composé d'un conseil d'administration, appelé le *groupe consultatif*, et d'un *comité exécutif*.
- Le groupe consultatif compte dix-huit membres avec droit de vote, parmi lesquels sept représentent des pays développés, cinq représentent des pays en développement, deux représentent des associations mondiales de collectivités locales, deux représentent des ONG et deux représentent des institutions multilatérales, auxquels s'ajoute la Banque mondiale qui n'a pas de voix délibérative. Le groupe consultatif est coprésidé par la Banque mondiale et ONU-Habitat.
- Les décisions du groupe consultatif sont prises par consensus, mais les membres ont toutefois la possibilité de « consigner leur désaccord au procès-verbal sans pour autant contester la décision concernée ».
- Le comité exécutif compte huit membres.

Note :

Bien que les organisations mentionnées plus haut disposent de systèmes de gouvernance dont le Fonds mondial pourrait s'inspirer, le processus ne doit pas forcément être à sens unique. En effet, même si les réformes exposées dans ce document ne sont pas mises en œuvre, ces organisations, entre autres, pourraient apprendre beaucoup de certaines caractéristiques du système de gouvernance du Fonds mondial dans sa forme actuelle.