



Independent observer
of the Global Fund

Discussions animées à la consultation d'Addis Abeba sur les ICN du Fonds mondial

Un atelier de consultation sur les instances de coordination nationale (ICN) organisé à Addis Abeba, en Éthiopie, a donné aux membres d'ICN de 15 pays l'occasion de discuter des défis rencontrés par les ICN et d'émettre des suggestions pour les surmonter.

Cet atelier, qui s'est tenu du 5 au 8 septembre, était l'une des cinq consultations régionales, les autres se tenant à Siem Reap (Cambodge), à Kiev (Ukraine), à Abidjan (Côte d'Ivoire) et à Panama City (Panama). Dans ce numéro de l'OFM, nous revenons sur deux de ces consultations : celle d'Addis Abeba et celle d'Abidjan (voir [l'article de l'OFM](#)).

La consultation d'Addis Abeba était organisée par le Pôle ICN du Fonds mondial, l'Alliance internationale contre le VIH/sida et GIZ / BACKUP Health (au nom du ministère allemand de la Coopération et du Développement économiques et de l'Agence suisse pour le développement et la coopération). L'atelier réunissait des participants de 14 pays anglophones d'Afrique occidentale, orientale et australe, ainsi que d'Afghanistan. Les délégations se composaient de trois représentants par ICN, un du gouvernement, un de la société civile et des populations clés, et un du comité de suivi 2 de l'ICN. D'autres acteurs concernés ont également participé à l'atelier, dont des membres du Conseil d'administration du Fonds mondial représentant la circonscription d'Afrique orientale et australe et les communautés, des représentants de réseaux régionaux de la société civile et des partenaires bilatéraux et multilatéraux du Fonds mondial, ainsi que d'autres représentants de la société civile, notamment d'organisations de jeunes et d'observatoires. Aidspan était représenté par sa directrice exécutive, Ida Hakizinka.

Les objectifs de la consultation étaient décrits comme suit :

- examiner et débattre le modèle « standard » actuel des ICN, et étudier les manières d'améliorer le modèle ;
- discuter d'un modèle différencié d'ICN, notamment de la façon de modifier le modèle standard pour l'adapter aux différents contextes des pays ; et
- fournir une plateforme d'échange de connaissances, en particulier en matière de gouvernance et de critères d'admissibilité des ICN concernant le suivi stratégique et l'engagement de la société civile / des populations clés.

Il a été expliqué aux participants qu'il est nécessaire d'examiner et de faire évoluer les ICN parallèlement à la nouvelle stratégie 2017/2022 du Fonds mondial.

Les deux premiers jours de l'atelier étaient consacrés à l'amélioration du modèle actuel d'ICN, ainsi qu'à la manière dont elles pourraient évoluer. Les deux derniers jours consistaient en un échange de connaissances sur un éventail de sujets liés aux ICN, les participants ayant notamment l'occasion de présenter leurs bonnes pratiques.

JOUR 1

Le code de conduite proposé pour les ICN a été présenté le premier jour en séance plénière, et discuté durant l'une des sessions en petits groupes (voir plus loin).

La plus grande partie de cette première journée a été consacrée à des discussions en petits groupes sur cinq sujets différents : fonctionnement et secrétariat des ICN, coordination et liens avec les programmes nationaux, engagement et composition des ICN, suivi stratégique des ICN et éthique, y compris le code de conduite proposé et les conflits d'intérêts. Ce qui suit est une synthèse des résultats des discussions en petits groupes.

Fonctionnement et secrétariat des ICN

Les participants ont indiqué que les critères de sélection des membres devraient être renforcés de manière à faciliter la sélection de membres capables à la fois de représenter leur circonscription et de s'impliquer au niveau de l'ICN.

Les participants ont recommandé de renforcer les capacités du personnel du secrétariat de l'ICN au travers a) de formations ciblées sur les problèmes des ICN et les problèmes généraux au niveau du Fonds mondial, et b) de l'élaboration de directives supplémentaires sur le rôle et le fonctionnement du secrétariat. D'après les participants, les secrétariats d'ICN devraient bénéficier d'un appui afin de garantir la distribution en temps opportun des documents aux membres et aux comités de l'ICN.

Les participants ont avancé que le système d'évaluation des résultats des ICN devrait permettre l'évaluation de membres individuels de l'ICN, notamment par leurs circonscriptions respectives.

Les participants ont appelé au renforcement du processus de transition et d'orientation des ICN, soutenant qu'il est vital que les nouveaux membres aient au moins une connaissance pratique des procédures du Fonds mondial aux niveaux des pays et du Secrétariat du Fonds mondial. Selon eux, tout nouveau membre de l'ICN devrait bénéficier d'une orientation.

Un des problèmes identifiés par les participants est le fait que de nombreux bénéficiaires principaux n'impliquent pas les ICN de manière significative, en particulier en ce qui concerne les interactions entre le bénéficiaire principal et l'agent local du Fonds. Ils ont suggéré que soient révisées les procédures

opérationnelles relatives aux échanges entre le récipiendaire principal et l'agent local du Fonds.

Les participants ont par ailleurs indiqué que le financement actuel des opérations de l'ICN, qui provient presque entièrement du Fonds mondial, n'est pas adéquat. Selon eux, les ICN devraient rechercher d'autres sources de financement, notamment issues des budgets nationaux.

Coordination et liens avec les programmes nationaux

Les participants ont recommandé que le mandat des ICN soit modifié de manière à se concentrer davantage sur un rôle plus large du secteur de la santé.

Améliorer la participation des ministères de la Santé dans les procédures des ICN est une étape critique de l'amélioration des liens entre le Fonds mondial et d'autres programmes du secteur de la santé consacrés au sida, à la tuberculose et au paludisme, ont avancé les participants. C'est pourquoi, ont-ils soutenu, la participation active des ministères de la Santé aux ICN est vitale et devrait être renforcée au travers de directives révisées à l'intention des ICN et par d'autres moyens.

Les participants ont recommandé de renforcer les capacités des secrétariats des ICN de sorte qu'ils soient à même d'assurer la coordination avec d'autres comités et groupes de travail techniques nationaux du secteur de la santé. Ils ont donné l'exemple du secrétariat de l'ICN de la Zambie, où cela s'est fait efficacement. Dans le même ordre d'idée, les participants ont recommandé que les ICN recherchent une représentation dans d'autres comités et groupes de travail techniques nationaux du secteur de la santé.

Les participants ont indiqué que les ICN devraient s'attacher à faire officiellement partie du gouvernement national. La participation aux processus budgétaires nationaux a été identifiée comme un bon point de départ, qui donnerait aux ICN l'occasion de plaider en faveur d'une augmentation du financement de la lutte contre les trois maladies. Faire officiellement partie du gouvernement améliorerait la pérennité financière des ICN et leur donnerait le statut d'organe de coordination au niveau national.

Engagement et composition des ICN

Les participants ont recommandé que les ICN envisagent d'inclure une représentation du parlement national. Ils ont signalé que cela a déjà été fait au Nigeria et au Zimbabwe, grâce à quoi les ICN et les programmes du Fonds mondial dans ces pays bénéficient désormais d'un plus grand soutien.

Les participants ont indiqué qu'il est nécessaire de s'attaquer aux déséquilibres de pouvoir au sein des ICN, c'est-à-dire aux situations où les représentants du gouvernement et des partenaires de développement ont plus de pouvoir que ceux des organisations de la société civile et des populations clés.

Ils ont recommandé de réaliser une évaluation globale des besoins de tous les membres d'ICN et d'élaborer un plan de renforcement des capacités pour faire face à ces besoins.

Actuellement, l'interaction entre les membres d'ICN et leur circonscription est limitée, ont expliqué les participants. Cela est parfois dû aux capacités limitées des membres et parfois à un manque de ressources (et parfois aux deux). Concernant les populations clés, les limites sont exacerbées par le contexte juridique et politique existant. Une solution proposée consisterait à étudier la possibilité de recourir à des technologies à bas coût pour améliorer la communication.

Suivi stratégique de l'ICN

Les participants à l'atelier ont identifié plusieurs mesures d'amélioration du suivi stratégique des ICN, parmi lesquelles les suivantes : a) formation et renforcement des capacités des membres des ICN, b) recours à des consultants pour appuyer les comités de suivi stratégique, et c) augmentation du budget

des comités de suivi stratégique.

Les participants ont indiqué qu'il est nécessaire d'améliorer la communication sur les questions de suivi stratégique en raison du grand nombre de parties prenantes concernées. Ils ont appelé à l'élaboration de directives et d'une politique de communication en matière de suivi stratégique. Précisément du fait du grand nombre d'acteurs impliqués dans le suivi stratégique, les participants ont souligné qu'il est nécessaire de clarifier les rôles des différents acteurs. Ils ont précisé qu'il est important d'éviter de contourner les ICN lorsque les équipes de pays et les agents locaux du Fonds travaillent avec les bénéficiaires principaux. Ils ont recommandé que les rôles de suivi stratégique des ICN, des équipes de pays et des agents locaux du Fonds soient clarifiés.

Les participants ont avancé qu'il conviendrait d'élaborer des directives de suivi stratégique fondées sur les bonnes pratiques et les faits probants.

Les participants ont appelé à créer une « plateforme » externe pour conseiller et assister les ICN concernant la mise au point et l'examen de leurs stratégies de suivi stratégique, examiner les constatations de suivi stratégique, suggérer des solutions aux aspects problématiques et surveiller la mise en œuvre des plans d'amélioration. Cette plateforme devrait inclure les parties prenantes participant au suivi stratégique des subventions du Fonds mondial, comme les équipes de pays, les agents locaux du Fonds et les bénéficiaires principaux, ont-ils affirmé.

Éthique (code de conduite des ICN et conflits d'intérêts)

En ce qui concerne le code de conduite des ICN proposé, certains membres d'instances de coordination nationale et un membre du Conseil d'administration du Fonds mondial ont soutenu qu'il devrait y avoir plus de consultation au niveau des pays afin de permettre aux ICN de contribuer davantage. Les participants ont suggéré une consultation de suivi du Conseil d'administration pour prendre en compte ces apports supplémentaires.

Les participants étaient d'avis que le code de conduite devrait être suffisamment flexible pour s'adapter à divers contextes de pays. Selon eux, certains éléments des politiques et procédures en matière de conflits d'intérêts – volet important du code de conduite – ne sont pas respectés partout car ils sont inapplicables dans certains pays. Les participants ont avancé que le déploiement du code de conduite devrait inclure une composante de formation obligatoire, car une bonne compréhension du code de conduite est cruciale.

La gestion des conflits d'intérêts devrait aller au-delà d'une déclaration de conflit durant les réunions d'ICN, ce qui est la pratique à l'heure actuelle, ont indiqué les participants. Ils ont recommandé que le processus inclue la cartographie des associations des membres d'ICN avec l'ensemble du réseau de mise en œuvre des subventions (bénéficiaires principaux, sous-bénéficiaires, fournisseurs, etc.).

Les participants ont indiqué qu'il est impossible d'éviter totalement les conflits d'intérêts, parce que la plupart des membres d'ICN ont un intérêt direct ou indirect dans les programmes du Fonds mondial. Ils ont donné l'exemple du ministère de la Santé, qui est généralement un maître d'œuvre clé des subventions et en même temps un acteur crucial dans l'élaboration de la politique sanitaire, et joue par ailleurs un rôle clé dans les délibérations de l'ICN. Les participants ont indiqué que l'accent devrait être mis sur la gestion et l'atténuation de l'impact des conflits d'intérêts.

Les participants ont suggéré que les antécédents de tous les membres d'ICN soient vérifiés avant leur nomination, afin d'éviter les conflits potentiels.

JOUR 2

Un des points forts du deuxième jour fut la discussion sur la différenciation des ICN. Dans le cadre de son

projet d'évolution des ICN, le Secrétariat du Fonds mondial a proposé une démarche différenciée concernant le rôle et la structure des ICN. Telle que définie par le Fonds mondial, la démarche différenciée consiste à passer d'un statu quo où il n'y a qu'un modèle standard pour tous les pays à plusieurs modèles basés sur la taille des pays et le contexte opérationnel. Dans le cadre de cette démarche, la taille des pays inclut trois catégories : fort impact, petit et standard. Le contexte opérationnel comporte deux catégories : les contextes d'intervention difficiles et les pays en transition.

Les participants étaient répartis en trois petits groupes en fonction des catégories ci-dessus : pays à fort impact, petits pays et contextes d'intervention difficiles. Toutefois, à la différence de la consultation d'Abidjan, où la démarche différenciée a rencontré une certaine résistance (voir l'[article de l'OFM](#)), les participants n'ont pas abordé les mérites de la démarche proposée. La discussion s'est plutôt centrée sur les manières d'améliorer l'efficacité des ICN. Certaines des suggestions avancées étaient similaires à celles issues des sessions en petits groupes de la veille. Nous proposons ci-dessous un résumé des suggestions s'appuyant sur les antérieures, sans toutefois en être des répétitions.

Les participants ont fait part de la nécessité de veiller à ce que le processus de changement et l'évolution des ICN tiennent compte des contextes des pays, étant donné que tous les pays ont des statuts politiques, économiques et épidémiologiques différents. Ils ont indiqué que cela permettra également d'éviter les problèmes de type « taille unique » associés au modèle standard unique actuellement en vigueur.

(Le troisième jour, les discussions ont abordé le sujet de l'évolution générale des ICN ; voir plus loin.)

Pays à fort impact

Dans les pays à fort impact, il est urgent d'augmenter les effectifs du secrétariat des ICN et de renforcer les capacités et l'éventail de compétences du secrétariat, ont indiqué les participants. Ils ont en outre signalé la nécessité de se concentrer sur les stratégies de financement du secrétariat des ICN des pays à fort impact. Une option possible consisterait à abandonner progressivement le soutien du Fonds mondial aux opérations des ICN. Les participants ont soutenu qu'il faudrait mettre en œuvre un processus graduel pour faire passer le soutien aux ICN du Fonds mondial au budget national des pays. Une autre option serait d'explorer la possibilité du cofinancement avec des partenaires comme le PEPFAR.

Les participants ont mentionné la nécessité d'examiner le soutien de l'équipe de pays aux subventions dans les pays à fort impact.

Dans ces pays, les groupes vulnérables ont tendance à être laissés pour compte, ont-ils expliqué. Ils ont appelé à l'élaboration d'une stratégie et de directives d'engagement des populations clés, afin de garantir que les groupes vulnérables soient impliqués de manière significative.

Petits pays

Les participants ont indiqué que dans les petits pays, il est courant que les membres d'ICN ne participent pas de manière régulière. Ils ont suggéré que les directives à l'intention des ICN des petits pays devraient énoncer explicitement les exigences en matière de participation des membres aux activités de l'ICN.

Les participants ont proposé que le système d'évaluation des résultats des ICN soit utilisé de manière continue pour surveiller les résultats des ICN.

Contextes d'intervention difficiles

Les participants ont indiqué que la politique de sauvegarde supplémentaire devrait comprendre un plan pour permettre le retour des pays soumis à cette politique aux opérations « normales ». Ils ont suggéré

que ce plan comprenne une composante de renforcement des capacités dans le pays. Selon eux, ces suggestions devraient également s'appliquer aux pays désignés contextes d'intervention difficiles.

Les participants ont proposé d'envisager d'allouer des budgets de fonctionnement plus importants aux ICN opérant dans des contextes d'intervention difficiles, et ont indiqué que les ICN de ces pays devraient avoir accès à davantage d'assistance technique.

Dans les contextes d'intervention difficiles, les ICN ont besoin d'un encadrement additionnel quant à savoir qui est inclus dans les populations clés, à une stratégie d'engagement des populations clés, à la nécessité d'améliorer la communication et aux politiques en matière de sûreté et de sécurité, ont-ils avancé. De même, ont-ils dit, les ICN en contextes d'intervention difficiles ont besoin de davantage de renforcement des capacités et de formation. Les participants ont en outre suggéré que les pays classés contextes d'intervention difficiles explorent la possibilité de fournir une rémunération aux membres d'ICN en fonction de leurs résultats.

Enfin, les participants ont appelé à une plus grande flexibilité concernant le nombre de bénéficiaires principaux requis pour la mise en œuvre des subventions.

JOUR 3

Le troisième jour a marqué le début de la deuxième partie de la consultation. Il a comporté une session sur les attentes et les défis de l'évolution des instances de coordination nationale. Bon nombre des attentes mentionnées par les participants reflétaient des suggestions formulées lors de sessions antérieures. Un élément nouveau, néanmoins, est le fait que les participants ont identifié cinq critères de réussite de l'évolution des ICN :

- intensifier la diffusion de la stratégie 2017/2022 du Fonds mondial ;
- élaborer une stratégie globale de communication et de gestion du changement (mise au point pour les pays par le Secrétariat du Fonds mondial) ;
- élaborer des plans de transition et de renforcement des capacités pour les changements majeurs ;
- veiller à la disponibilité d'une assistance technique appropriée ; et
- faire participer pleinement les membres d'ICN au processus d'évolution.

Cette troisième journée a également comporté un panel sur le partage des enseignements et des meilleures pratiques. Il y a eu des présentations sur l'expérience du Rwanda concernant l'intégration de l'ICN aux programmes de santé nationaux, sur l'expérience de l'Éthiopie en matière de prévention des conflits d'intérêts, sur l'expérience du Kenya en matière de suivi stratégique de l'ICN et sur celle du Libéria concernant l'amélioration de l'engagement de la société civile et des populations clés.

Ci-dessous, un bref résumé de deux des présentations.

Intégration des ICN au secteur national de santé : l'expérience rwandaise

Le Rwanda a intégré les subventions du Fonds mondial au secteur national de santé au travers d'un groupe de travail du secteur de la santé déjà établi. Celui-ci sert de plateforme commune de coordination et de suivi des programmes du secteur de la santé. L'ICN du Rwanda n'a pas de comité de suivi stratégique, ce dernier étant assuré par le groupe de travail du secteur de la santé. À travers la plateforme, tous les sous-secteurs sont informés des programmes actuels et des ressources disponibles, ce qui minimise les doubles emplois et génère des gains d'efficacité.

L'expérience éthiopienne en matière de conflits d'intérêts

En Éthiopie, la politique en matière de conflits d'intérêts n'était pas mise en œuvre en tant que politique

autonome, mais plutôt comme une composante du manuel de procédures. La politique couvre les conflits potentiels et perçus, notamment dans les domaines suivants : mise en œuvre des subventions, suivi stratégique et examen des programmes du Fonds mondial, sélection des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires, et reprogrammation des crédits de subvention. La politique couvre les situations où les membres de l'ICN et le personnel du secrétariat ont des amis proches ou des membres de leur famille qui dirigent des organisations bénéficiaires de subventions du Fonds mondial ou sont impliqués dans l'achat direct ou indirect de produits et de services. Parmi les autres aspects couverts dans la politique figurent les cadeaux, la position du président et du vice-président de l'ICN par rapport à la mise en œuvre des subventions, la procédure correcte à suivre lorsqu'un membre pense qu'un autre membre a un conflit non déclaré, les conséquences de la non-déclaration d'un conflit, la publication de la politique en matière de conflits d'intérêts et la nécessité de fournir une orientation annuelle ou une réorientation des membres de l'ICN sur la politique.

JOUR 4

Le plus clair du quatrième jour a été consacré à des discussions en petits groupes sur des actions concrètes visant à améliorer l'engagement des organisations de la société civile et des populations clés, le suivi stratégique et la gouvernance des ICN. Encore une fois, de nombreux points soulevés se chevauchaient avec les suggestions issues de sessions antérieures. Ci-après, une description de quelques idées nouvelles ressorties des discussions.

Engagement des organisations de la société civile et des populations clés

Les participants étaient d'avis que des ressources devraient être allouées spécifiquement aux fins de l'engagement des circonscriptions. Ils ont suggéré que pour chaque réunion de l'instance, il devrait y avoir des réunions préparatoires et postérieures, en personne, d'engagement des circonscriptions.

Les participants ont identifié deux populations – les habitants de zones rurales et les jeunes – qui bien souvent ne sont pas représentées dans les ICN. Ils ont suggéré d'augmenter l'interaction entre les équipes de pays et les ICN.

Les participants ont souligné que la présence de femmes dans l'ICN ne garantit pas en soi que les questions de genre reçoivent suffisamment d'attention. Les ICN doivent s'assurer qu'elles comptent des membres possédant les compétences nécessaires pour intervenir sur les questions liées au genre.

Suivi stratégique de l'ICN

Les participants ont recommandé que les ICN explorent la possibilité d'embaucher du personnel spécialisé en soutien au suivi stratégique, ou de recourir au détachement de fonctionnaires gouvernementaux qui remplissent ces fonctions.

Les participants ont dit que les équipes de pays du Fonds mondial et les comités de suivi stratégique des ICN devraient examiner leurs rôles respectifs et discuter de la coordination nécessaire entre les deux entités.

Gouvernance

Les participants ont indiqué que les ICN devraient avoir une stratégie pour faire face à la réduction progressive du soutien du Fonds mondial, et une stratégie de mobilisation de ressources en prévision du jour où le soutien du Fonds mondial cessera complètement.

Les participants ont en outre appelé à des discussions sur l'établissement des ICN en tant qu'entités juridiques.

+++++

Durant une session sur l'assistance technique, les participants ont discuté de l'impact de la clôture du projet Grant Management Solutions (GMS). GMS était un important prestataire d'assistance technique. Les participants étaient d'avis que la clôture du projet créera un vide immense en matière d'assistance technique, et que les autres grands prestataires d'assistance technique n'ont peut-être pas les ressources nécessaires pour combler ce vide.

Prochaines étapes

Les apports de cette consultation seront compilés avec ceux des quatre autres consultations régionales, et présentés aux comités du Conseil d'administration chargés d'élaborer une stratégie d'évolution des instances de coordination nationale. Les recommandations issues des consultations seront également utilisées pour examiner et actualiser des documents clés tels que les directives à l'intention des ICN, la politique de financement des ICN et le projet de code de conduite des ICN.

+++++

Le 30 octobre, un porte-parole du Pôle ICN a transmis les informations suivantes à Aidsplan sur l'avancement du projet d'évolution des instances de coordination nationale :

Le Pôle ICN a mené des consultations sur l'évolution des ICN et présenté les retours d'information aux trois comités du Conseil d'administration. Au total, le pôle s'est réuni avec 66 ICN, soit 63 % de toutes les ICN, au cours des cinq ateliers régionaux. Il a reçu des commentaires de six autres ICN sous forme de questionnaires, examiné des documents couvrant 30 pays et, au travers de questionnaires et de rencontres en personne, consulté 25 bureaux de pays d'agents locaux du Fonds, 17 observatoires ou organismes de plaidoyer et plateformes techniques, ainsi que 10 organismes multilatéraux et bilatéraux d'un total de 88 pays. Le Secrétariat a commencé à interviewer les membres du Conseil d'administration pour connaître leur avis sur la manière dont les ICN devraient évoluer.

Le Pôle ICN a entre-temps entamé la difficile tâche d'analyse des apports et de formulation de recommandations pour présentation à l'approbation du Conseil d'administration à sa réunion de mai 2018. Des thèmes communs sont ressortis de toutes les consultations, tels que le besoin clair de différenciation. Toutefois, outre la préparation à la transition et la transition en soi, il se peut que le modèle de différenciation se concentre sur des niveaux d'engagement stratégique et de maturité des ICN autres que ceux initialement envisagés (pays à fort impact, contextes d'intervention difficiles, petits pays). Parmi les autres conclusions figurent les relations positives entre des secrétariats et directions robustes d'ICN et le fonctionnement des ICN, le fait que les ICN doivent assumer un rôle plus important en matière de suivi stratégique, les liens accrus nécessaires avec les gouvernements nationaux et l'engagement ferme des circonscriptions.

Au cours des prochains mois, le Pôle ICN s'attachera à analyser l'information et les commentaires reçus, ce qui supposera notamment de chiffrer chaque action et déterminer son impact et le niveau d'effort requis pour y parvenir. Lorsqu'il aura accompli tout cela, le Pôle ICN mettra au point divers modèles ou options de différenciation, qu'il présentera ensuite au Conseil d'administration.

Lorsqu'ils seront tous prêts, les rapports sur les ateliers seront diffusés publiquement.

Rhoda M. Lewa a fourni une partie de l'information sur laquelle repose cet article.

[Read More](#)
