



Independent observer
of the Global Fund

Les résultats de l'évaluation du mécanisme C19RM montrent l'importance de l'investissement réalisé

En réponse à une demande du Conseil d'administration du Fonds mondial, le Groupe technique de référence en évaluation (TERG) a commandé une évaluation du mécanisme de riposte COVID-19 (C19RM). L'évaluation indépendante, menée par [Pharos](#), a couvert le C19RM 1.0 (entre avril 2020 et juin 2021) mais pas la deuxième période du C19RM 2.0. Elle a été conçue dans le but de fournir des informations au Comité stratégique (CS) sous la forme de leçons apprises ainsi que la réaction du Fonds mondial à ces leçons, et a été publiée en juin 2023.

Le rapport met en évidence des recommandations visant à améliorer la situation et des enseignements pour le Fonds et d'autres organisations qui apportent des financements aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) pour la préparation et la lutte contre les pandémies. Ces recommandations sont d'autant plus pertinentes que le nouveau [Fonds de lutte contre les pandémies](#) est lancé et que l'OMS et d'autres organisations s'efforcent de mobiliser davantage de soutien pour la préparation, la riposte et la résilience aux urgences sanitaires ([HEPR](#)).

Selon le rapport, le C19RM 1.0 a été un investissement important dans l'ensemble entre 2020 et 2021. Il sera toutefois nécessaire d'analyser de manière plus détaillée l'importance de cet investissement, lorsque les données seront disponibles, pour savoir si la riposte était la solution idéale pour atténuer l'impact de la COVID sur les programmes de lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme (VTP). Cela dit, au cours de la première année de la pandémie, diverses innovations ont été initiées, une grande quantité de

produits a été achetée et distribuée et des mesures importantes ont été prises pour développer les compétences au niveau international afin d'aider à gérer les ripostes à une épidémie mondiale.

Nous examinons plus en détail les résultats et les recommandations ci-dessous, sur la base du document de position détaillée du TERG, de la réaction de la Direction et du rapport final qui est disponible [ici](#).

Contexte

En réponse à la pandémie de COVID-19, le Fonds mondial s'est engagé à protéger les acquis des programmes VTP (VIH, tuberculose et paludisme) des effets de la pandémie de COVID, tout en aidant les pays à lutter directement contre la COVID-19 et à mettre en place des systèmes de santé et des systèmes communautaires plus solides et plus résilients. En mars 2020, le Fonds mondial a décidé d'autoriser la reprogrammation des subventions existantes (232 millions de dollars de « flexibilités » ont finalement été approuvés) et, en avril 2020, il a mis en place un nouveau mécanisme de financement, le C19RM. Dans le cadre du C19RM, 757 millions de dollars ont été alloués en 2020 et 3,2 milliards de dollars en 2021 pour soutenir 129 pays et régions. Au total, ce sont près de 4 milliards de dollars qui ont été alloués en plus des « flexibilités ».

Objectifs, portée et contributions de l'évaluation

Les principaux objectifs de l'évaluation étaient les suivants :

1. Établir la pertinence et l'adéquation des investissements dans le cadre du C19RM ;
2. Analyser si, dans quelle mesure et pourquoi le C19RM a réussi à atténuer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur le VTP et la santé publique en général, en accordant une attention particulière à la protection des droits humains et des populations clés et vulnérables ;
3. Assess how effectively C19RM assisted low- and middle-income countries to fight COVID-19 directly and to strengthen health and community systems to prepare these countries to prevent, detect, and respond to future pandemics ;
4. Évaluer l'efficacité du mécanisme C19RM en ce qui concerne l'assistance aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure pour lutter directement contre la COVID-19 et renforcer les systèmes sanitaires et communautaires afin de préparer ces pays à la prévention, à la détection et à la riposte à de futures pandémies ;
5. Évaluer les résultats et les mérites de la coordination mondiale pour le déploiement des subventions du C19RM dans le cadre du partenariat [Access to COVID Technology Accelerator \(Accélérateur technologique de lutte contre la COVID \(ACT-A\)\)](#), en accordant une attention particulière aux éventuels doubles emplois et aux lacunes importantes à l'interface avec d'autres bailleurs de fonds et
6. Fournir les leçons apprises en vue de contribuer à l'amélioration des futures subventions du C19RM et de la capacité du Fonds mondial à faire face aux futures pandémies, en particulier à la lumière de la grande conversation mondiale en cours concernant une nouvelle architecture et un nouveau financement pour les pandémies.

Méthodologie

Outre l'analyse des données quantitatives et qualitatives, l'équipe en charge de l'évaluation a mené huit études de cas des pays (en Afrique du Sud, en Angola, au Malawi, au Pérou, au Rwanda, au Salvador, en Ukraine et au Viêt Nam), comprenant plus d'une centaine d'entretiens avec des informateurs clés (EIC), des représentants du gouvernement, des instances de coordination nationale, des principaux bénéficiaires (PR), des organisations de la société civile et des organisations internationales non gouvernementales, ainsi que des partenaires au développement. En plus de ces entretiens, l'équipe a passé en revue de nombreux documents des pays (propositions de subventions, rapports de performance et lettres relatives au C19RM), politiques des institutions gouvernementales nationales (stratégies et plans nationaux pour la riposte à la COVID-19, plans visant à atténuer les perturbations dans la fourniture de services liés au VTP) et documents des partenaires aux niveaux national et mondial (Banque africaine de développement, Banque mondiale, OMS et OPS).

Conclusions

Le TERG a reconnu que cette évaluation est, à bien des égards, différente de celles qu'il commande habituellement. Tout d'abord, le C19RM a été créé très rapidement et non dans le cadre du modèle opérationnel habituel, même s'il y a eu des chevauchements considérables. Deuxièmement, il a vu le jour en raison des crises déclenchées par une épidémie récente et peu connue. Enfin, le fait que de nombreux membres du personnel du Secrétariat et d'autres personnes aient été occupés à la gestion de la pandémie et de son impact sur les trois maladies a entraîné des conditions exceptionnellement difficiles pour l'évaluation.

Malgré ces contraintes, l'équipe chargée de l'évaluation a fait des découvertes intéressantes qui peuvent être traduites en enseignements et en recommandations pour éclairer le rôle du Fonds mondial en cas de pandémies à l'avenir. L'équipe responsable de l'évaluation a identifié dix principaux points regroupés autour de cinq thèmes: Suivi et évaluation ; Gouvernance du Fonds mondial et des processus des pays; Mesure d'atténuation; Approvisionnement/Riposte directe contre la Covid; et systèmes de santé et communautaires. Ces constats sont regroupés sous 10 recommandations prioritaires de « premier niveau » (bien que le rapport final contienne six autres recommandations).

Les 10 recommandations de premier niveau sont présentées ci-dessous, accompagnées d'une colonne indiquant les progrès déjà réalisés par le Secrétariat dans la mise en œuvre de chaque recommandation (tableau 1)

Tableau 1 : Résultats et recommandations par domaine thématique et évolution de la mise en œuvre des recommandations

Thème	Résultats	Recommandation	Pro
-------	-----------	----------------	-----

1	Suivi et évaluation	I.0 Système de suivi très récent, faible capacité à assurer un suivi systématique des contributions, des réalisations, des résultats et de l'impact, ce qui a affecté la mise en œuvre, la budgétisation et la définition des priorités.	Achever la mise en œuvre du cadre de suivi-évaluation du C19RM élaboré pour la phase 2.0 (avril 2021), en mettant l'accent sur la mise en œuvre en aval, l'impact et la qualité.
2	Suivi et évaluation	Le temps nécessaire à la conception et au développement d'un système de suivi-évaluation est limité en période de crise et passe au second plan par rapport à l'exécution rapide.	Mettre au point un système de surveillance et d'évaluation complet pour tout type de pandémie à laquelle le Fonds mondial pourrait faire face à l'avenir.
3	Fonds mondial et gouvernance des processus nationaux	La boîte à outils limitée pour le calcul des coûts, la budgétisation et l'établissement des priorités du C19RM 1.0 parmi les demandes concurrentes a empêché l'optimisation des investissements et réduit la capacité d'évaluation en aval de l'efficacité des subventions.	Développer et diffuser des outils et fournir l'assistance technique pour l'évaluation des coûts, la budgétisation, l'optimisation, le suivi des dépenses et l'élaboration de rapports sur les subventions du C19RM.
4	Gouvernance du Fonds mondial et des processus des pays	Bien que les orientations de la phase 2020 du C19RM envisagent une réallocation flexible des subventions afin de répondre avec souplesse aux situations d'urgence, cette option de reprogrammation continue n'a pas été utilisée.	Élaborer des processus permettant aux PR et aux équipes pays de procéder à des ajustements plus fréquents des activités et des budgets, sur une base trimestrielle ou plus souvent si nécessaire.
5	Mesure d'atténuation	Aucune preuve tangible ou de capacité à comprendre si les investissements du C19RM 1.0 ont eu un impact en ce qui concerne l'atténuation; les enquêtes et les analyses sont fragmentées entre de multiples agences.	Créer un système plus solide, plus cohérent et mieux coordonné pour le suivi des services liés au VTP et des perturbations ou recouvrements, tant au sein du Fonds mondial qu'avec les pays et d'autres organisations de premier plan.

6	Mesure d'atténuation	<p>Les preuves écologiques des investissements dans la fourniture de services innovants suggèrent que certaines innovations ou adaptations ont pu contribuer à l'atténuation, mais il n'y a pas eu d'effort systématique pour en tirer des enseignements.</p>	<p>Promouvoir et élaborer un référentiel de connaissances et un centre d'apprentissage pour les bonnes pratiques en matière d'innovation, d'adaptation et d'atténuation dans le cadre de la lutte contre la COVID-19.</p>
7	Approvisionnement/Riposte directe contre la COVID	<p>Les rapports sur le prix et la qualité (PQR) ne sont pas exigés des PR pour les produits destinés à la COVID-19 dans le cadre du C19RM 1.0. Les rapports des informateurs nationaux sur les stocks limités, les fluctuations de prix et la qualité irrégulière n'ont pas été documentés, ce qui compromet la capacité du Fonds mondial à suivre les achats ne relevant pas du Mécanisme d'achats groupés (PPM).</p>	<p>Investir dans un système intégré de prévision de la demande de produits de santé et de gestion de la planification.</p>
8	Approvisionnement/Riposte directe contre la COVID	<p>Malgré le travail louable du Fonds mondial en ce qui concerne l'achat des tests de COVID-19 et les engagements sur le volume, le manque de stocks d'équipements de protection individuelle (EPI) a fait perdre du temps au FM et à ses pays clients dans les livraisons de produits urgents demandés dans de nombreux pays.</p>	<p>Développer et mettre en œuvre des instruments flexibles pour l'approvisionnement en cas de pandémie, notamment, des réserves et conserver des stocks tampons limités dans des centres appropriés des PRITI pour les produits de santé dont la durée de conservation n'est pas courte.</p>

9	Approvisionnement/Riposte directe contre la COVID	<p>Le consortium ACT-A n'a pas défini de règles claires concernant les décisions relatives aux rôles dans la gestion des approvisionnements et des stocks (GAS) dans le cadre de la COVID-19. Plusieurs acteurs ont mis en place des structures parallèles au lieu d'optimiser celles qui existaient déjà, notamment le mécanisme d'achats groupés (PPM). Cette fragmentation des achats de produits de santé a semé la confusion dans les pays et chez les fournisseurs et a retardé le regroupement efficace des achats d'équipements de protection individuelle (EPI) et de matériel de production d'oxygène.</p>	<p>Les partenaires d'ACT-A, les principaux acteurs dans le domaine de la sécurité sanitaire mondiale et les agences ayant un mandat d'intervention d'urgence devraient élaborer des règles claires en matière de décision liée aux rôles de GAS dans le contexte d'une pandémie ou d'une situation d'urgence.</p>
10	Systèmes de santé et communautaires	<p>Les investissements en faveur du renforcement des systèmes de santé (RSS) et du renforcement de la société civile (RSC) dans le cadre du C19RM 1.0 n'ont représenté que 10 % de l'ensemble des subventions allouées, en partie à cause de préjugés favorisant des actions d'urgence à court terme, ainsi que de directives ambiguës et de processus plus délibérés pour élaborer des activités de RSS et impliquer pleinement les populations clés et vulnérables, ainsi que la société civile.</p>	<p>Envisager une réserve pour le RSS et le RSC dans les futures subventions du C19RM et de la Préparation et de la riposte aux pandémies (PPR), y compris des incitations spéciales et des calendriers distincts pour encourager les pays et leur permettre de soumettre des propositions ambitieuses en matière de RSS et de RSC.</p>

*Les progrès sont appréciés sur la base des quatre quadrants du cercle, les quatre quadrants remplis équivalant à une mise en œuvre complète de la recommandation, et les quadrants non remplis indiquant l'absence de progrès.

Réponse du TERG

Le TERG a fourni des réponses à chacune des dix recommandations ci-dessus, lesquelles peuvent être lues dans le rapport d'évaluation.

Dans l'ensemble, le TERG a considéré que l'évaluation était rigoureuse et qu'elle avait été réalisée dans des délais très courts. De façon globale, le Groupe a approuvé les déclarations suivantes sur les résultats : « Dans l'ensemble, le Fonds mondial a montré, grâce au C19RM 1.0, qu'il pouvait mettre à profit nombre de ses atouts existants (techniques, opérationnels, partenariats) et adopter de nouvelles méthodes de travail pour une riposte rapide et efficace à une pandémie mondiale telle que la COVID-19. Dans le même temps, le Fonds mondial a eu du mal, dans plusieurs domaines, à utiliser son modèle préexistant pour agir de manière efficace au cours d'une pandémie à évolution rapide ».

Le TERG a reconnu que le rapport d'évaluation a fait référence à la sélection des cas par pays comme n'étant pas optimale, avec des possibilités d'amélioration en vue de la sélection d'un échantillon plus équilibré à l'avenir. Bien que la sélection des pays ait été convenue avec la Division en charge de la gestion des subventions du Secrétariat, le temps pris pour parvenir à un consensus sur les pays disponibles pour participer à l'évaluation a été excessivement long et des retards ont été enregistrés. La sélection finale n'a pas été aussi équilibrée que le TERG l'aurait souhaité en ce qui concerne les preuves disponibles à collecter. L'un des facteurs atténuants est que les pays n'ont pas été sélectionnés en raison du fait que les équipes pays étaient confrontées à certaines réalités opérationnelles et étaient concentrées sur la livraison dans un contexte de perturbations liées à la COVID. Le TERG a reconnu que le partage des données aurait pu se faire plus rapidement, mais la plupart des documents disponibles ont été partagés avec les évaluateurs, bien que certains d'entre eux soient arrivés très tard dans le processus d'évaluation, ce qui a rendu difficile la réalisation d'une analyse adéquate.

Observations générales sur les recommandations

Le TERG a relevé que le C19RM 1.0 répondait à une situation d'urgence et que le Fonds mondial est parvenu à fournir des ressources aux pays rapidement, de manière pertinente et appropriée, au moment où ils en avaient le plus besoin, ce que d'autres organisations n'ont pas été en mesure de faire.

Le TERG a encouragé le Secrétariat à envisager de futures stratégies de préparation et de riposte aux pandémies (PPR) et à renforcer les systèmes d'urgence en cas de pandémie, sur la base de l'expérience du C19RM et des conclusions et recommandations de cette évaluation. En outre, le TERG a noté qu'il existe des stratégies mondiales (par exemple, autour du Règlement sanitaire international) susceptibles d'aider le Fonds mondial à coordonner et à mettre en synergie son rôle en matière de préparation et de riposte aux pandémies, avec d'autres partenaires mondiaux tels que le Fonds de lutte contre les pandémies.

Le Groupe technique a noté avec satisfaction que le Groupe indépendant pour la préparation et la riposte aux pandémies a fait un appel en faveur de l'élaboration d'une déclaration politique et d'une « feuille de

route en vue d'une réforme cohérente et transformatrice » et a également recommandé une évaluation indépendante de l'ACT-A.

Toutefois, selon le TERG, les recommandations relatives à la GAS sont partielles et ne répondent que de manière marginale aux problèmes décrits dans les conclusions.

Le TERG a également souligné que l'évaluation fournissait peu d'informations sur les performances du C19RM en ce qui concerne le RSC et le RSS. La réalité est qu'en 2020, le monde était bouleversé par la COVID-19, avec peu de connaissances et de compréhension de l'épidémie. La majeure partie du financement a été consacrée à l'atténuation de l'impact par l'achat des produits de base nécessaires dans ce contexte. Cependant, le RSS est essentiel à la nouvelle stratégie du Fonds mondial et la PPR en est une composante. Le TERG a estimé que si le Fonds mondial entend avoir un impact significatif en matière de RSS, il devra y consacrer davantage de fonds et devra être en mesure de faire preuve de transparence quant à l'utilisation de ces fonds, en améliorant la classification et la normalisation des éléments du RSS.

De même, le TERG a également noté que cette évaluation ne disposait pas de suffisamment de preuves pour tirer des conclusions définitives sur l'impact des subventions du C19RM 1.0 sur l'atténuation du VIH, de la tuberculose et du paludisme ou sur les investissements des pays dans ces maladies.

Conclusion

Les conclusions de cette évaluation suggèrent que le C19RM 1.0 a été un investissement important pour la période 2020/2021, en contribuant à atténuer l'impact du COVID sur les programmes de lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme et en fournissant des produits et des services précieux pour lutter directement contre la COVID dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Toutefois, les leçons à tirer pour améliorer l'atténuation et l'optimisation des investissements du Fonds mondial dans ce domaine ne sont pas encore clairement établies. La rapidité d'approbation des subventions n'a pas été entièrement compensée par une mise en œuvre rapide, en partie à cause des limites du modèle opérationnel existant du Fonds mondial et de son adaptation à une pandémie émergeant rapidement et imprévisible. Les systèmes de suivi au cours de la période 2020/21 ont eu du mal à suivre et à rendre compte des résultats financiers, d'approvisionnement et programmatiques, situation qui s'est améliorée au cours de la deuxième année. Les investissements du C19RM dans les systèmes de santé nationaux pour aider les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire à assurer la préparation à de futures pandémies et leur prévention étaient modestes pour la période 2020/21, mais ont enregistré une augmentation significative au cours des deux dernières années. Dans l'ensemble, les pays à revenu intermédiaire, de la tranche inférieure ont bénéficié des efforts du Fonds dans le cadre du C19RM, et le Fonds a démontré sa capacité à mettre à profit ses systèmes existants, son savoir-faire et ses partenariats pour faire face à une pandémie mondiale.

Robert Hecht, fondateur et président du Pharos Global Health, a déclaré : « Nous avons constaté que le Fonds mondial a fait preuve de réactivité et de créativité dans l'utilisation de ses ressources pour aider les pays à protéger leurs programmes de lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme pendant la COVID-19 et pour lutter directement contre la pandémie. Des succès remarquables ont été enregistrés. Toutefois, toutes les mesures n'ont pas fonctionné, de nombreuses lacunes et insuffisances ont été

constatées, comme on peut s'y attendre face à une nouvelle épidémie mondiale imprévisible. L'essentiel pour le Fonds mondial est de tirer les leçons de ces premiers hauts et bas et de mettre en place des systèmes plus solides pour l'avenir. Le Fonds dispose d'un potentiel considérable à cet égard ».

[Read More](#)
