



Independent observer
of the Global Fund

LA POLITIQUE RELATIVE AUX CONTEXTES D'INTERVENTION DIFFICILES ET LA POLITIQUE DE SAUVEGARDE ADDITIONNELLE DU FONDS MONDIAL : DE QUOI SONT-ELLES LE NOM?

Le Fonds mondial est définitivement un écosystème vaste et complexe. Pour aussi nécessaires et intéressantes qu'elles soient, ces politiques ne sont pas toujours connues, comprises, accessibles ou acceptées. C'est le cas de la [Politique relative aux contextes d'intervention difficiles](#) (COE : Challenging operating Environments en anglais) et de la [Politique de Sauvegarde Additionnelle](#) (ASP-Additional Safeguard Policy en anglais). De quoi sont-elles le nom? Quels sont les spécificités, les différences, les finalités et les enjeux ? Quel bilan peut-on faire de ces différentes politiques quelques années après leur entrée en vigueur respective? La suite de ce texte se propose de répondre à cette liste de question qui est loin d'être exhaustive.

Commençons par présenter les différentes politiques dans ce qu'elles ont de spécifique ou particulier.

Qu'est-ce que la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles (CID) ?

Approuvée par le Conseil d'Administration du Fonds mondial en 2016, la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles est un outil, un instrument qui permet au Fonds mondial de différencier les approches opérationnelles pour améliorer l'efficacité de ses programmes et maximiser par la même occasion ses subventions/investissements dans les pays ou les régions qui connaissent des situations d'urgences extrêmes ou des instabilités aiguës ou chroniques. Plus explicitement, voici ci-dessous une liste de situations caractéristiques de ce que recouvre le vocable « contextes d'intervention difficiles ».

Urgence extrême	Instabilité chronique
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflit armé, flambée de maladie ou catastrophe naturelle ▪ Situation de sécurité volatile ▪ Contexte en évolution rapide ▪ Système de santé détruit ou submergé par une crise ▪ Accès très difficile à certaines zones et populations ▪ ICN dysfonctionnelle ou incapable de coordonner la riposte nationale à une maladie ▪ Légitimité douteuse des entités nationales, faible capacité de mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situation de sécurité instable ▪ Crise socioéconomique prolongée ▪ Faible volonté politique et/ou niveaux élevés de corruption ▪ Système de santé défaillant et/ou en cours de réhabilitation ▪ Faible couverture des services, accès difficile à certaines régions et populations ▪ Faiblesse chronique de l'ICN en termes de leadership, d'inclusion ou de transparence ▪ Persistance de faibles résultats chez les maîtres d'œuvre nationaux

Source : Fonds mondial

Suivant l'approche du Fonds mondial, il y a actuellement 29 pays – 16 pays africains- identifiés comme étant des contextes d'intervention difficiles. [Bien qu'ils représentent moins de 14 % de la population mondiale, les CID portent près du tiers de la charge de morbidité mondiale pour le VIH, la tuberculose et le paludisme et comptent pour environ 30 % des allocations du Fonds mondial](#): l'Afghanistan, le Burkina Faso, le Burundi, l'Érythrée, la Guinée, la Guinée-Bissau, Haïti, l'Irak, la République populaire démocratique de Corée, le Liban, le Liberia, le Mali, le Myanmar, le Nicaragua, le Niger, le Nigeria, le Pakistan, la Palestine, la République centrafricaine, la République Démocratique du Congo, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud, la Syrie, le Tchad, l'Ukraine, le Venezuela et le Yémen.

La Politique relative aux contextes d'intervention difficiles s'articule fondamentalement autour de 3 éléments essentiels :

1. L'innovation.

Le design normatif et opérationnel de la Politique accorde une large place à l'innovation. Il permet au Fonds mondial d'appliquer de nouvelles approches et mécanismes en fonction de la difficulté qui caractérise voire singularise un contexte. Si dans l'absolu, les programmes et investissements du Fonds mondial essaient toujours de tenir compte de la singularité des pays, cette attention est davantage requise et marquée lorsqu'il s'agit des contextes d'intervention difficiles. Ainsi, les approches et les mécanismes opérationnels (conception, gestion, contrôle externe des subventions, etc.) de mise en œuvre des programmes du Fonds mondial appliqués au Mali ne seront pas nécessairement ceux qui prévaudront pour le Nigeria ou l'Ukraine. Cette idée d'innovation est intimement liée à un autre élément

essentiel : la flexibilité.

2. La flexibilité

Le design normatif et opérationnel de la Politique autorise également des flexibilités opérationnelles :

- Clause de responsabilité limitée ;
- Dérogation à l'obligation de cofinancement ;
- Dispense de vérification des données du programme ;
- Sélection et nomination directe du sous-réциpiendaire et du prestataire de services ;
- Renonciation à l'éligibilité à l'ICN ;
- Prolongation du délai pour le rapport d'audit ;
- Approche personnalisée, planification sur 24 mois au lieu de 3 ans ;
- Soutien salarial provisoire au personnel national pour l'harmonisation des salaires ;
- Sélection des partenaires par le principal réциpiendaire sur la base des partenaires présélectionnés par le Fonds d'urgence

Ainsi, contrairement aux approches classiques du Fonds mondial, dans les contextes d'interventions difficiles, les documents de candidature sont rédigés sur mesure, les délais peuvent être prolongés, la charge administrative est réduite, les dispositions contractuelles simplifiées pour fournir des services dans des zones difficilement accessibles et peu sécurisées. Précisons cependant que la Politique n'est pas une liste de flexibilités que les pays peuvent à leur gré choisir. Tant s'en faut. Les flexibilités doivent être justifiées, c'est-à-dire répondre à la difficulté du contexte et donc à la nécessité d'avoir une approche réactive et différenciée de nature à garantir l'efficacité des services.

3. Les partenariats

Autant cette Politique autorise une grande flexibilité dans le choix des partenariats, autant elle préconise l'intégration systématique de la collaboration opérationnelle avec les partenaires de développement, humanitaires, privés et non traditionnels.

Comment s'engager avec les parties prenantes dans le pays pour la mise en œuvre de la politique COE



En dépit des bonnes intentions qu'elle couve, cette politique comporte cependant des lacunes stratégiques et opérationnelles. C'est en tout cas ce qui ressort des conclusions d'une [évaluation récente du Groupe de référence pour l'évaluation technique \(TERG\)](#) indépendant du Fonds mondial. Nous en avons fait un large écho dans un article publié dans l'OFM-136 que vous pouvez retrouver [ici](#).

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
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Pas d'accord, car il n'est peut-être pas pratique d'avoir des appétits de risque différents selon la classification du pays.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Tout à fait d'accord avec le partage d'exemples et d'informations sur les flexibilités entre les différentes équipes du Secrétariat.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Largement d'accord avec le partage de l'information</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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 ».</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Partiellement d'accord ; le renforcement des capacités est mieux réalisé par les partenaires dans le pays.</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Entièrement d'accord</p>
--	--	-----------------------------

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

Qu'est-ce que la Politique de Sauvegarde Additionnelle ?

Entrée en vigueur en 2004, la Politique de Sauvegarde Additionnelle est invoquée pour permettre au Fonds mondial d'instituer des mesures d'atténuation des risques en cas de risques significatifs dans un portefeuille ou une composante.

« Les raisons permettant d'invoquer une sauvegarde supplémentaire sont notamment liées à la faiblesse de la supervision et à l'absence de capacités de contrôle interne des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires, à l'absence de capacités et de la supervision de l'instance de coordination nationale, et à l'instabilité politique. Du fait de contraintes structurelles permanentes, les mesures de protection suivantes demeurent en place : sélection des bénéficiaires principaux par le Fonds mondial, supervision spécifique de la sélection et de la gestion des sous-bénéficiaires par le Fonds mondial, mécanismes personnalisés d'atténuation des risques et d'approvisionnement. »

Extrait tiré du [Rapport d'audit de suivi Subvention du Fonds mondial en République démocratique du Congo](#) œuvre par Population Services International. (p. 16)

Le Fonds mondial a récemment placé le Burkina Faso sous mesures de PSA. Dans une lettre adressée en décembre 2022 au ministre de la Santé et de l'Hygiène Publique du Burkina Faso, il précise que :

« 1. Le Secrétariat du Fonds mondial travaillera avec le Ministère de la Santé et le CCM renouvelé, les Bénéficiaires Principaux, les programmes et les Partenaires pour identifier et contractualiser avec les Organisations humanitaires, internationales et locales pertinentes (par le biais de contrat de prestation de services) afin d'assurer la mise en œuvre des activités dans les zones à défis sécuritaires pendant la période restante de mise en œuvre des subventions en cours ; soit jusqu'en fin décembre 2023.

2. Le Secrétariat du Fonds mondial pourra, par l'intermédiaire des Bénéficiaires Principaux, explorer et contracter avec des Organisations Humanitaires, Internationales et locales (si possible) en tant que prestataires de services, pour assurer la couverture en soins et produits de santé des personnes déplacées dans les différentes régions du pays.

3. Le Secrétariat du Fonds mondial étudiera la possibilité de passer des contrats, si nécessaire, par

l'intermédiaire des Récipiendaires Principaux ; avec des ONG humanitaires et des Agences des Nations Unies du Cluster Logistique ainsi que des entités privées pertinentes, pour soutenir la distribution sécurisée des produits de santé aux populations déplacées ou difficiles à atteindre.

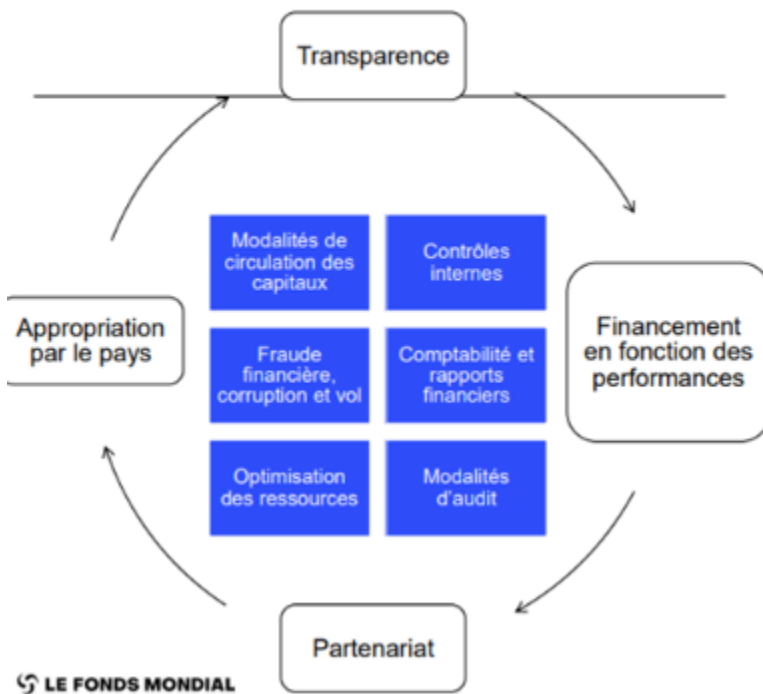
4. Le Secrétariat du Fonds mondial pourra décaisser directement les fonds aux Organisations prestataires de services pour la mise en œuvre des activités ciblées objet des contrats.

5. Le Secrétariat du Fonds mondial décidera d'une approche de sélection du ou des Récipiendaires Principaux pour la période d'allocation 2023-2025 et désignera ou sélectionnera si nécessaire le ou les Récipiendaires Principaux pour la prochaine période de mise en œuvre des subventions. »

Autant dire que lorsqu'elle est appliquée comme c'est actuellement le cas dans 29 pays à travers le monde, cette Politique accorde un certain nombre de prérogatives importantes au Fonds mondial. Pouvant être invoquée à n'importe quel stade du cycle de vie d'une subvention, elle permet au Fonds mondial de jouer le rôle principal dans l'identification et la décision relative aux arrangements et dispositifs de mise en œuvre, notamment la sélection des récipiendaires principaux, des sous-récipiendaires et autres partenaires de mise en œuvre, l'installation d'agents fiscaux/fiduciaires, l'utilisation du mécanisme d'achat groupé, l'application de la Politique de trésorerie sujette à conditions/politique de « trésorerie zéro ».

Gestion des risques financiers

Directives du Fonds mondial sur la gestion des risques financiers



La politique de trésorerie sujette à conditions est une mesure d'atténuation des risques visant à réduire le risque de mauvais usage des fonds.

L'objectif de cette mesure est de réduire ou de limiter les montants en espèces transitant entre les mains des maîtres d'œuvre sans interrompre la mise en œuvre de la subvention, à travers des paiements directs aux fournisseurs / bénéficiaires ou une limitation des décaissements, de sorte à couvrir les activités d'une période plus courte.

Cette politique est mise en œuvre au niveau des sous-récipiendaires (ou au niveau inférieur) : l'entité d'un échelon supérieur restreint l'utilisation des fonds par les entités des échelons inférieurs.

La politique de « trésorerie zéro » est une des variantes de la politique de trésorerie sujette à conditions, où toutes les activités sont menées par les sous-récipiendaires, mais les fonds sont directement versés par le récipiendaire principal au fournisseur / prestataire de services. Cela empêche les sous-récipiendaires de gérer toute trésorerie, même leurs propres coûts fixes.

La politique de « trésorerie zéro » peut également être mise en œuvre lorsque le Secrétariat applique la PSS dans un pays donné (réf. : section 8-235).

Le récipiendaire principal peut avoir une politique de trésorerie sujette à conditions différenciée pour son sous-récipiendaire. Cela doit être basé sur son évaluation des risques effectuée pour chaque sous-récipiendaire.

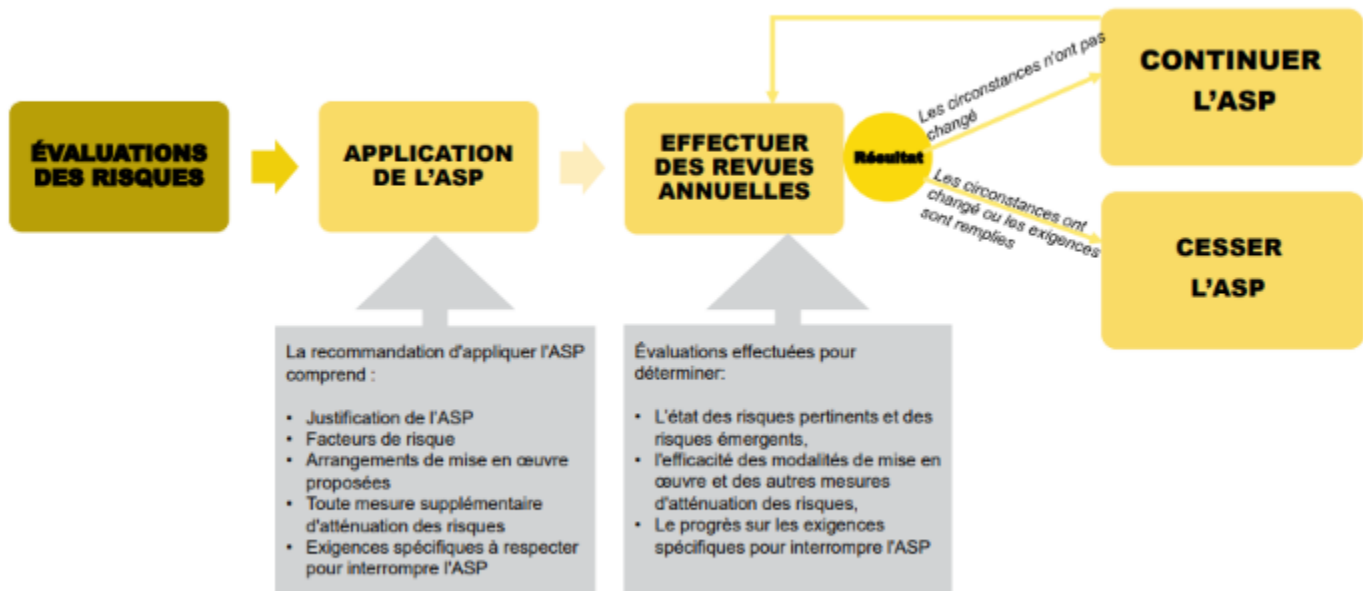
Précisons immédiatement que la politique de « trésorerie zéro » peut également être mise en œuvre lorsque le Secrétariat applique la PSA pour un pays donné, cependant l'application de la PSA ne conduit pas automatiquement à une politique de « trésorerie zéro ».

Cela dit, pour le Fonds mondial, l'invocation de la PSA est toujours subordonnée à une évaluation des risques. Voici ci-dessous le schématiquement présenté les étapes l'évaluation en question et le processus d'application de la PSA.

Évaluation des risques et déclencheurs



Processus d'application ASP



Comme on peut le constater, en dépit de quelques chevauchements, la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles n'est pas similaire à la Politique de Sauvegarde Additionnelle. Toutefois, la Politique relative aux CID et la PSA plus encore, cristallisent depuis plusieurs années un ensemble de récriminations dont le Fonds mondial ne peut faire l'économie. S'il est vrai que l'un promet l'innovation et la flexibilité, l'autre est assez limitatif. Malheureusement les deux politiques sont appliquées ensemble

dans plusieurs pays comme vous pouvez le constater dans le tableau ci-dessous. Un représentant d'un pays qui n'a pas voulu être nommé a laissé entendre que l'application simultanée de ces deux politiques dans certains pays est quelques fois paradoxale. Selon lui, on donne d'une main ce qu'on reprend de l'autre main. Nous avons récemment publié deux articles qui mettaient en relief les récriminations adressées à la PSA. L'un portait sur le [Burkina Faso](#) et l'autre sur le [Burundi](#). Nous invitons à les lire ou relire.

Tableau 2 : Pays CID ou PSA et des pays à la fois CID et PSA

	CID	PSA	Date d'invocation de la PSA		CID	PSA	Date d'invocation de la PSA
1	Afghanistan	Afghanistan Angola	2021 (2 ans) ?	11	Mali	Mali Mauritanie	? 2010 (13 ans)
2	Burkina Faso	Burkina Faso	2022 (1an)		Myanmar		
3	Burundi	Burundi	2016 (7 ans)		Nicaragua		
4	République centrafricaine	République centrafricaine	2013 (10 ans)	12	Niger	Niger	2012 (11 ans)
5	République D. du Congo	République D. du Congo	2011 (12 ans)	13	Nigeria	Nigeria	2015 (8 ans)
6	Corée (Rép. Populaire démocratique)	Corée (Rép. Populaire démocratique)	2017 (6 ans) 2010 (13 ans)	14	Pakistan	Népal Pakistan	2015 (8 ans) Defacto
	Érythrée	Djibouti	2009 (14 ans)	15	Palestine	Palestine	Defacto
						Papouasie Nouvelle-Guinée	2010 (13 ans)
7	Guinée	Guinée	2013 (10 ans)		Sierra Leone		
8	Guinée-Bissau	Guinée-Bissau	2012 (11 ans)	16	Somalie	Somalie	2016 (7 ans)
		Égypte	2014 (9 ans)	17	Soudan	Soudan	2005 (18 ans)
9	Haïti	Haïti	2010 (13 ans)	18	Sud-Soudan	Sud-Soudan	2005 (18 ans)
10	Iraq	Iraq	Defacto	19	Syrie	Syrie	Defacto
	Liban			20	Tchad	Tchad	2009 (14 ans)
	Libéria				Ukraine		
				21	Venezuela		
					Yémen	Yémen	2013 (10 ans)
						Zimbabwe	2008 (15 ans)

Que reproche-t-on fondamentalement à la PSA?

C'est probablement l'[African Constituency Bureau](#) (ACB) qui a le mieux exprimé les réserves – sur fond

de limitations et défis – à l'égard de cette Politique. Dans un document destiné aux réunions préparatoires du Conseil d'administration du Fonds mondial prévu à Hanoï (Viêt-Nam) du 8 au 12 mai 2023, la Circonscription africaine affirme ce qui suit :

« Vingt ans après que le Fonds mondial a commencé à investir dans nos pays, les risques de fraude et de passation de marchés liés aux subventions ne semblent pas disparaître. Pire encore, dans les pays soumis à la Politique de Sauvegarde Additionnelle (PSA), où le Secrétariat choisit littéralement les responsables de la mise en œuvre et les contractants, donne un avis de non-objection avant que la plupart des activités n'aient lieu et exerce directement d'autres formes de contrôle, les risques continuent de se matérialiser de manière créative.

Les dernières enquêtes du Bureau de l'Inspecteur Général ont révélé le vol de moustiquaires à la suite d'une manipulation de données en Guinée, un pays qui fait l'objet d'une PSA depuis une décennie et où une organisation internationale non gouvernementale choisie par le Secrétariat est le bénéficiaire principal. Les moustiquaires ont été détournées pour être vendues au Mali voisin, un pays également géré par la PSA.

Certains diront que sans ces mesures, d'autres risques se matérialiseront. D'autres diront que les risques se sont matérialisés parce que les mesures d'atténuation laissent d'importantes lacunes à l'insu du Secrétariat. Il est probable que tous s'accordent à dire que cette politique adoptée en 2004 doit être évaluée après 19 ans d'application. Est-elle adaptée à son objectif ? Qu'est-ce qui fonctionne bien et qu'est-ce qui ne fonctionne pas ? En avons-nous pour notre argent ?

Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que la liste des pays relevant de la PSA recoupe largement celle des pays relevant de contextes d'intervention difficiles. Ces pays aux contextes d'intervention difficiles représentent environ 30 % de la dotation du Fonds mondial et 30 % de la charge de morbidité mondiale pour les trois maladies. Nous devons réussir à atteindre nos objectifs stratégiques dans les pays classés dans la catégorie « contextes d'intervention difficiles » et gérés dans la catégorie PSA. »

Précisons immédiatement que cette position est loin d'être nouvelle. Cela fait déjà plusieurs années que les pays invitent le Fonds mondial à procéder à la mise en place d'une stratégie de sortie – avec des étapes claires que l'on pourrait vérifier de manière indépendante-, mais surtout à une évaluation de la Politique. Pour mieux avancer, il faut parfois regarder dans le rétroviseur.

[Read More](#)
