Aidspan
Independent observer of the Global Fund

CONTRIBUTION À LA RÉFLEXION SUR LA NÉCESSITÉ DE REVOIR LE MODÈLE DES ICN

Lorsque le Fonds mondial est né comme une réponse à une situation d'urgence, il était clair que ce dernier serait régi par des règles différentes de celles des organisations existantes. On s'est interrogé sur le modus vivendi, le business modèle pour une ''cagnotte'' créée dans l'urgence, répondant aux seuls besoins identifiés par les pays eux-mêmes dans leurs plans stratégiques de lutte contre le VIH-sida, les luttes contre la tuberculose et le paludisme étaient beaucoup moins évoquées à l'époque. Mettant au centre de son modèle les pays et leur « appropriation », le Fonds mondial, parce qu'il ne se voulait pas une organisation classique, historiquement « colonialiste », mettait un point d'honneur à ne pas avoir de représentation dans les pays.

Le sida touchait une catégorie définie de personnes qui d'office semblait coupable de comportements répréhensibles, au mieux risqués ! Et les personnes vivant avec le VIH-sida ont été rapidement stigmatisées, discriminées (jugées coupable, effrayantes car contaminantes et contaminées par un virus exterminateur, inconnu dans les protocoles médicaux existants jusque-là, effrayant même et surtout le monde médical.

Il était donc évident que les ressources devaient bénéficier aux personnes vivant avec le VIH (PVVIH), et pour cela il leur fallait une voix, qu'ils se fassent entendre, et qu'ils soient représentés. L'opprobre était trop grand pour avancer à visage découvert, à part quelques phénomènes courageux du Nord et du Sud auxquels on reste encore redevable aujourd'hui.

Qui va parler en leur nom ? Défendre leur cause ? Couvrir leur besoin ?

Or si le Fonds mondial n'a pas de représentation, qui assure la transparence de la gestion des subventions ? Qui veille à la répartition équitable des ressources pour couvrir les besoins insoupçonnés de la lutte contre le sida entre les différents acteurs en particulier le secteur public et le secteur non gouvernemental ? Car il va sans dire que c'est la grande question des associations et des personnes

infectées et affectées.
D'où une grande agitation et un plaidoyer vigoureux des représentants associatifs pour garantir les droits et les ressources des PVVIH et des personnes les plus exposées, appelées aujourd'hui populations clés.
Le Fonds mondial, sous une double contrainte (sa vision de non-représentation/ non-ingérence dans le programme du pays et la nécessité de la représentation des PVVIH et les populations clés) va opter pour un modèle à son image : le CCM, multisectoriel, multi partenarial, n'intervenant pas dans la mise en œuvre de la subvention mais agissant en amont dans la définition des programmes soumis au Fonds mondial, issus du Plan Stratégique National, alignés sur les besoins des populations.
Au début, le CCM était un club de bénéficiaires principaux et secondaires, spécialistes de la question du VIH (comme l'était un peu le groupe thématique Onusida, dissout avec l'arrivée des CCM), TB et paludisme. Et chemin faisant, plus le FM changeait ses directives, plus le CCM s'élargissait pour y répondre. Souvent et malheureusement, en nombre de membres et de fonctions et pas nécessairement en qualité.
Aujourd'hui, 17 ans plus tard, le Fonds mondial continue à affiner le modèle du CCM, signe que les réajustements opérés jusqu'à ce jour ne répondent pas complètement aux problèmes identifiés. Certes, des avancées sont observables : la verticalité de la prise en charge médicale est dépassée grâce au renforcement des systèmes de santé, des vases communicantes entre la TB, le VIH, les hépatites sont en place, l'intégration du VIH dans des programmes plus larges de lutte contre la violence aux femmes par exemple…mais les problèmes de fonds subsistent, et il faut avoir le courage de s'y confronter si l'on souhaite voir les ICN perdurer efficacement.

Les problèmes de fonds subsistent

- La personnalité morale et juridique du CCM est un frein à son institutionnalisation :

Rien n'oblige un pays à institutionnaliser le CCM et certains fonctionnent d'ailleurs sans ancrage institutionnel. Dans certains pays dans lesquels les populations clés sont criminalisées par le système pénal, il semble inacceptable qu'un organe de coordination et de suivi existe et perdure, et il s'agit bien là d'une incohérence ! La question de l'intérêt du gestionnaire de portefeuille pour le CCM se pose à ce niveau, la force du CCM dépend également de la reconnaissance et de la place que lui confère le gestionnaire de portefeuille du Fonds mondial. On invoquera le leadership du CCM comme « Game changer », mais cela dépend du contexte culturel et politique du pays. Raison pour laquelle les formations prévues par le CCM Evolution ne sont pas toujours adaptées, les bureaux des CCM sont composés en général de grands patrons qui n'ont pas besoin de formation, mais plutôt de temps de réflexion et d'échanges.

- La démocratie dans le CCM versus l'usage démocratique dans le pays ?

Prenons les contextes retenus dans la stratégie d'évolution des ICN : Standard, COE, Transition, des contours techniques intéressants mais que l'on devrait coupler avec le contexte culturel et politique, car les règles de gouvernance et de bonne gestion sont parfois en contradiction avec les usages du pays. Dans le cas des contextes d'intervention difficile (CID) par exemple, il s'agit en fait d'un pays standard en situation de crise humanitaire (tremblement de terre Haïti), sanitaire (Ébola.), sécuritaire (Burundi en 2015, Somalie, Soudan). Mais quel est l'impact de la criminalisation ? Comment le contexte démocratique et l'exercice de la démocratie sont-ils pris en compte et appliqués en dehors du CCM ? Dans certains pays où le système politique de repose pas sur des fondements démocratiques tels que nous les entendons (le pouvoir appartient au peuple qui choisit ses représentants, et tant que faire se peut les pouvoir judiciaires, législatifs et exécutifs sont séparés afin de garantir indépendance et bonne gouvernance et la redevabilité), l'ICN n'est-il pas une représentation idéalisée et hors sol des habitudes de gouvernance ? Cela revient à se poser la question fondamentale de l'adaptation de manière unique, d'un système de gouvernance plus fantasmé que tiré des bonnes pratiques, et qui obéit plus à un idéal de représentation et de collégialité des décision du Fonds mondial qu'à celui d'un certain nombre de pays

dans lesquels ils se mettent en œuvre. Et c'et bien cela qui explique également les difficultés de mise en conformité de certains CCM, qui luttent réellement pour appliquer des règles qui ne sont pas intrinsèquement ancrées dans une réalité socio-culturelle.

- Le rôle irréaliste qui dépasse l'autorité du CCM et ses prérogatives si ce dernier n'est pas institutionnalisé :

Le CCM en général ne dispose ni des compétences requises pour comprendre le dispositif budgétaire de la loi de finances et n'a pas l'autorité nécessaire pour influer sur le projet de loi de finances proposé par le gouvernement. À moins que le Ministère des Finances ne soit membre du CCM et ne prenne son rôle très au sérieux. Il semble que l'on accorde trop de crédit au suivi stratégique, à la limite de la mystification. Quand le suivi stratégique est évalué hautement fonctionnel, c'est parce que le comité de suivi se compose de personnes compétentes et qu'il se penche sur des aspects pointus techniques et programmatiques qui dépassent largement le champs du suivi stratégique tel que défini dans les directives…Il devient dès lors un comité technique et non de gouvernance, et le CCM peut se targuer d'avoir une influence sur quelques résultats de la subvention, mais bien entendu pas tous car ils dépendent surtout de la capacité du bénéficiaire principal, des sous bénéficiaires de mettre en œuvre les programmes dans un système de sante donné! Ce n'est pas la mesure du nombre de réunions et le partage des procès-verbaux qui reflèteraient la performance du CCM en termes de suivi stratégique. Enfin, quel rôle joue le CCM dans un contexte de présence croissante des équipes pays du Fonds mondial, qui assurent le plus souvent le suivi avec les bénéficiaires principaux ?

Le positionnement de la société civile :
Le rôle de la société civile dans les CCM a induit un changement de paradigme en particulier pour les représentants activistes, leur discours a dû s'adapter aux codes qui lui étaient imposés au sein du CCM où elles siègent aux côtés de représentants des agences onusiennes et des gouvernements. Des formation en communication, en tenue de réunion, en méthodes de plaidoyer sont devenues nécessaires. Et avec ce nouveau mode de représentation se sont posées de nouvelles questions : comment la société civile doit-elle s'organiser pour intervenir comme une force de proposition au CCM ? En même temps, il nous faut être prudents quant à l'exigence de rétroformation pour la société civile, surtout là où il est difficile voire impossible pour les organisations de populations clés de s'organiser. Par ailleurs, cette exigence doit être aussi vérifiée pour les secteurs publics et les partenaires techniques et financiers (PTF), qui ont un devoir de redevabilité tout aussi fort, et pourtant jamais souligné.
Mais dans le même temps, la conformité à des exigences déterminées par le Fonds mondial souligne la question du « formattage » des organisations de la société civile (OSC) à un rôle de représentation et parfois de « caution » de systèmes qu'elles ne peuvent plus dénoncer de manière indépendante car elles en sont les parties prenantes. La « dépolitisation » de la société civile, le risque de la voir perdre son âme dans des processus qui requièrent un effort trop important dans une mise en conformité avec les règles du Fonds mondial, dont on oublie souvent le sens au profit d'un respect parfois absurde. Comment s'assurer que l'ICN permet aux OSC de s'exprimer et de jouer leur rôle de tension vis-à-vis des pouvoirs publics à qui elles demandent des comptes ? Tout en respectant les règles de la gouvernance ? En assumant les risques que cela leur fait courir dans les pays où elles sont criminalisées ?

Conclusions

Le CCM demeure un modèle unique de coordination nationale, dont la portée est réduite par le besoin légitime d'uniformisation au travers des directives communes à tous les pays. Certes, une certaine souplesse est accordée en fonction des contextes conjoncturels. Mais une profonde réflexion et le courage de questionner le modèle sont indispensables pour engager des réformes de fond.
C'est à ce prix que l'idée que « One size doesn't fit all » aura toute sa signification, et que les variables

suivantes doivent être interrogées pour dessiner un modèle pays adapté :

- Étudier les voies d'institutionnalisation de l'ICN pour le doter de l'autorité nécessaire, en fonction des profils de gouvernance et socioculturel des pays ;
- Préciser les résultats attendus du travail du Bureau, en particulier sur les sujets les plus techniques tels que le suivi du cofinancement, le suivi stratégique, et les liens avec le reste du système de santé ;
- Réviser le concept de bénévolat et de volontariat à la lumière des expériences et réalités des pays, au-delà du paiement de jetons de présence dont bénéficient les membres aujourd'hui. Cela revient à ouvrir courageusement le débat sur le rôle de l'ICN : si celui-ci est un forum informatif permettant une forme de redevabilité sur les activités de la subvention, il n'est nul besoin de compétences techniques pointues ni de rémunération ; en revanche, s'il est perçu comme un organe de suivi et de contrôle, capable de questionner les bénéficiaires principaux sur leurs résultats, leurs interventions et l'Etat sur l'intégration de la réponse aux pandémies dans le système de santé et son respect des engagements de co-financement, il faut en passer par une « professionnalisation » assumée ;
- Renforcer le secrétariat permanent, en réajustant le rôle du Secrétaire Permanent qui se voit aujourd'hui remplir les fonctions d'un Directeur Général et lui adjoindre les personnels compétents en suivi stratégique.
- Différencier la taille et la représentativité du CCM en fonction du contexte du pays

Read More