



Independent observer
of the Global Fund

Le modèle d'activité du Fonds mondial: Une évolution, pas une révolution.

Alors que le Fonds mondial est en train d'examiner son modèle d'activité dans les pays à risque élevé, il semble probable que le Fonds continuera de renforcer son modèle actuel plutôt que de procéder à des changements radicaux – changements qui auraient pu inclure l'établissement d'une présence dans les pays sous une forme quelconque et dans certains pays au moins.

Lors de sa réunion d'avril 2016, le Conseil d'administration du Fonds mondial a décidé de « revoir le modèle d'activité du Fonds mondial dans les pays à risque élevé et d'évaluer les solutions de rechange possibles en vue de les étudier lors de la deuxième réunion du Conseil d'administration de en 2016 ».

Le Secrétariat a entrepris des consultations approfondies, notamment avec des groupes de discussion composés des membres d'équipes pays; un questionnaire auquel plus de 800 parties prenantes nationales ont répondu; et des entretiens avec environ 50 membres du Conseil d'administration, du Comité et représentants des circonscriptions.

Le Secrétariat a ensuite préparé un document de travail qui a rendu compte des résultats de ces consultations et a intégré sa propre analyse. Le document a été discuté lors des réunions du Comité qui ont précédé la réunion du Conseil d'administration en novembre, puis lors de la réunion du Conseil elle-même. Si le document n'incluait aucune décision, il contenait en revanche une recommandation visant à élaborer un projet décrivant les améliorations qui seront apportées au modèle actuel.

Cet article fournit: a) un résumé du [document qui a été présenté au Conseil](#) (en anglais); Et b) les commentaires qu'Aidspan a reçu de quatre circonscriptions du Conseil d'administration.

Résumé de l'étude sur le modèle d'activité

Le document indique que cinq options ont été examinées au cours des consultations, à savoir :

1. Améliorer le modèle actuel.
2. Placer des bureaux de liaisons dans un sous-ensemble de pays.
3. Déplacer un sous-ensemble d'équipes pays dans le pays.
4. Établir des bureaux régionaux.
5. Déplacer toutes les équipes pays dans les pays.

Dans le cadre de l'option 2, il était envisagé de déménager ou de recruter un ou deux employés par pays OU d'identifier des partenaires qui pourraient jouer le rôle de liaison. Ce personnel serait chargé de la coordination avec les partenaires et les bénéficiaires principaux.

Dans l'option 4, toutes les équipes pays qui travaillent dans la région seraient basées dans le bureau régional.

Le Secrétariat a déclaré que plus de 70% des parties prenantes qui ont été interrogées préféraient l'option 1 (amélioration du modèle actuel). À l'autre extrémité, le Secrétariat a déclaré que personne ne recommandait que le Fonds mondial transfère les équipes pays dans tous les pays.

Entre les deux, 20% des participants étaient favorables soit à l'option 2 (placer des bureaux de liaisons dans un sous-groupe de pays), soit à l'option 3 (déplacer un sous-ensemble d'équipes pays sur le terrain) ou à une combinaison des deux. Seuls 6% étaient favorables à l'option 4 (établir des bureaux régionaux). Une bonne partie du document de travail explique pourquoi la présence dans un pays ne serait pas une bonne idée.

Par exemple, tout en reconnaissant qu'une présence dans le pays permettrait aux équipes pays de gérer les subventions plus facilement, le document indique que « la taille limitée des équipes pays, que ce soit sur le terrain ou à Genève, signifie que même en cas de présence dans le pays, le Fonds mondial aura besoin de s'appuyer sur les partenaires et les agents locaux du Fonds pour assurer le suivi du travail ». Le Secrétariat a déclaré que l'une des principales préoccupations exprimées par les parties prenantes était que le Fonds aurait du mal à rester dans son rôle d'organisme de financement et, en cas de présence sur le terrain, se perdrait dans la mise en oeuvre.

Selon le Secrétariat, certains participants à l'étude ont exprimé leur inquiétude à l'idée que l'introduction du personnel du Fonds mondial dans le pays, même légère et adaptée (par exemple avec un Agent de liaison), pourrait amener, à l'avenir, à augmenter cette présence du Fonds mondial. En outre, des questions ont été soulevées quant à l'efficacité d'un agent de liaison. « Le pouvoir de décision restant entre les mains de l'équipe pays, l'agent de liaison aurait peu de latitude d'action » selon le Secrétariat. Le Secrétariat a indiqué que les partenaires s'interrogeaient sur l'efficacité d'une liaison qui ne serait pas habilitée à agir au nom du Fonds mondial, tandis que d'autres, en particulier les équipes pays, s'inquiétaient de ce qu'une liaison habilitée puisse créer confusion et tension quant au rôle de l'équipe pays par rapport à celui de la liaison.

Enfin, le Secrétariat a indiqué que, opérationnellement, le transfert de personnel vers les pays représente des défis juridiques, logistiques et de gestion importants. Par exemple, il serait essentiel d'obtenir des

accords sur les privilèges et immunités pour protéger le personnel. D'autres défis comprennent l'identification d'espaces de bureaux appropriés, la gestion de la cohérence des messages du Fonds mondial et la détermination du degré d'autonomie décisionnelle à accorder aux équipes dans les pays. Le Secrétariat a indiqué que cela ne signifie pas que le modèle d'activité ne puisse pas être modifié s'il existe une raison impérieuse de le faire, mais il a déclaré qu'il faudrait procéder à une analyse plus approfondie pour comprendre les implications et, potentiellement, une approche progressive pour établir une présence pays, afin d'en tirer les leçons et de les intégrer.

Le Secrétariat a déclaré qu'une présence dans le pays, si nécessaire, devrait être adaptée aux défis spécifiques. Il a ajouté:

« Par exemple, dans certains cas, le Fonds mondial pourrait bénéficier d'une équipe dans le pays qui pourrait varier en taille en fonction de la nécessité. Dans d'autres cas, le Fonds mondial pourrait avoir un représentant désigné dans le pays, comme un partenaire principal ou un contractuel, qui s'occupe de la gestion de projet et du travail de coordination des partenaires. Alternativement, le Fonds pourrait détacher un ou plusieurs membres de l'équipe pays à Genève pour travailler sur le terrain pendant une période de plusieurs mois consécutifs. »

Cependant, même en discutant des avantages potentiels d'une présence du Fonds sur le terrain, le document reste sceptique: « Fait intéressant, bon nombre des solutions de rechange proposées par les parties prenantes peuvent être prises en compte dans le modèle actuel, à défaut d'avoir un personnel permanent basé dans les pays. »

Améliorations du modèle d'activité actuel

Le document de travail comprenait une section énumérant les améliorations qui pourraient être apportées au modèle d'activité existant. Le document soulignait que le travail avait déjà commencé sur bon nombre de ces améliorations. Les améliorations sont regroupées en trois catégories:

- La participation des partenaires et la gestion de portefeuille;
- La gestion des risques; et
- Le renforcement des ICN.

Participation des partenaires et gestion de portefeuille

Les intervenants ont suggéré plusieurs changements dans la manière dont les équipes pays travaillent avec les pays et les partenaires. En voici un bref aperçu:

1. Tirer parti des partenaires efficaces ou embaucher des contractuels. Cela impliquerait de prendre des dispositions formelles avec des partenaires ou d'embaucher des contractuels afin de relever les défis à la mise en œuvre des subventions.
2. Intégrer le projet "Implementation Through Partnership". Cela impliquerait de renforcer la coordination et l'engagement des partenaires à tous les niveaux (national, régional et international).
3. Encourager des visites plus longues dans les pays. Cela pourrait impliquer une visite du personnel dans le pays pendant un mois ou plus. Cela permettrait au personnel d'aborder, au cours d'une période définie, des problèmes spécifiques au sein d'un pays tels que l'établissement de contrôles financiers adéquats au sein du récipiendaire principal ou l'alignement entre le gouvernement et les partenaires autour d'un projet visant la transformation du système national d'approvisionnement.
4. Adapter les compétences aux besoins des pays. Certains intervenants ont estimé que les compétences de certaines équipes pays pourraient être mieux adaptées aux besoins de leurs pays respectifs.
5. Renforcer la surveillance de la performance et l'apprentissage. Cela pourrait consister à mener des enquêtes annuelles sur la performance des équipes pays et à remédier à toute lacune par la formation.
6. Renforcer le partage des connaissances. Cela pourrait consister à offrir des possibilités d'échange d'informations entre les équipes pays et, potentiellement, entre les exécutants.

Le document a souligné que certaines de ces suggestions (à savoir, la n°2 et la n°4) étaient déjà opérationnalisées dans le cadre du Plan d'action prioritaire (PAP).

Gestion des risques

Les participants au questionnaire ont indiqué que le Fonds mondial pourrait apporter plusieurs améliorations pour renforcer les évaluations des risques et les relier plus étroitement au déploiement des mesures d'atténuation. Ces améliorations comprenaient ce qui suit:

1. Rationaliser l'apport de garantie et les mesures d'atténuation des risques. Comme cela est décrit dans le PAP, dans les portefeuilles à risque élevé, les équipes de pays évaluent globalement le risque, puis élaborent des mesures pour les atténuer.
2. Améliorer les performances des prestataires de services. Le Fonds mondial pourrait développer la formation des équipes de pays sur le renforcement des liens entre les constatations et les mesures de gestion.
3. Elargir la garantie au niveau du pays aux nouveaux acteurs. Dans le cadre du PAP, des travaux sont en cours pour élargir les types de services que le Fonds peut utiliser pour examiner la qualité des programmes et des données.
4. Rationaliser les outils d'évaluation des risques. Des travaux sont en cours pour simplifier et intégrer à la fois l'Outil d'évaluation des capacités et l'outil QUART et intégrer leur utilisation dans ce que le Secrétariat a qualifié de « nouveau système opérationnel des subventions » à des moments clés du cycle de la subvention. Le nouvel outil sera prêt à être utilisé par les équipes pays au premier trimestre 2017.
5. Améliorer la qualité des audits financiers. Plusieurs initiatives sont déjà en cours.
6. Élaborer et mettre en œuvre des lignes directrices en matière de gestion des risques financiers et des garanties.
7. Renforcer les mesures de prévention de la fraude dans les portefeuilles à risque élevé de fraude. Les parties prenantes ont suggéré que les processus de prévention de la fraude tels que la formation en matière d'éthique et de conformité, ainsi que de diligence raisonnable vis à vis des personnes employées par les récipiendaires principaux et des tiers, devraient être développés et mis en œuvre. En fait, le Fonds mondial a lancé un projet interdisciplinaire visant à renforcer la

diligence raisonnable; Il sera pleinement mis en œuvre en 2017.

8. Recruter des experts pour travailler avec les pays à risque élevé. Ces experts pourraient aider les responsables de la mise en œuvre à améliorer la qualité de leurs contrôles.

Renforcement des ICN

Plusieurs modifications ont été proposées :

1. Renforcer l'engagement avec les ICN. Certains gestionnaires de portefeuille du Fonds sont plus efficaces que d'autres dans la promotion des réformes des ICN. Les intervenants ont suggéré d'identifier les bonnes pratiques et de les décrire dans un guide.
2. Utiliser un financement basé sur les résultats pour encourager la réforme. C'est un travail en cours de réalisation.
3. Clarifier la connaissance du comportement approprié des membres de l'ICN. Cela pourrait consister à veiller à ce que tous les membres de l'ICN signent un code de conduite; améliorer la formation initiale des nouveaux membres; tenir des ateliers régionaux pour les membres des ICN.
4. Identifier des « portes-drapeaux » parmi les groupes de partenaires au développement. Ces « portes-drapeaux » pourraient être utilisés dans les ateliers régionaux.

Recommandations

Le Secrétariat a recommandé que le Fonds mondial concentre ses efforts à court terme sur la mise en œuvre des améliorations proposées, « tout en maintenant son engagement à long terme d'évaluer et d'adapter en permanence le modèle d'activité ».

Le Secrétariat a indiqué qu'en janvier 2017, il élaborera: a) un projet de plan décrivant les étapes clés et les calendriers pour mettre en œuvre les améliorations; b) une première liste de critères d'évaluation et un calendrier en vue de la mesure le niveau de risque de base et du niveau de risque résiduel une fois les changements proposés mis en place. Une téléconférence sera organisée avec les membres du Comité pour discuter du projet de plan.

Le Secrétariat a également indiqué qu'en mars, il procéderait à une analyse plus poussée des organisations similaires intervenant à l'échelle nationale afin de comprendre la façon dont ils gèrent les risques communs dans le pays et de quelles bonnes pratiques le Fonds mondial pourra s'inspirer. Les résultats de ces analyses seront intégrés au plan de mise en œuvre.

Au cours du cycle des réunions du Comité et du Conseil d'administration prévu de mars à mai, le Secrétariat présentera aux comités un plan de mise en œuvre et un rapport d'avancement des initiatives en cours liées à l'amélioration du modèle d'activité.

Commentaires des circonscriptions du Conseil d'administration

Aidspan a invité toutes les circonscriptions du Conseil d'administration à faire des commentaires sur les questions soulevées dans le document de travail. Ci-dessous, les réponses que nous avons reçues de quatre d'entre elles.

Allemagne

La circonscription allemande a déclaré qu'elle se félicitait de la décision du Fonds mondial d'adopter un regard nouveau et franc sur son modèle d'activité. Heiko Warnken, membre du Comité de la Stratégie et membre suppléant du Conseil d'administration, a déclaré, au nom de son groupe, que « avoir la possibilité d'ajuster le modèle et nos processus est élémentaire à toute organisation ne cessant d'apprendre

». Il a ajouté que certains des principes fondamentaux du Fonds mondial tels que l'appropriation par les pays et la collaboration multilatérale, sont des facteurs essentiels pour atteindre avec succès les objectifs de développement durable (SDG). « Par conséquent, nous pensons que ces principes devraient rester au cœur du modèle d'activité du Fonds ».

En outre, a déclaré M. Warnken, la méthodologie appliquée par le Fonds mondial à ce jour semble avoir bien fonctionné. « Cela dit, nous nous rendons compte que dans certains pays, des adaptations du modèle global pourraient être nécessaires. À notre avis, ces adaptations devraient rester exceptionnelles ».

1. Warnken a déclaré que la circonscription allemande était entièrement d'accord avec les principaux domaines d'amélioration qui ont été identifiés par l'enquête: la participation des partenaires et la gestion du portefeuille, la gestion des risques et les ICN. « En examinant les principales attentes et les travaux que soulèvent ces trois points » dit-il, « les améliorations sur ces questions semblent dépendre du fonctionnement des ICN, en particulier »:

Participation des partenaires. « L'ICN devrait constituer la plate-forme par laquelle la participation des partenaires est planifiée et la gestion du portefeuille est supervisée au niveau national. Nous nous attendrions à ce que les ICN soient beaucoup mieux intégrés à la planification et à la prise de décisions dans le secteur de la santé dans son ensemble; Ils devraient combiner l'expertise sur les trois maladies avec la santé et le renforcement des systèmes communautaires, les droits humains et l'égalité de genre. L'adhésion aux ICN devrait idéalement refléter tous les domaines prioritaires de la Stratégie du Fonds mondial ainsi que, bien sûr, tous les acteurs concernés – le gouvernement, les OSC, les communautés, les partenaires au développement, le secteur privé; Tous ont besoin de participer activement ».

Gestion des risques. « Les ICN sont chargés de surveiller la subvention. Ils devraient – conformément à leur mandat et à leurs fonctions principales telles qu'elles ont été convenues – jouer un rôle important dans l'identification et l'atténuation des risques liés aux investissements à grande échelle du Fonds mondial. Au cours des dernières années, de nombreux ICN ont mis en place des mécanismes de surveillance. Ceci est bienvenu et devrait être développé. Pour soutenir cette fonction de surveillance des ICN, il est impossible de ne pas aborder la question du conflit d'intérêts dans les ICN ».

1. Warnken a déclaré que l'opérationnalisation efficace des ICN est l'un des facteurs vecteur de changement qui permettra une mise en œuvre réussie de la stratégie du Fonds mondial et la réalisation de ses objectifs – « et, par conséquent, c'est également un impératif pour la contribution du Fonds mondial aux ODD ».

Enfin, M. Warnken a déclaré que la circonscription allemande se réjouissait de la poursuite de la discussion sur le modèle d'activité lors de la prochaine réunion du Conseil qui se tiendrait les 3 et 4 mai à Kigali, au Rwanda.

Circonscription Point Seven

Au nom de la circonscription Point Seven, l'Ambassadeur Carsten Staur, Membre du Conseil d'administration du Fonds mondial et Représentant permanent du Danemark auprès des Nations unies à Genève, a fourni à Aidsplan le commentaire suivant:

« Nous nous félicitons des travaux et de l'analyse présentés jusqu'à présent par le Secrétariat. Notre point de départ est d'appuyer avec prudence la recommandation contenue dans le document du Secrétariat de poursuivre le modèle actuel tout en apportant des améliorations là où cela est nécessaire et possible pour relever les défis dans différents contextes. Il y aura toujours place pour des améliorations et ajustements du modèle pour assurer l'utilisation efficace de nos investissements et la réalisation de nos objectifs communs. Nous continuons de demander une plus grande attention à la nécessité d'établir un lien renforcé entre le Fonds (par exemple par le biais des ICN) et les mécanismes de coordination au sein du pays, ainsi que le dialogue sectoriel élargi. Nous apprécions donc les intentions d'améliorer le modèle de partenariat et nous pensons qu'il est possible de mieux exploiter et de poursuivre les partenaires

techniques à l'échelle nationale ».

Circonscription de l'Organisation mondiale de la santé

S'exprimant au nom de la circonscription de l'OMS, le Dr Mubashar Riaz Sheikh, membre du Comité de la Stratégie, membre suppléant du Conseil d'administration, et Directeur du Partenariat stratégique et Coordination intersectorielle, Groupe de lutte contre le VIH, la tuberculose, le paludisme et les maladies tropicales négligées à l'OMS, les mesures les plus importantes que le Fonds mondial devrait prendre pour renforcer son modèle actuel sont liées aux ICN et à la participation des partenaires.

Le Dr Sheikh a souligné que, bien que le thème des ICN ait été présenté comme un point à l'ordre du jour de la dernière réunion du Conseil d'administration en novembre 2016, le Secrétariat du Fonds mondial semblait vouloir aborder les ICN dans le cadre de son plan d'amélioration de son modèle d'activité. Il a dit que l'OMS est heureuse que les ICN fassent l'objet de discussion lors de la retraite du Conseil d'administration à la fin du mois de février parce ces entités constituent un pilier important du modèle d'activité du Fonds Mondial et qu'il est particulièrement important d'assurer une appropriation par les pays pour une véritable transition durable. Le Dr Sheikh a ajouté que renforcer les ICN est également crucial pour aider à atteindre les objectifs de la Stratégie du Fonds mondial pour la période 2017/2022. Par exemple, a-t-il dit, la représentation des ICN de certains groupes comme les ministères des finances et les services de santé reproductive, maternelle et néonatale doit être repensée. En outre, le Dr Sheikh a déclaré que, par rapport aux trois maladies, le système national de santé au sens large est moins bien représenté dans les ICN.

Selon le Dr Sheikh, la participation des partenaires, en particulier au niveau national, est fondamentale. Le Fonds mondial est un partenariat, a-t-il dit, et il faut donc le mettre en pratique de manière inclusive et planifiée. Au cours du dialogue national, la planification de l'utilisation de l'allocation du Fonds mondial, la cartographie des divers éléments nécessaires à une proposition solide, puis une mise en œuvre harmonieuse – ainsi que le soutien nécessaire et les acteurs qui devraient le fournir – devraient être discutés et approuvés. Le Dr Sheikh a déclaré que les pays doivent avoir le choix d'être accompagnés pendant tout leur cycle de subvention et d'obtenir un soutien spécialisé et adéquat. Il a ajouté que la collaboration Sud-Sud devait être davantage développée, avec de plus de possibilités pour les examens par les pairs, les sessions simulées du Comité technique d'examen des propositions et les occasions d'échanges d'expériences entre pays.

« Le modèle d'activités du Fonds mondial est solide », a déclaré M. Sheikh, « Il a été en mesure d'obtenir des résultats impressionnants au cours de la dernière décennie. Il a déjà subi un changement en mettant en place son nouveau modèle de financement au lieu du système fondé sur des séries de propositions. La plupart des membres du Conseil d'administration du Fonds mondial préfèrent améliorer le modèle actuel plutôt que de passer par un changement radical. D'autres améliorations peuvent certainement être apportées et le Fonds mondial doit continuer à chercher l'excellence, travailler étroitement et ouvertement avec ses partenaires et s'adapter pour que les pays aient des programmes plus solides et atteignent leurs objectifs nationaux. »

Circonscription de l'Afrique de l'Ouest et du Centre

Abdoulaye Ciré Anne, coordinateur des communications pour la circonscription de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, a déclaré à Aidsplan que « si le modèle d'activité actuel présente des forces évidentes, il reste des défis à relever dans les domaines de la participation des partenaires, de la gestion des risques et du fonctionnement des ICN ». Plus précisément:

Participation des partenaires. « Malheureusement, certains partenaires sont réticents ou, au mieux, indifférents quant à la nécessité de renforcer les capacités des pays à jouer un rôle plus important dans la gestion des programmes ».

Gestion des risques. « Nous sommes préoccupés par ce que nous voyons comme un manque de synergie entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des risques dans le pays. Toutefois, nous demeurons optimistes quant aux progrès réalisés dans la mise en œuvre des pratiques de gestion des

risques. Nous pensons que le Fonds mondial s'approche d'un niveau de "maturité institutionnelle" quant à gestion des risques. »

Fonctionnement des ICN. « Du point de vue des circonscriptions africaines, même si la création du bureau des ICN au sein du Secrétariat en 2012 a permis d'améliorer les politiques et le suivi, nous savons d'après notre expérience et le rapport sur les ICN du Bureau de l'Inspecteur général que l'appui que le Secrétariat devrait fournir aux ICN n'est toujours pas clairement défini. »

Autres commentaires?

Les autres membres du Conseil d'administration qui aimeraient commenter les discussions sur le modèle d'activité peuvent contacter l'auteur (david.garmaise@aidspan.org). Nous nous efforcerons d'inclure cette contribution dans un prochain numéro de l'OFM.

[Read More](#)
