



Independent observer  
of the Global Fund

## Mise à jour sur l'approche du Fonds mondial en matière de financement mixte Approbation du conseil d'administration très appréciée

### Introduction et point de décision

Le Secrétariat a soumis un document sur le financement mixte au CA du Fonds mondial lors de sa réunion du 15 novembre 2023. L'approche actualisée du Fonds mondial en matière de financement mixte décrit les processus opérationnels standard proposés pour l'élaboration, l'examen, l'approbation et la mise en œuvre des transactions de financement mixte, y compris les attentes à l'égard des partenaires, avec le cadre défini à l'annexe 1. Le document propose un contrôle de due diligence préalable par le Secrétariat pour l'accréditation et la présélection de nouveaux partenaires dans le cadre du financement mixte, au-delà de ceux avec lesquels le Fonds mondial entretient déjà des relations de manière active. Il décrit également le rôle du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) dans le cadre de cette approche actualisée du financement mixte, ainsi que l'importance des investissements du Fonds mondial qui seront soumis à cette approche.

Dans le contexte des transactions de financement mixte, il est important de tenir compte de l'objectif et du rôle recherchés par le Fonds mondial dans le financement qu'il fournit. Dans un investissement de financement mixte, l'essence du financement n'est pas de fournir un appui direct aux activités d'un responsable de mise en œuvre ou d'être confiant quant à l'utilisation appropriée de ces fonds pour atteindre les résultats escomptés. Il s'agit plutôt de participer à une transaction plus large afin d'en influencer la conception et/ou de mettre à profit d'autres investissements dans le cadre d'un pool, dans le but de stimuler l'impact d'une manière non accessible au Fonds mondial par le biais des subventions traditionnelles.

Le CA a discuté et approuvé le point de décision suivant:

Point de décision: GF/B50/DPXX : Cadre d'orientation de l'élaboration, l'examen, l'approbation et la mise en œuvre des opérations de financement mixte

Sur la base de la recommandation du Comité d'audit et des finances, le Conseil d'administration approuve l'approbation de financement mixte décrite à l'annexe 1 du document GF/B50/04 : Cadre d'orientation de l'élaboration, l'examen, l'approbation et la mise en œuvre des opérations de financement mixte.

Implications budgétaires (incluses dans le budget OPEX ou s'y ajoutant)

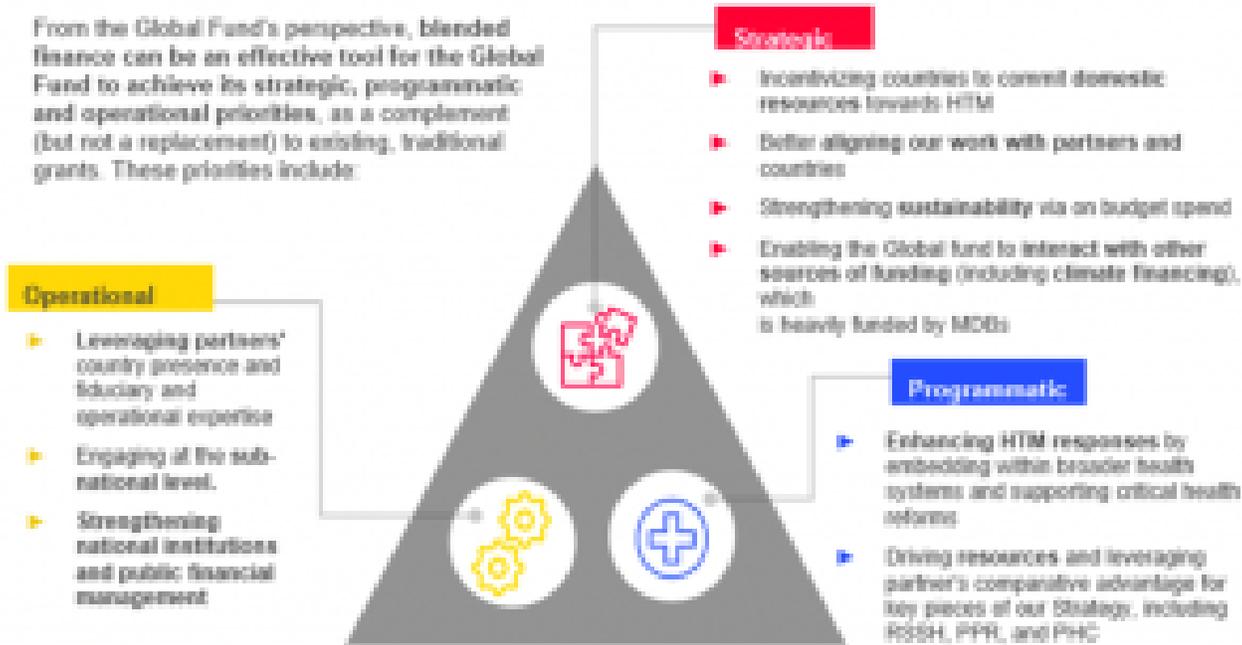
- Cette approbation n'a pas d'incidence budgétaire immédiate et importante. Les seules implications budgétaires potentielles pourraient être liées au processus de diligence raisonnable décrit dans le document, si le Fonds mondial entend renforcer sa capacité à mener ces efforts de diligence raisonnable. Le cas échéant, elles devraient être relativement minimales. En dehors de ce facteur, les ressources existantes du Fonds mondial sont suffisantes pour mettre en œuvre la nouvelle approche.
- Cela dit, tel que le souligne le document GF/AFC22/05, le Secrétariat prévoit que les ressources limitées pour lancer des transactions de financement mixte continueront de représenter un défi, en particulier du fait des ressources limitées de l'Initiative stratégique (IS) du CS7 et de la dépendance accrue vis-à-vis des allocations des pays pour financer à la fois les transactions de financement mixte et les frais associés.

Nécessité d'actualiser l'approche du Fonds mondial en matière de financement mixte

Les financements mixtes et les investissements conjoints (appelés "financements mixtes" tout au long du document) font référence aux efforts visant à combiner les subventions du Fonds mondial avec d'autres sources de financement, principalement des prêts d'institutions de financement du développement, y compris des banques multilatérales de développement. Ils complètent, sans les remplacer, les subventions traditionnelles du Fonds mondial et pourraient jouer un rôle important dans l'amélioration du financement national durable de la santé et la réalisation des objectifs de la stratégie du Fonds mondial.

Comme le montre la figure 1, il existe diverses raisons stratégiques, programmatiques et opérationnelles de recourir au financement mixte. En outre, le financement mixte peut aider le Fonds mondial à s'adapter aux tendances mondiales actuelles en matière de financement du développement, en particulier le financement croissant des questions relatives au climat et la préparation aux pandémies.

Figure 1. Valeur ajoutée stratégique, opérationnelle et programmatique des transactions financières mixtes



Les premiers travaux sur le financement mixte ont permis de tirer d'importants enseignements sur la manière dont ces mécanismes contribuent à produire de l'impact – voir la figure 2. Il s'agit notamment d'inciter à consacrer des ressources supplémentaires à la santé et aux trois maladies, de mieux aligner le financement du développement sur celui des partenaires, d'améliorer les dépenses budgétaires, de renforcer la pérennité, de soutenir les réformes sanitaires, de mettre à profit les investissements des partenaires en vue d'intégrer et de traiter les priorités en matière de VIH, de tuberculose, de paludisme et de systèmes de santé résilients et pérennes (SSRP), entres autres.

Figure 2. Premiers enseignements tirés des transactions (non exhaustif)



Le Secrétariat a observé un intérêt accru de la part des pays et des partenaires pour le financement mixte dans le cycle de subvention 7 (CS7). Cependant, il existe des défis, notamment la nécessité de processus opérationnels clairs et différenciés, le besoin d'une approche plus adaptée à l'objectif de l'assurance (notamment la réduction de la duplication des efforts avec les mécanismes d'assurance des partenaires), et les coûts de transaction élevés. Ces difficultés ont souvent créé des incertitudes pour les pays, les partenaires et le Secrétariat (y compris les équipes pays) concernant la possibilité pour le Fonds mondial de poursuivre ou non des transactions de financement mixte individuelles et ont limité la capacité du Fonds mondial à tirer pleinement parti de ces mécanismes. Pour relever ces défis, le Secrétariat – avec le soutien du Comité d'audit et des finances (AFC) – a élaboré une approche adaptée aux transactions de financement mixte qui permet de maintenir l'engagement du Fonds mondial en faveur de l'assurance de ses investissements, tout en relevant les principaux défis et en reconnaissant la nature fondamentalement différente des investissements de financement mixte et la valeur ajoutée qu'ils apportent au Fonds mondial.

L'approche actualisée du financement mixte

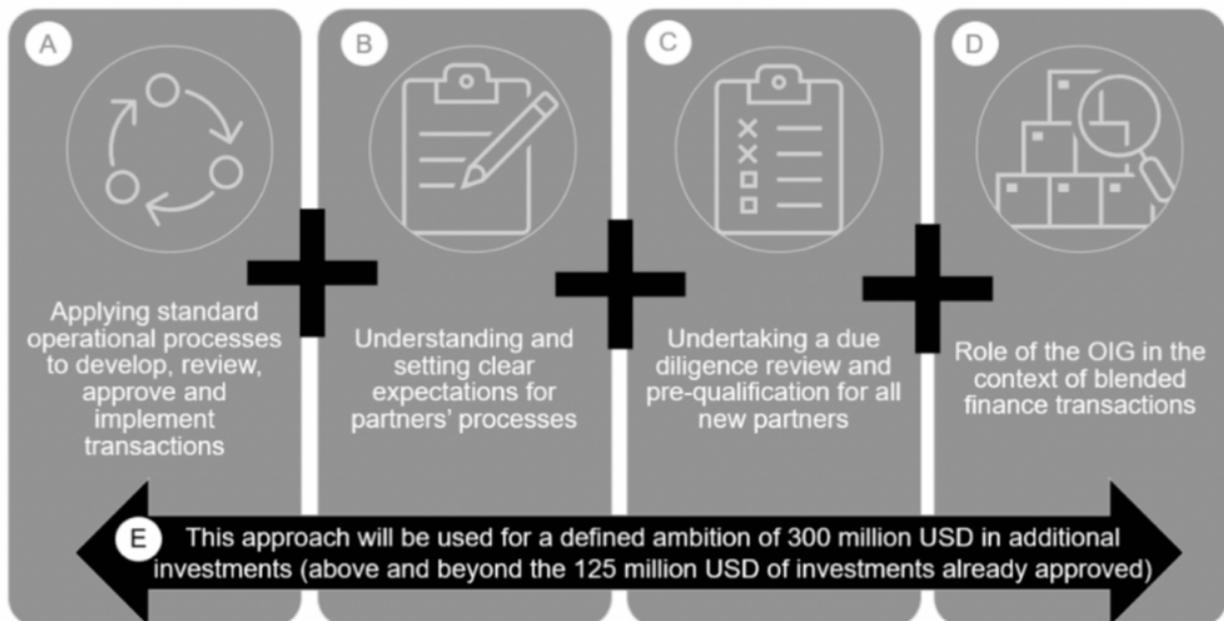
L'approche actualisée du financement mixte comporte cinq éléments (combinés dans la figure 3), notamment:

1. Appliquer des processus opérationnels standard pour développer, examiner, approuver et mettre en œuvre des transactions de financement mixte, en s'appuyant sur les nouveaux processus

développés par le Secrétariat. Ce processus opérationnel – développé en 2022-2023 – sera formalisé dans une prochaine note de politique opérationnelle et est conçu de manière à constituer une approche opérationnelle plus rigoureuse et standardisée afin de permettre au Secrétariat d'examiner attentivement les risques et les compromis en matière de risque de chaque transaction de financement mixte.

2. Comprendre et définir des attentes claires pour les partenaires (sur lesquels le Fonds mondial s'appuie de manière importante lorsqu'il entreprend un financement mixte).
3. Entreprendre une évaluation de la diligence raisonnable pour tous les nouveaux partenaires avec lesquels le Fonds mondial s'engagera dans des transactions de financement mixte, au-delà de la Banque mondiale. Cela permettra de renforcer la compréhension actuelle de l'approche de la Banque mondiale comme point de référence pour l'engagement avec les futurs partenaires.
4. Définir clairement le rôle du BIG dans le contexte des opérations de financement mixte. L'assurance à fournir par le BIG sur les transactions de financement mixte se concentrera sur les activités du Secrétariat, et le Secrétariat s'appuiera sur l'assurance fournie par les institutions de financement du développement qui reçoivent le financement pour l'assurance en aval. Le BIG s'efforcera de collaborer plus étroitement avec la Banque mondiale, en particulier à ce stade, afin de faciliter le partage d'informations pour soutenir le travail de chaque partie.
5. Définir la portée et l'ambition attendue de l'utilisation de la nouvelle approche de financement mixte.

Figure 3. Approche actualisée du Fonds mondial en matière de financement mixte



Les politiques opérationnelles révisées comportent des améliorations destinées à assurer un niveau approprié de diligence et de suivi stratégique du financement mixte, notamment:

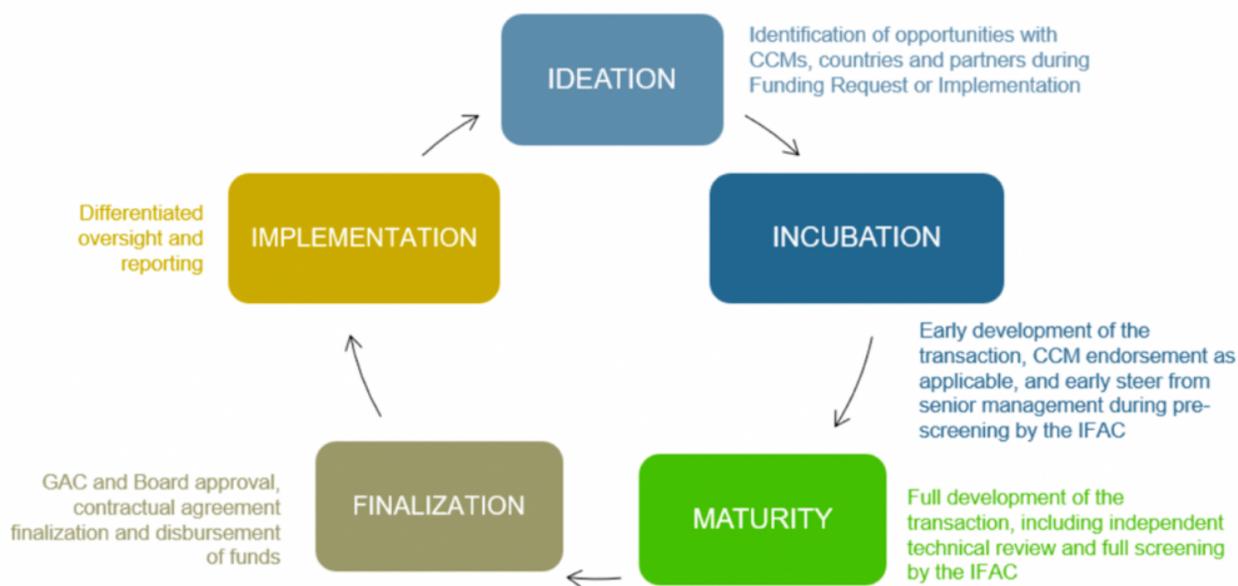
- l'ajout d'un processus de pilotage précoce par les hauts responsables du Secrétariat, afin d'assurer la concentration du Secrétariat sur les transactions de financement mixte qui ont le plus d'impact et qui sont les plus réalisables;
- la formalisation d'un Comité d'approbation des financements innovants (CAFI) et de ses responsabilités vis-à-vis du Comité d'approbation des subventions, ainsi que l'examen rigoureux par le CAFI, des transactions de financement mixte (notamment la structure, la justification de

l'investissement, les considérations en matière d'assurance, les risques et l'analyse du compromis concernant les risques, les processus d'assurance du partenaire, et l'approbation de toute exception/déviations aux processus opérationnels standard du Fonds mondial requis pour les investissements de financement mixte) ;

- la normalisation des flexibilités pour les transactions de financement mixte afin de réduire les doublons avec les processus des partenaires;
- des précisions sur la procédure d'évaluation technique indépendante de ces transactions; et
- la définition des principales considérations techniques liées aux investissements de financement mixte qui doivent être examinées pour chaque transaction.

Le document fournit – voir figure 4 – un résumé schématique des processus opérationnels du financement mixte.

Figure 4. Résumé des processus opérationnels du financement mixte



### Attentes et compréhension des processus des partenaires

Dans le cadre des investissements mixtes, le Secrétariat s'appuie davantage sur les processus et les politiques (y compris en matière d'assurance) des organisations partenaires et souvent, par extension, sur les systèmes nationaux utilisés par ces partenaires. Si, dans une large mesure, ces processus et politiques des partenaires s'alignent sur les approches et principes d'assurance privilégiés par le Fonds mondial (en particulier en ce qui concerne l'assurance financière et programmatique), la dépendance accrue à l'égard des partenaires dans les transactions de financement mixte constitue une différence essentielle entre les subventions traditionnelles et les investissements mixtes. Compte tenu de cette dépendance accrue à l'égard des partenaires dans les transactions de financement mixte, il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur l'examen de ces transactions afin de s'assurer que le Secrétariat a une idée des risques qui y sont associés par rapport à la valeur ajoutée de l'investissement.

Cela signifie que le Secrétariat doit à la fois comprendre les processus et les approches des partenaires avec lesquels il s'engage dans le financement mixte, et avoir des attentes claires sur la manière dont les processus/approches de ces partenaires contribueront à garantir les aspects programmatiques et financiers des investissements mixtes.

La majorité (environ 88 %) des transactions historiques de financement mixte ont été réalisées avec la Banque mondiale. Le Secrétariat, qui a examiné les processus et les approches d'assurance de la Banque mondiale et les a présentés à l'AFC, a une grande confiance dans les méthodes de gestion et de supervision utilisées par la Banque mondiale.

Sur la base de l'adéquation des politiques et de l'approche de la Banque mondiale en matière d'assurance, le Secrétariat a établi un point de référence pour ses attentes concernant les processus des partenaires en matière de financement mixte. Bien que les spécificités puissent varier en fonction du partenaire, l'approche de la Banque mondiale couvre cinq domaines thématiques essentiels: (1) la fraude et la corruption; (2) la gestion financière et l'approvisionnement; (3) les considérations sociales et environnementales; (4) la solidité stratégique, programmatique et opérationnelle; et (5) l'évaluation des risques. La compréhension de l'approche de la Banque mondiale servira de point de référence pour le processus de diligence raisonnable appliqué à d'autres partenaires avec lesquels le Secrétariat pourrait entreprendre des investissements de financement mixte.

#### Revue de la diligence raisonnable et présélection de partenaires supplémentaires

Dans le cas de partenaires autres que la Banque mondiale, le Secrétariat entreprendra un processus de diligence raisonnable et de vérification afin de mieux comprendre le cadre réglementaire, les contrôles internes et les mécanismes d'assurance utilisés par les potentiels partenaires supplémentaires, y compris, entre autres: (a) les politiques de prévention, de détection et de réponse aux incidents et aux allégations de pratiques interdites, ainsi que les mécanismes indépendants permettant d'enquêter sur ces incidents et de sanctionner les parties impliquées; (b) les politiques d'évaluation de la capacité fiduciaire du pays et le suivi des progrès réalisés par le pays dans l'exécution diligente du programme et le maintien de systèmes fiduciaires et d'accords de gouvernance adéquats; (c) la capacité du partenaire à développer le programme avec des normes techniques et des processus d'examen appropriés, ainsi qu'à mettre en place des mécanismes indépendants pour la vérification des résultats programmatiques et fiduciaires; et (d) l'approche du partenaire en matière de supervision de la mise en œuvre, notamment: (i) la gestion des risques permanents identifiés dans le cadre du programme; (ii) la surveillance des conditions, actions ou engagements du pays nécessaires à la mise en œuvre effective du programme; et (iii) la capacité suffisante du partenaire à superviser le programme de manière continue.

Le CAFI, l'organe officiel impliqué dans l'examen de toutes les transactions de financement mixte conformément à la politique opérationnelle décrite ci-dessus, passera en revue l'évaluation de la diligence raisonnable et approuvera la préqualification des partenaires supplémentaires avant de finaliser toute transaction avec de nouveaux partenaires.

## Rôle du Bureau de l'Inspecteur général

Dans le contexte du financement mixte, le travail d'assurance du BIG se concentrera sur l'intégration du financement mixte dans son travail global d'assurance/de suivi du Secrétariat et de ses opérations. Le BIG ne devra pas avoir un accès direct aux livres et registres ou au personnel des institutions de financement du développement, car ces institutions doivent s'appuyer exclusivement sur leurs processus internes de contrôle et d'assurance, ni aux responsables de mise en œuvre et aux bénéficiaires finaux des financements, car il n'y aura pas de lien direct entre le financement fourni par le Fonds mondial et les sommes versées par l'institution de financement du développement à ces entités.

Dans le cadre de la nouvelle approche de financement mixte, le BIG n'est pas appelé à donner un avis concernant l'assurance sur la gestion des fonds par les institutions de financement du développement et à répondre aux allégations de fraude et d'abus pouvant survenir au sein des entités auxquelles l'institution de financement du développement verse des fonds ou au sein de ces institutions elles-mêmes. Cela ne signifie pas pour autant que le BIG sera complètement écarté de son rôle de suivi stratégique des processus de financement mixte. Le BIG conservera un rôle principalement axé sur le processus interne du Secrétariat et non sur les activités ou les transactions entreprises par les partenaires ou les pays participants. De manière plus précise, le rôle du BIG sera le suivant:

1. intégrer les processus de financement mixte au niveau du Secrétariat dans son univers d'audit. Il s'agit notamment d'auditer ou d'enquêter sur les processus et les contrôles internes du Secrétariat dans le cadre de la surveillance et du suivi des opérations de financement mixte;
2. fournir des informations et des conseils sur les transactions, le cas échéant, dans le cadre des processus du CAFI; et
3. Travailler à l'établissement de relations plus étroites avec la présidence de l'audit interne du groupe et la vice-présidence chargée de l'intégrité de la Banque mondiale, en mettant l'accent sur l'échange d'informations afin de faciliter les mandats respectifs.

## Considérations relatives à la matérialité

Depuis 2017, le Fonds mondial a réalisé huit transactions de financement mixte, investissant un total de 125 millions de dollars (en dehors de ses investissements plus modestes axés sur l'assistance technique), soit une petite fraction du montant total des ressources investies par le Fonds mondial dans l'ensemble de son portefeuille. Bien qu'il existe des incertitudes quant aux futurs investissements dans le cadre du financement mixte, le Secrétariat a constaté un intérêt accru de la part des pays pour ce type de financement à la fin du CS6 et au cours du CS7, avec une prévision en termes d'investissement supplémentaire au cours de la mise en œuvre du CS6 et environ quatre à cinq transactions de financement mixte prévues dans les fenêtres 1 à 3 du CS7. Comme le montrent ces données préliminaires, malgré l'intérêt croissant pour la poursuite des transactions de financement mixte (avec potentiellement sept transactions totales à approuver entre juillet 2022 et décembre 2023), le financement mixte restera complémentaire – mais ne remplacera pas – les subventions régulières du CS7.

Prendre les bons risques pour obtenir un plus grand impact programmatique et stratégique devrait constituer une considération clé au fur et à mesure de l'évolution et de l'expansion de l'approche du Fonds mondial en matière de financement mixte, tout en veillant à équilibrer soigneusement l'ambition. Toutefois, étant donné les risques – en particulier les risques d'inaction compte tenu de la grande variété de raisons stratégiques, opérationnelles et programmatiques – associés à la poursuite des transactions de financement mixte, il est essentiel de définir clairement l'ambition de l'ensemble des investissements du Fonds mondial susceptibles de s'inscrire dans le cadre de cette approche.

Sur la base des efforts historiques en matière de financement mixte et de la nécessité de maintenir une approche ambitieuse dans le cadre de la nouvelle stratégie, l'ambition attendue dans le cadre de laquelle le Secrétariat utilisera cette nouvelle approche s'élève à 300 millions de dollars d'investissements totaux du Fonds mondial dans des transactions de financement mixte, excédant les 125 millions de dollars investis depuis 2017. Bien que ce montant soit probablement difficile à atteindre compte tenu des contraintes actuelles en matière de ressources et qu'il ne représente encore qu'environ 2,3 % de l'allocation totale pour la période de mise en œuvre du CS7, il représenterait plus du double du niveau des investissements historiques du Fonds mondial, ce qui permettrait d'équilibrer le besoin de réalisation de cette ambition avec une approche prudente en vue d'atténuer les risques associés à la nouvelle approche.

L'ambition définie de 300 millions de dollars se situe au niveau du portefeuille et non au niveau de la transaction. La matérialité de l'investissement total du Fonds mondial par transaction n'est pas définie, mais les considérations de matérialité liées aux transactions individuelles seront prises en compte lors de l'élaboration des transactions de financement mixte et de la revue détaillée par le CAFI.

En plus de rendre compte à l'AFC de l'évolution des efforts en matière de financement mixte, toutes les transactions de ce type continueront d'être approuvées selon les procédures établies, notamment par le comité d'approbation des subventions et le conseil d'administration (le cas échéant), afin de permettre au conseil d'administration de conserver la visibilité et l'autorité en matière d'approbation des transactions individuelles.

## Risques et atténuation

Compte tenu de la nature fondamentalement différente de ces investissements, il existe des risques inhérents qui devront être pris en compte au fur et à mesure de l'augmentation des efforts du Fonds mondial en matière de financement mixte. L'approche actualisée du financement mixte vise à atténuer les risques associés à ces transactions en utilisant les processus opérationnels décrits ci-dessus (pour accroître la rigueur et la diligence de l'examen par le Secrétariat), en veillant à ce que le Secrétariat examine et présélectionne les nouveaux partenaires en vue de garantir une bonne compréhension des approches des partenaires et de réduire les risques réputationnels, et en fixant un seuil de matérialité qui concilie ambition et prudence.

## Retour d'information des parties prenantes

Les parties prenantes ont accueilli très favorablement la mise à jour proposée et son approbation par le conseil d'administration, en particulier les exigences relatives à l'avancement de la proposition approuvée qui assureront l'engagement des pays, des communautés et des partenaires dans le développement d'une solide réserve de transactions potentielles. Les parties prenantes ont estimé que cette approche contribuerait à la création d'un environnement opérationnel favorable au financement conjoint et mixte. Toutefois, certains ont exprimé la crainte que le travail de pré-évaluation n'impose un fardeau supplémentaire aux pays bénéficiaires, dont bon nombre éprouvent déjà des difficultés à se conformer aux exigences du Fonds mondial, de la Banque mondiale et d'autres donateurs.

Dans le sillage du sommet pour un nouveau pacte financier mondial, les parties prenantes ont salué l'adoption de processus visant à améliorer le cadre du financement mixte. Des outils de financement innovants qui respectent pleinement les valeurs et les principes du Fonds mondial seront en effet essentiels pour mobiliser un financement à long terme en faveur de systèmes de santé meilleurs et plus durables dans un contexte de ressources limitées.

De nombreuses parties prenantes sont conscientes des lacunes en matière de financement et accueillent favorablement les mesures et politiques novatrices visant à attirer des ressources supplémentaires pour la santé. L'effort de collaboration entre la Banque mondiale et le Fonds mondial offre aux pays l'opportunité d'utiliser leurs systèmes nationaux, en s'alignant sur le système des procédures opérationnelles standard de la Banque mondiale mises en oeuvre dans les pays comme système par défaut.

Les parties prenantes se sont montrées optimistes, estimant qu'il s'agissait d'une étape vers l'harmonisation et l'alignement entre les donateurs au niveau des pays. Ils ont soutenu et apprécié la position du Fonds mondial visant à rationaliser et à aligner ses systèmes de gestion/opérationnels sur ceux des agences partenaires afin d'améliorer l'adoption et la faisabilité de l'approche de financement mixte. Toutefois, la mise à jour ne mentionne pas les avantages de l'alignement sur les systèmes de la Banque mondiale en termes d'alignement réel sur les systèmes de gestion des finances publiques des pays. Il s'agit d'une avancée importante en ce qui concerne la réduction de la fragmentation associée aux subventions du Fonds mondial. Des informations supplémentaires sont nécessaires en termes de flux de financement et de coordination opérationnelle étant donné les limites signalées de l'approche actuelle du financement mixte. Nous espérons que la même diligence et la même approche seront adoptées en ce qui concerne l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques des gouvernements pour l'allocation et le décaissement des subventions du Fonds mondial.

Les intervenants ont convenu de la nécessité de mettre en place des processus internes plus adaptés et rationalisés pour l'examen et l'approbation des investissements, qui utilisent les phases d'approbation standard du Fonds mondial tout en intégrant un calendrier personnalisé, des points de contact, l'aide

d'experts et l'accent sur l'audit interne. De nouveaux accords-cadres avec les banques multilatérales de développement sont nécessaires pour augmenter durablement le volume des transactions tout en réduisant la complexité administrative des transactions individuelles. Cette approche nécessiterait également, au niveau national, un solide leadership technique et des ressources suffisantes pour intégrer efficacement les activités de financement conjoint et mixte dans les processus et opérations de base du Fonds mondial, en tenant compte du contexte de chaque pays et en étroite consultation avec les partenaires techniques.

D'autres ont demandé si la nouvelle approche pourrait faire partie du processus de transition des pays quittant le soutien du Fonds mondial.

Certains ont noté que l'engagement des communautés et de la société civile dans les transactions actuelles de financement mixte était limité et que la mise à jour ne donnait aucune assurance que les communautés et la société civile seraient impliquées dans la mise en œuvre, le suivi et la gouvernance des futures interventions soutenues par le financement mixte.

Enfin, les participants ont appelé le Secrétariat à tenir informé le Conseil d'administration et à lui indiquer des solutions potentielles lorsque les ressources limitées pour lancer des transactions de financement mixte s'avèrent trop contraignantes ou entravent l'obtention de ressources pour le VTP et le SSRP.

\*\*\*\*\*

Le document du Conseil GF/B50/04 intitulé "Updated Global Fund Approach to Blended Finance" sera bientôt disponible sur le site web du Fonds mondial.

[Read More](#)

---