



Independent observer
of the Global Fund

Des points de vue divergents sur les plans d'opérationnalisation de la prochaine stratégie du Fonds Mondial

L'un des sujets les plus brûlants de l'année 2021 a été celui de l'élaboration de la nouvelle stratégie du Fonds Mondial 2023-2028. Depuis les 18 mois de consultations qui ont culminé avec les Forums de partenariat de mars 2021 jusqu'à l'élaboration du cadre stratégique, de son récit et des débats, parfois interminables, sur la préparation et la réponse à la pandémie (PPR), tout le monde avait quelque chose à dire, et les opinions étaient souvent polarisées. L'élaboration de la stratégie a occupé les activités du Fonds Mondial pendant si longtemps qu'il semble tout à fait approprié de voir un ordre du jour du Conseil d'administration où la stratégie à venir est le premier point important à discuter.

Les déclarations des partenaires publiées avant la réunion du comité stratégique (CS) en disaient long sur les plans du secrétariat pour rendre la stratégie opérationnelle.

Ce que les parties prenantes apprécient dans les plans préliminaires

Les parties prenantes ont exprimé à l'unisson leur gratitude pour les efforts déployés par le Comité stratégique (CS) et le Secrétariat du Fonds Mondial pour répondre aux multiples demandes des mandants qui souhaitaient obtenir plus de détails sur le "comment" de la mise en œuvre de l'ambitieuse nouvelle stratégie. Les participants ont apprécié ce que l'un d'entre eux a qualifié de travail "très difficile et complexe, voire sans précédent". Pour la première fois dans l'histoire du Fonds Mondial, le Conseil d'administration a demandé au Secrétariat de lui présenter "une approche pour la mise en œuvre de la stratégie, axée sur la réalisation des principaux changements décrits dans la stratégie, en utilisant tous les leviers existants et en identifiant les domaines où de nouvelles solutions seront nécessaires".

Comme nous le décrivons dans [l'article 5](#), le Secrétariat a identifié une théorie du changement (TOC) et

ses dix mini-théories du changement pour chaque voie de changement comme la meilleure approche pour permettre au Conseil d'administration et à ses partenaires de faire le point sur les 20 dernières années d'expérience du Fonds Mondial et de déterminer ce qui doit être changé. La théorie du changement de haut niveau a été considérée comme un bon début, tandis que les différentes puces de "vision triennale du succès" ont offert des exemples concrets des types de changements que le Fonds Mondial s'attendrait à voir.

Certaines personnes ont estimé que de bons progrès ont été réalisés, notamment en ce qui concerne les nombreux leviers pour chacune des dix mini-théories du changement pour l'exécution de la stratégie qui sont soit soumis à une recommandation ou à une décision lors de la réunion du Conseil de mai ou qui seront discutés et décidés lors des prochaines réunions du Conseil et des comités plus tard dans l'année. Les parties prenantes se sont félicitées de l'utilisation de tous les leviers possibles, par exemple l'examen par le Comité d'approbation des subventions (GAC)/le Comité d'examen technique (TRP), les investissements catalytiques, les lettres d'allocation, les formulaires de demande de financement, pour prendre des décisions en faveur de la mise en œuvre de la stratégie, et elles attendent avec impatience de recevoir le plan de travail du CS qui les informera de l'évolution des discussions sur la mise en œuvre de la stratégie et du calendrier de chaque décision sur un levier. Les parties prenantes ont également souhaité que le Conseil d'administration reçoive un calendrier des autres éléments nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie.

Toutefois, plusieurs personnes ont émis ce qu'elles ont appelé des "réserves importantes" sur l'approche proposée et ne sont pas convaincues que les mesures proposées permettront le changement de paradigme incarné par la nouvelle stratégie.

Certaines personnes ont souligné l'importance de la mise en œuvre afin que la stratégie contribue à mettre fin aux trois épidémies d'ici 2030. Changer la stratégie tout en utilisant exactement les mêmes tactiques de mise en œuvre ne permettra pas d'atteindre les résultats souhaités, car les mêmes goulets d'étranglement feront obstacle.

Il est temps de discuter du "comment".

Au cours des discussions sur la stratégie 2021, le Secrétariat a constamment expliqué que la stratégie est le "quoi" et que la discussion sur le "comment" suivra bientôt.

Cette théorie du changement est un bon pas dans cette direction. Toutefois, comme son nom l'indique, elle reste une théorie. Les parties prenantes veulent maintenant discuter de la pratique. Comment les résultats souhaités seront-ils atteints ? Quels politiques, objectifs, processus, procédures seront mis à jour ? Dans quelles directions et par qui ?

Le Secrétariat a expliqué dans quelle mesure il allait mesurer et évaluer les résultats et a régulièrement informé les différents comités et le Conseil d'administration depuis l'adoption du cadre stratégique. Cependant, plusieurs personnes se sont inquiétées du fait que le Secrétariat a très peu communiqué sur le "comment" obtenir différents résultats. Le suivi, l'évaluation et les changements de politique, de processus et de procédures devraient être discutés de manière concomitante.

Le Secrétariat devrait concentrer ses efforts sur certains changements prioritaires

Des énoncés de problèmes pour chaque "changement stratégique" dans la théorie du changement.

Alors que la théorie du changement fournit une vue d'ensemble importante et que les "mini" théorie du changement rassemblent de nombreux leviers de mise en œuvre importants, plusieurs parties prenantes ont estimé que la théorie du changement devait être entièrement complétée pour répondre à tous les besoins exprimés. Beaucoup pensent qu'il manque encore un énoncé clair du problème sur ce qui ne

fonctionne pas bien dans le modèle d'affaires du Fonds Mondial jusqu'à présent et sur ce qui doit être ajusté pour remédier à ces faiblesses et défis.

De plus, les parties prenantes souhaitent que les investissements catalytiques et les indicateurs clés de performance soient visiblement liés au théorie du changement afin que le Secrétariat puisse fournir au Conseil un ensemble complet de mesures pour l'opérationnalisation de la stratégie.

L'approche par « leviers »

Certains étaient moins enthousiastes quant à l'utilisation des dix leviers de changement comme principe d'organisation de la théorie du changement. Cette approche semble créer une plus grande verticalisation de l'activité du Fonds Mondial, avec peu ou pas de sens de la façon dont, pris dans leur ensemble, ces leviers agiront pour atteindre les cinq objectifs stratégiques (OS). La conception actuelle des différents mini- théorie du changement laisse également des lacunes importantes dans les OS, en particulier pour les systèmes de santé résilients et durables (RSSH) et le financement national et la durabilité.

Pour une théorie du changement complet de la stratégie du Fonds Mondial, les parties prenantes ont suggéré qu'une approche plus constructive pourrait consister à commencer par les cinq OS et à exposer les visions de réussite à trois et six ans pour chacune d'entre elles. Il s'agirait de déterminer ce qui serait nécessaire dans les différentes interventions, y compris chacun des dix leviers de changement, pour passer de l'état actuel aux déterminants de la réussite à trois et six ans.

Communauté, droits et genre

L'opinion de nombreuses parties prenantes est que certains changements clés, dont plusieurs sont transversaux, risquent d'être cloisonnés. Les gens aimeraient que l'on mette davantage l'accent sur les changements stratégiques et opérationnels nécessaires pour que les voix et les systèmes communautaires soient au cœur des activités du Fonds Mondial, notamment en ce qui concerne les questions d'équité, de droits et de genre. Ils souhaitent voir des efforts accrus pour intégrer systématiquement ces éléments dans la théorie du changement proposé et ont fourni quelques exemples où le rôle des communautés et les questions de genre, actuellement notablement absents, pourraient être explicités.

Presque toutes les circonscriptions avaient de nombreuses questions de suivi. Par exemple, la théorie du changement indique qu'il y aura une forte dépendance vis-à-vis des investissements catalytiques pour faire avancer les changements clés autour de la communauté, des droits et du genre (CRG) et de la tuberculose. Les parties prenantes se sont demandées si les avantages et les inconvénients de cette approche avaient vraiment été pleinement pris en compte, et ce sera sans aucun doute l'un des principaux points de discussion dans le cadre du point de l'ordre du jour du Conseil d'administration visant à décider des investissements catalytiques pour la période d'allocation 2023-2025.

Les parties prenantes ont accueilli favorablement des propositions telles que "l'amélioration des politiques et des processus au sein du Secrétariat" [pour améliorer la qualité et l'échelle de la programmation sur les droits de l'homme, le genre et l'équité] (diapositive 20), mais ont demandé plus de clarté sur ce que cela signifie en pratique. Le CRG fera-t-il partie de l'ensemble de l'architecture et du modèle de financement ? Fera-t-il partie du Comité exécutif de gestion ? Ces questions ne se voulaient pas trop directives mais représentaient le besoin des parties prenantes d'une plus grande spécificité quant à la manière dont le Secrétariat (dans sa structure) donnera la priorité à la responsabilité, à l'obligation de rendre des comptes, à la supervision et à l'expertise technique au niveau requis pour la mise en œuvre la plus efficace.

Nécessité de décrire et de décortiquer les liens entre la chaîne d'activités, les produits, les résultats et l'impact, et le RSSH en particulier.

Beaucoup ont estimé que le manque d'attention portée aux liens entre les éléments de la théorie du changement, en particulier les activités/produits/résultats, affaiblissait la théorie du changement. Il n'a pas été fait mention des liens qui ont une base factuelle solide et de ceux qui n'en ont pas, alors que les zones d'intersections entre la chaîne de base des ressources/produits/résultats/impact sont critiques.

Certains ont été surpris par l'absence de référence au “conifère de contrôle” (en référence à la description par le CS, lors des discussions du Conseil d'administration de 2021, des éléments constitutifs de la stratégie). Les activités et interventions énumérées sont de haut niveau et vastes mais n'identifient pas les domaines spécifiques dans lesquels le Fonds Mondial peut exercer un contrôle ou un soutien. Ce type d'analyse conduirait à des hypothèses plus explicites sur les domaines dans lesquels le Fonds Mondial a un plus grand effet de levier par rapport aux domaines qui dépendent davantage de ce que les partenaires du Fonds Mondial doivent faire.

Par exemple, le changement clé 2 vise à “mettre davantage l'accent sur des services intégrés de qualité centrés sur les personnes, en s'élevant au-dessus des silos de maladies pour construire des RSSH qui protègent les personnes contre de multiples pathogènes, répondent à leurs besoins holistiques et soutiennent la santé et le bien-être pour tous”. Le “résumé des travaux en cours” décrit l'ambition pour les trois prochaines années qui comprend les principaux leviers de changement suivants : (i) créer des opportunités pour des approches de financement de la santé mises en commun ; (ii) utiliser des investissements catalytiques ; (iii) mettre à jour les modèles et les orientations des demandes de financement ; (iv) élargir la représentation des Instances de coordination nationale (CCM) ; (v) tirer parti du soutien bilatéral pour la RSSH par le biais de fonds affectés ; et (vi) inclure des indicateurs mesurant les fonctions des systèmes de santé intégrés dans le cadre modulaire.

Cependant, la manière dont ces propositions ont été présentées n'était pas claire : (i) répondaient aux examens précédents du groupe de référence d'évaluation technique (TERG) et du groupe d'examen technique (TRP) qui recommandaient des adaptations du modèle d'affaires telles que l'extension de la durée de la période de subvention pour les investissements de RSSH et l'introduction de demandes de financement intégrées ; (ii) tiennent compte de la difficulté pratique d'utiliser des approches de financement groupé dans les contraintes du modèle d'affaires actuel, qui nécessite plusieurs adaptations pour rendre cela plus simple ; (iii) tirer les leçons de l'expérience de la dernière période de subvention, où les améliorations apportées aux modèles et aux orientations des demandes de financement n'ont pas entraîné d'améliorations significatives des investissements RSSH dans les subventions ; (iv) modifier de manière significative le processus de prise de décision concernant les propositions RSSH – en notant que plusieurs bilatérales avec un financement affecté donnent déjà la priorité à ce domaine et que le projet d'évolution de l'Instance de coordination nationale (CCM) a mis en évidence les forces et les faiblesses du modèle CCM ; et (v) créer un changement significatif dans les autres incitations pour soutenir une augmentation substantielle de la quantité et de la qualité des investissements RSSH.

Certaines personnes ont recommandé une articulation plus claire entre l'exercice de cartographie du RSSH mentionné dans le document du Conseil d'administration sur la mise à jour du TERG, et le travail en cours décrit dans la diapositive “Plans de mise en œuvre de la stratégie dans le résumé des travaux en cours pour les systèmes de santé intégrés centrés sur les personnes”.

Dans ses orientations pour le document de mise en œuvre, le CS a souligné les liens importants entre les changements clés. Les parties prenantes souhaitaient que ces liens soient davantage mis en évidence dans les mini- théorie du changement, notamment entre le RSSH et le PPR. Par exemple, la diapositive sur la préparation à la pandémie fournissait peu de détails sur les principaux leviers de changement –

peut-être en raison des difficultés rencontrées l'année dernière pour parvenir à un consensus sur ce que pourrait être la PPR dans la nouvelle stratégie.

L'introduction d'indicateurs dans le cadre modulaire est considérée comme un pas utile dans cette direction, tout comme les fonds de contrepartie proposés pour les investissements dans les systèmes communautaires.

Cependant, il semble peu probable que ces mesures suffisent à elles seules à l'emporter sur d'autres incitations favorisant des programmes spécifiques à une maladie et/ou des programmes plus simples à mettre en œuvre. Le TERG, par exemple, a déjà recommandé l'utilisation de mécanismes comportementaux de type "nudge", tels que la modification des paramètres par défaut (par exemple, une allocation minimale recommandée pour le RSSH) et plusieurs parties prenantes pensent que cela pourrait soutenir la transformation plus radicale recherchée par le Conseil.

Préparation et réponse aux pandémies

Les parties prenantes ont noté que le Secrétariat a l'intention de lancer le prochain cycle de subventions "avec des directives claires pour les pays sur la façon dont les investissements doivent être exploités pour renforcer les capacités de la préparation et réponse aux pandémies (par exemple, la capacité des règlements sanitaires internationaux, et sur la base des plans d'action nationaux pour la sécurité sanitaire) d'une manière intégrée par le biais de RSSH de base, HTM (VIH, tuberculose, paludisme), les investissements communautaires, etc". Ils ont demandé s'il y avait eu une discussion sur ce que cela signifie pour la nature des investissements dans le HTM et le RSSH, et si cela obligera les pays à faire des compromis entre le mandat principal du Fonds Mondial sur le HTM et l'objectif évolutif sur la préparation et réponse aux pandémies (PPR) ? La théorie du changement n'est pas claire sur ce point.

Une mise en œuvre réussie dans une perspective mondiale nécessite une voix "diplomatique" forte.

Pour réussir à mettre en œuvre les subventions du Fonds Mondial afin de sauver des vies et de prévenir des maladies, toutes les parties prenantes doivent travailler différemment. Pour n'en citer que quelques-unes, il s'agit du Conseil qui prend les décisions, du Secrétariat qui les applique, des gouvernements chargés de la mise en œuvre et d'autres acteurs non étatiques, des communautés, des personnes vivant avec ou affectées par les maladies, des donateurs et d'autres partenaires.

Des informations supplémentaires ont également été demandées sur "l'intensification de l'action visant à remédier aux inégalités, aux droits de l'homme et aux obstacles liés au genre", qui pourrait bénéficier de liens avec d'autres nouveaux éléments de la stratégie, y compris la captation des voix diplomatiques et le travail au niveau politique pour assurer un plus grand impact sur le terrain.

Comment les parties prenantes travailleront-elles (seules ou ensemble) différemment pour faire de cette nouvelle stratégie un succès ? Par exemple, le fait de faire entendre la voix diplomatique du Fonds Mondial suffisamment tôt et à un niveau suffisamment élevé pourrait contribuer à la septième reconstitution des ressources et à l'augmentation des ressources nationales consacrées à la santé, qui devraient atteindre 59 milliards de dollars selon l'étude de cas actuelle.

Recommandations

Il a été reconnu que, à l'instar du développement de la stratégie elle-même l'année dernière, les plans de mise en œuvre étaient toujours en cours d'évolution et que, espérons-le, la prochaine itération reflétera mieux les liens entre les changements clés et la hiérarchisation de ces derniers.

Cinq orientations claires se dégagent des commentaires des parties prenantes :

1. Le Secrétariat réexamine ces propositions de changement – et d'autres – en faisant preuve d'un plus grand réalisme quant à l'impact potentiel de chaque levier de changement, en élargissant l'éventail des leviers, notamment en adaptant les modèles d'entreprise, en mettant l'accent sur les mesures incitatives et en définissant clairement un niveau d'ambition élevé pour le changement global à mettre en œuvre.
2. Le Secrétariat présente au CS une liste des changements proposés aux politiques, objectifs, processus, procédures pour recommandation au Conseil.
3. À la suite des évaluations et audits TERG/ Le Bureau de l'Inspecteur Général (BIG) des investissements dans les systèmes de santé et des recommandations connexes, les parties prenantes ont constamment demandé des subventions RSSH autonomes pour une plus grande efficacité. Les investissements RSSH au sein des programmes HTM sont souvent difficiles à mettre en œuvre pour de nombreuses raisons, notamment l'organisation administrative. Environ 13,5% des investissements sont actuellement investis dans le RSSH mais cette moyenne cache de grandes différences entre les pays. Elle devrait être augmentée à environ 20% de l'allocation d'un pays dédiée au RSSH dans des domaines liés aux investissements du Fonds Mondial tels que les données, les laboratoires et les systèmes communautaires, ainsi que les systèmes de chaîne d'approvisionnement numérisés. Ces composantes RSSH sont indispensables à la mise en œuvre réussie des subventions pour la lutte contre l'HTM et pour la préparation et réponse aux pandémies.
4. La lettre et l'esprit de la politique de viabilité, de transition et de cofinancement soient respectés afin que, dans la pratique, le cofinancement des pays à faible revenu puisse contribuer au renforcement de leurs systèmes de santé.
5. Discussion aboutissant à une recommandation au Conseil d'administration sur la durée de la mise en œuvre de la subvention ; ou sur les processus qui permettront aux exécutants de se concentrer sur la mise en œuvre pendant les trois ans. Souvent, dans les pays disposant d'une subvention de trois ans, les responsables de la mise en œuvre ont en moyenne jusqu'à 18 mois d'attention dédiée à la mise en œuvre de la subvention dans le meilleur des cas (en dehors de COVID-19) entre la clôture des subventions du cycle précédent et les processus pour répondre au démarrage de nouvelles subventions.

Les parties prenantes ont conclu en demandant au Secrétariat de poursuivre ce travail prometteur et de fournir au Conseil une théorie du changement complet pour les 10 voies de changement, y compris tous les leviers disponibles.

Mais surtout, les parties prenantes voulaient plus qu'une simple discussion sur cette mise à jour. Ils ont recommandé que le Conseil de mai prenne une décision quant à savoir si ces propositions révisées mettent le Fonds Mondial sur la bonne voie pour mettre pleinement en œuvre la stratégie.

[Read More](#)
