



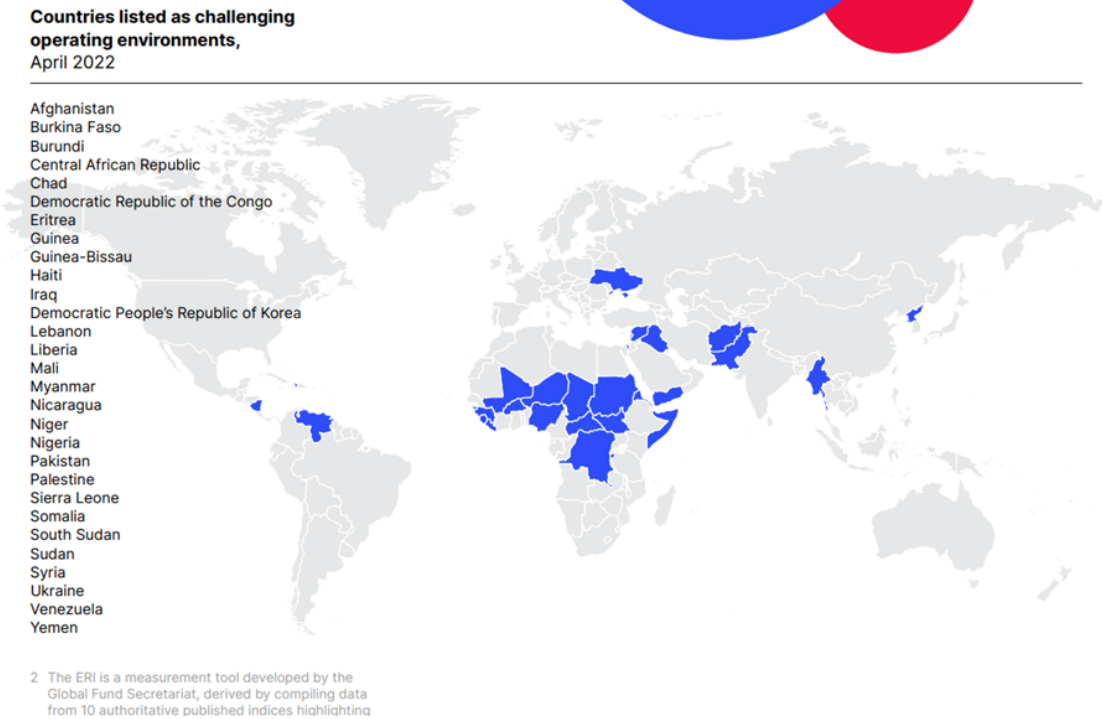
Independent observer
of the Global Fund

La politique du Fonds mondial sur les contextes d'intervention difficiles pourrait faire beaucoup mieux : mais le Secrétariat est-il en train de choisir la solution de facilité ?

La Politique relative aux [contextes d'intervention difficiles](#) (CID) et son opérationnalisation viennent d'être évaluées par le Groupe de référence pour l'évaluation technique (TERG) indépendant du Fonds mondial. Le Rapport, ainsi que la réponse initiale du Secrétariat, faisaient partie du matériel de lecture envoyé aux circonscriptions avant la réunion du Comité stratégique prévue du 10 au 12 octobre. Aidspan a obtenu une copie de ces documents. Ceux-ci constituent la base de cet article.

La Politique relative aux contextes d'intervention difficiles « vise à systématiser l'approche du Fonds mondial » et à fournir des orientations générales sur sa participation future dans ces contextes ». Mieux encore, elle entend « améliorer l'efficacité dans les contextes d'intervention difficiles grâce à l'innovation, à une flexibilité accrue et à des partenariats », selon le [texte adopté par le Conseil en 2016](#). Les pays, régions et zones étiquetés comme ayant des contextes d'intervention difficiles sont caractérisés par une gouvernance faible, un accès insuffisant aux services de santé et des crises d'origine humaine ou naturelle. L'Ukraine est le plus récent pays classé « contexte d'intervention difficile » et ce, après son invasion par la Russie en février 2022. Actuellement, le Secrétariat du Fonds mondial classe 29 pays dans cette catégorie. Selon le document du Fonds mondial intitulé [Conflits, crises et personnes déplacées : comment le Fonds mondial travaille dans les contextes d'intervention difficiles](#), ces pays représentent environ 30 % des investissements du Fonds mondial.

Figure 1 : Carte des pays listés comme contextes d'interventions difficiles en avril 2022



Source : [Conflits, crises et personnes déplacées : comment le Fonds mondial travaille dans des contextes d'intervention difficiles](#)

Actuellement, la circonscription Afrique Centrale et de l'Ouest abrite le plus grand nombre de pays sujets aux contextes d'intervention difficiles (11), suivie par la région de la Méditerranée orientale (7).

Résultats de l'évaluation

L'évaluation a révélé que la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles et certains aspects de son opérationnalisation sont louables. Le Secrétariat a mis en place une équipe et des processus pour soutenir les pays en proie aux contextes d'intervention difficiles dans la mise en œuvre des subventions.

Plusieurs études de cas révèlent de réels succès. Par exemple, l'étude de cas du Myanmar incluse dans le rapport du TERG indique que la « Politique relative aux contextes d'intervention difficiles a été largement utilisée au Myanmar avec des flexibilités appliquées à la gestion, aux processus et à l'administration de soutien pour aider la mise en œuvre des subventions à poursuivre les activités dans un contexte complexe et instable dans le cadre des règles et réglementations du FM. Les flexibilités budgétaires, les augmentations de salaire, les délais de reporting plus longs, les objectifs ajustés et les exigences réduites en matière de vérification des données ont tous été utilisés et appréciés par les exécutants locaux. »

Cependant, le TERG a constaté des lacunes stratégiques et opérationnelles dans cette Politique.

L'évaluation a révélé que l'utilisation de la Politique est limitée par le désir peu clair et incohérent des équipes nationales du Fonds mondial de prendre des risques lors de la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial. Elle propose donc une toute autre approche de prise de risque pour les pays sujets à des contextes d'intervention difficiles. L'évaluation a également constaté que la Politique n'est pas bien connue dans les pays éligibles au soutien du Fonds mondial et que ses dispositions ne sont pas pleinement explorées. Les évaluateurs font plusieurs suggestions relatives au partage de l'information et à la flexibilité du pré-packaging pour faciliter l'adoption et réduire le risque financier.

L'évaluation a également révélé que dans de nombreux pays, la Politique relative aux contextes

d'intervention difficiles est confondue avec la [Politique de sauvegarde supplémentaire](#), car les deux sont souvent appliquées concomitamment. Actuellement, sur les 29 pays qui sont identifiés comme des contextes d'intervention des difficiles, 20 sont également sous la Politique de sauvegarde supplémentaire. Cette autre politique est invoquée lorsque les exécutants gèrent de façon inappropriée ou dysfonctionnelle les subventions du Fonds mondial ou lorsque la probabilité qu'ils le fassent est élevée. Elle permet notamment au Secrétariat du Fonds mondial de choisir lui-même les exécutants des subventions, plutôt que de laisser cette décision au pays. Dans les pays qui ne sont pas sous le régime de la Politique de sauvegarde supplémentaire, la sélection des exécutants est effectuée par l'Instance de coordination nationale (ICN).

L'évaluation du TERG a fourni huit recommandations visant à améliorer l'impact des investissements du Fonds mondial dans les pays désignés comme ayant un contexte d'intervention difficile, auxquelles le Secrétariat a répondu. Il est d'accord avec quatre recommandations.

Cet article est basé à la fois sur le rapport d'évaluation du TERG et sur la réponse initiale du Secrétariat du Fonds mondial.

Les recommandations et la réponse du Secrétariat

Tableau 1 : Conclusions et recommandations de l'évaluation de la performance du Fonds mondial dans un contexte d'intervention difficile (CID) et réponse du Secrétariat

Conclusions	Recommandations	Avis initial du Secrétariat
1. L'utilisation de la politique est limitée par le désir peu clair et incohérent des équipes nationales de prendre des risques lors de la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial, ce qui contribue à l'application incohérente de la Politique.	Adapter l'approche d'acceptation des risques avec des seuils de risque financier clairs pour les portefeuilles de subventions du contexte d'intervention difficile et fournir des orientations claires aux départements concernés du Secrétariat et aux partenaires de mise en œuvre des pays pour le nouveau cycle de financement.	Pas d'accord, car il n'est peut-être pas pratique d'avoir des appétits de risque différents selon la classification du pays.
2. La compréhension limitée de la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles au niveau national et l'absence d'une possibilité structurée d'envisager les flexibilités, l'innovation et le partenariat appropriés au contexte contribuent au potentiel non réalisé de la politique.	Assurer un processus plus consultatif afin d'impliquer les parties prenantes des pays éligibles sur la manière de rendre opérationnelle la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles au cours du nouveau cycle de financement et des futurs processus d'octroi de subventions, notamment en intégrant les informations dans une note de politique opérationnelle (NPO) révisée.	Je suis plutôt d'accord. La note de politique opérationnelle révisée n'est peut-être pas le meilleur endroit pour cette information, mais elle pourrait être incluse dans les documents relatifs à l'accès au financement.

3. Les réunions périodiques des parties prenantes des contextes d'intervention difficiles opérationnel difficile organisées par l'équipe des contextes d'intervention difficiles du Secrétariat sont appréciées et offrent des possibilités d'échange d'expériences, mais des possibilités supplémentaires d'apprentissage et de partage sont nécessaires.

4. Le cycle standard de planification des programmes sur trois ans est insuffisant pour obtenir des changements mesurables dans le contexte des systèmes de santé, en particulier dans un contexte d'instabilité chronique.

5. Les ressources humaines pour la santé (RSS) (de la gestion des programmes à la prestation de services) sont souvent rares dans les contextes d'intervention difficiles en raison de l'insécurité, de l'émigration et de la violence.

6. Dans certains contextes d'intervention difficile, les structures de gouvernance et de mise en œuvre peuvent court-circuiter les programmes gouvernementaux et les parties prenantes locales, ce qui entraîne des relations tendues et un manque d'appropriation par les autorités nationales. Des plans clairs pour renforcer l'engagement des gouvernements et des parties prenantes locales dans la mise en œuvre des programmes sont nécessaires, même pour la transition de la Politique de sauvegarde supplémentaire dans certains contextes.

Des paquets pilotes de flexibilités prédéfinies pour cinq pays aux contextes d'intervention difficiles ou plus représentant des contextes divers pour tester si une approche différenciée automatique/opt-out contribue à améliorer les résultats dans des seuils de risque acceptables.

S'assurer que des exemples pratiques des meilleures pratiques en -contextes d'intervention difficiles – en matière de flexibilité, d'innovation et de partenariats sont référencés dans la note de politique opérationnelle et qu'ils sont régulièrement documentés et diffusés, notamment en vue des négociations de subventions lors du nouveau cycle de financement.

Fournir des outils et des conseils clairs pour soutenir l'utilisation de partenariats et de mécanismes contractuels flexibles afin d'encourager les partenariats avec des organisations adaptées aux besoins de chaque contexte d'intervention difficile dans le nouveau cycle de financement.

S'assurer que la planification à long terme (six à neuf ans) et la planification d'urgence pour le renforcement de systèmes de santé résilients et durables dans les portefeuilles des contextes d'intervention difficiles sont entreprises conjointement avec les partenaires et les parties prenantes nationales. La sécurité des travailleurs de la santé et l'éthique du « ne pas nuire » doivent être primordiales pour déterminer comment aborder les questions de RH à court et à long terme.

Partiellement d'accord car la situation change rapidement dans les pays caractérisés par des contextes d'intervention difficiles. En outre, les pays du Conseil de l'Europe ont besoin de flexibilité, et non de davantage de paquets prédéfinis.

Tout à fait d'accord avec le partage d'exemples et d'informations sur les flexibilités entre les différentes équipes du Secrétariat.

Largement d'accord avec le partage de l'information

Partiellement d'accord, car il n'est peut-être pas possible de disposer d'un plan de renforcement du système de santé pour six à neuf ans dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Mais je suis tout à fait d'accord avec l'importance du système de santé et des RHS ainsi qu'avec l'approche « ne pas nuire ».

7. Aucune preuve d'efforts cohérents ou appropriés pour appliquer le Cadre opérationnel de protection contre l'exploitation et les abus sexuels, le harcèlement sexuel et les abus de pouvoir connexes (PSEAH) (2021) – ni pour assurer la sûreté et la sécurité des populations clés et vulnérables (PCV), notamment dans leur engagement dans les activités du Fonds mondial.

Faciliter la planification participative du renforcement des capacités afin d'aborder les contraintes sous-jacentes à l'appropriation, au leadership et à la mise en œuvre des subventions au niveau local. Travailler avec les partenaires appropriés (par exemple, l'Agence des États-Unis pour le développement international et la Banque mondiale) et les parties prenantes locales pour développer un outil d'évaluation et de planification des capacités de gestion des subventions afin d'élaborer un plan d'appropriation national.

Partiellement d'accord ; le renforcement des capacités est mieux réalisé par les partenaires dans le pays.

8. Malgré le lien bien établi entre la violence basée sur le genre (VBG) et la transmission du VIH, et le risque accru de VBG dans des contextes instables, l'évaluation a trouvé peu de preuves d'une prise en compte adéquate des approches sensibles au genre et du soutien ou des partenariats en matière de VBG dans les pays du CE.

Donner la priorité à la mise en œuvre du Cadre opérationnel de protection contre l'exploitation et les abus, le harcèlement sexuel et les abus de pouvoir connexes, y compris la sûreté et la sécurité des PCV impliqués dans les activités du Fonds mondial. En outre, la prévention et la réponse à la VBG nécessitent une attention particulière dans les portefeuilles des contextes d'intervention difficiles.

Entièrement d'accord

Note : Les conclusions et recommandations émanent du TERG ; l'avis initial du Secrétariat provient du document du même nom.

Le tableau 1 ci-dessus résume le fait que le Secrétariat du Fonds mondial accepte de fournir davantage d'informations à son personnel et de veiller à ce qu'à l'avenir la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles intègre le harcèlement sexuel et les abus de pouvoir connexes, ainsi que la prévention de la VBG. Il semble qu'il serait assez simple d'apporter ces changements.

Cependant, il est loisible de constater que le Secrétariat ne soit pas entièrement d'accord avec les recommandations qui semblent plus difficiles à aborder. Il s'agit notamment de l'ajustement de l'acceptation des risques (recommandation 1) ou d'un plan à plus long terme pour le renforcement du système de santé (recommandation 6). Pourtant, la mise en œuvre de ces recommandations est susceptible d'avoir un impact plus important à moyen et à long terme.

Partager l'information pour informer les autres responsables de la mise en œuvre

À ce jour, le Secrétariat n'a pas publié les informations sur les flexibilités qu'il a offert aux pays au cours des deux derniers cycles. Et pourtant, il devrait partager ces informations plus largement, notamment avec les pays concernés par les contextes d'intervention difficiles. Le fait de connaître les flexibilités et les concessions accordées aux autres pays concernés par les contextes d'intervention difficiles aiderait les gouvernements de ces derniers à mieux comprendre ce qui est réellement possible et autorisé. Le Secrétariat pourrait fournir ces informations ainsi que l'ensemble des informations incluses dans les

lettres d'allocation. La Politique relative aux contextes d'intervention difficiles devrait également traiter de l'accès au financement, de l'assistance technique qui pourrait être fournie, notamment pour renforcer les systèmes de santé, et de la communication des résultats. Le Secrétariat devrait enfin préciser à qui il incombe (Fonds mondial ou pays) de demander ces concessions. Ces détails ne figurent pas dans la Politique existante.

Il serait utile que le Fonds mondial organise une réunion annuelle avec les responsables de la mise en œuvre et leurs instances nationales de coordination, ainsi qu'avec les représentants du Secrétariat, afin d'échanger des points de vue et de discuter des engagements à adopter et/ou à modifier les pratiques pour améliorer la mise en œuvre et l'impact des subventions dans les pays d'Europe centrale et orientale. De telles réunions sont organisées actuellement avec le Secrétariat du Fonds mondial et certaines organisations humanitaires.

La confusion fréquente entre la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles et la Politique de sauvegarde supplémentaire donne lieu à des résultats médiocres. Le Fonds mondial doit mettre en place une stratégie de sortie de la Politique de sauvegarde supplémentaire, avec des étapes claires que l'on pourrait vérifier de manière indépendante.

L'impact du Fonds mondial dans les contextes d'intervention difficiles

Les contextes d'interventions difficiles varient considérablement, depuis les pays où une guerre internationale ou civile est en cours, comme en Ukraine, jusqu'aux pays en situation de post-conflit, comme le Liberia. Ainsi, l'« impact » peut avoir des significations différentes, en particulier dans un contexte post-Covid-19. Il peut être essentiellement question dans certains pays de distribuer des médicaments, par exemple des antirétroviraux aux personnes vivant avec le VIH. Dans d'autres pays qui sortent d'un conflit, mais dont les institutions sont faibles, il peut être plutôt question d'accompagner le gouvernement et les acteurs non étatiques de la mise en œuvre pour fournir des services de qualité dans une optique de durabilité.

Quoi qu'il en soit, sauver des vies et prévenir les maladies dans les pays d'Europe centrale et orientale est à la fois possible et nécessaire. Cela requiert non seulement de la bonne volonté et un soutien politique approprié au niveau du Secrétariat du Fonds mondial, mais aussi la participation active et la compréhension des communautés locales, des organisations humanitaires et autres organisations non étatiqueset, bien sûr, des gouvernements.

[Read More](#)
