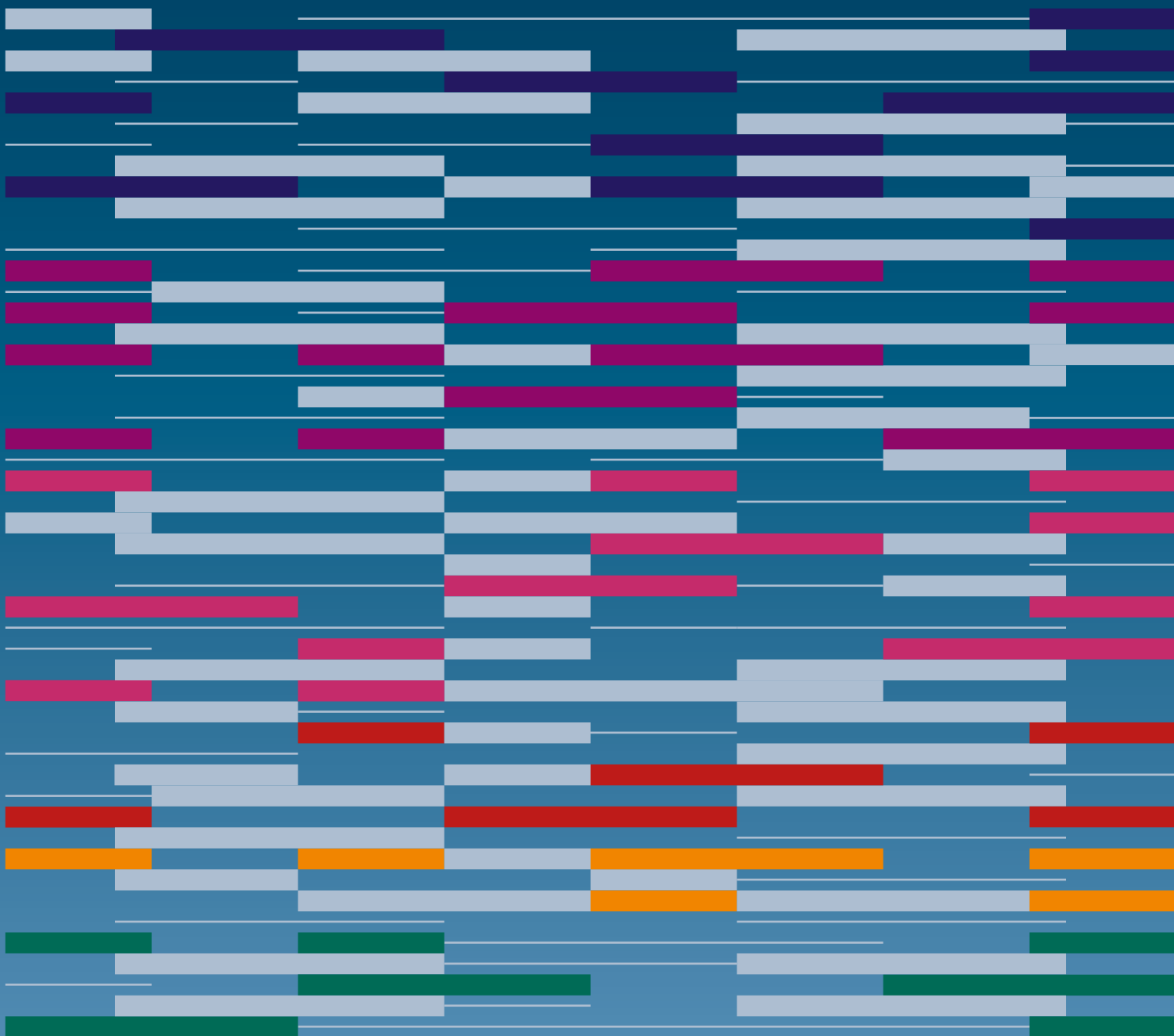


LEÇONS TIRÉES SUR LE TERRAIN
FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET GOUVERNANCE



RAPPORT SUR LE MODÈLE DES INSTANCES DE COORDINATION NATIONALE

LISTE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS

CCM	Instance de coordination nationale (Country Coordinating Mechanism)
CNLS	Comité national de lutte contre le SIDA
DFID	Ministère britannique pour le Développement international (UK Department for International Development)
FBO	Organisations confessionnelles (Faith-based organizations)
LFA	Agent local du Fonds (Local Fund Agent)
MAP	Programme VIH/SIDA multipays (Multi-Country HIV/AIDS Program)
MS	Ministère de la santé
OBC	Organisation à assise communautaire
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PEPFAR	Plan d'aide d'urgence à la lutte contre le SIDA du président des États-Unis (President's Emergency Plan for AIDS Relief)
PMI	Initiative du président des États-Unis contre le paludisme (President's Malaria Initiative)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PR	Réциpiendaire principal (Principal Recipient)
PVVIH	Personne(s) vivant avec le VIH/SIDA
S&E	Suivi et évaluation
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SWAp	Approche sectorielle (Sector-wide approach)
TB	Tuberculose
TNCM	Instance de coordination nationale de Tanzanie (Tanzania National Coordinating Mechanism)
TRP	Comité d'examen technique (Technical Review Panel)
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	5
Résumé d'orientation	6
Introduction	9
Domaines thématiques	11
Partenariat et leadership	11
Gouvernance et participation de la société civile	17
Pratiques de supervision de la CCM	24
Financement du secrétariat des CCM	30
Sélection des réциpiendaires principaux et sous-réциpiendaires	35
Conflits d'intérêts	44
Communication entre CCM, PR et LFA	49
Harmonisation et alignement	53
Conclusion	59

RWANDA : Dans le monde, l'épidémie de sida a fait des millions d'orphelins auxquels elle ne laisse d'autre choix que de se débrouiller par eux-mêmes, comme cette famille regroupant des frères, des sœurs et un cousin au Rwanda. Au 1er juin 2008, les programmes soutenus par le Fonds mondial avaient permis à 2,8 millions d'orphelins et d'enfants vulnérables du monde entier de bénéficier de soins et de services d'accompagnement de base.



L'Instance de coordination nationale (CCM) est un pilier de la structure du Fonds mondial depuis sa création en 2001. Les CCM incarnent les grands principes du Fonds mondial de responsabilité nationale et de partenariat grâce à une collaboration multi-parties prenantes.

Ces sept dernières années, le modèle des CCM a évolué de façon régulière grâce aux contributions inestimables et au travail acharné des milliers de membres de CCM dans le monde, mais aussi au généreux soutien dans le temps, aux ressources et à l'engagement des donateurs et d'autres partenaires.

Les CCM sont chargées de mobiliser des ressources au niveau national en organisant et en soumettant des propositions au Fonds mondial reflétant l'analyse des lacunes des plans stratégiques nationaux. Elles supervisent également la mise en œuvre des subventions de façon à garantir leurs bons résultats. Pour remplir ces fonctions, un partenariat dynamique et réellement multi-parties prenantes est nécessaire. Le présent rapport fait état des leçons tirées par les CCM suite à 40 études de cas menées dans 20 pays. Il s'articule autour de huit sujets thématiques et s'appuie sur les entretiens de 628 participants menés entre septembre et octobre 2007.

Les études de cas exposées montrent que si les CCM continuent à rencontrer des problèmes, elles ont aussi, pour la première fois, renforcé l'implication des organisations de la société civile, des personnes vivant avec les maladies et du secteur privé à un niveau institutionnel. L'ouverture et la transparence du

modèle des CCM permet de garantir que les individus et les communautés les plus affectés par les trois maladies jouent un rôle actif aux côtés des gouvernements et d'autres partenaires pour organiser la mobilisation et la distribution des ressources.

Nous espérons que la synthèse de ce grand nombre d'études de cas contribuera à clarifier le rôle des CCM dans la démocratisation de la santé et qu'elle permettra aux CCM du monde entier de partager leur expérience pour continuer à améliorer la vie des individus et des communautés vivant avec le sida, la tuberculose et le paludisme ou affectées par ces maladies.

Dr. Michel D. Kazatchkine
Directeur exécutif

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a été créé en 2002 pour financer des interventions offensives de lutte contre les trois maladies. À ce jour, l'organisation a engagé un total de 10,7 milliards de dollars auprès de plus de 550 programmes répartis dans 136 pays. Les principes fondateurs du Fonds mondial incluent la création d'un processus simplifié et novateur d'allocation des ressources par des mécanismes de décaissement efficaces et transparents ; le soutien à des programmes favorisant la responsabilité nationale et le respect d'une formulation et d'une mise en œuvre par les pays ; et l'accent sur la performance en associant les ressources à la réalisation de résultats clairs, mesurables et durables. La CCM est un élément central de l'architecture du Fonds mondial. La structure et le concept de CCM doivent refléter les principes de responsabilité nationale et de prise de décision participative.

Le CCM joue un rôle essentiel dans l'accès des pays aux fonds et la qualité de la mise en œuvre des programmes. Les pays ont rendu les principes du Fonds mondial relatifs aux CCM¹ opérationnels de différentes façons, avec un succès variable. Ces dernières années, plusieurs modèles et pratiques dignes d'intérêt sont nés de l'expérience de renforcement et de gestion des CCM. Le présent rapport, basé sur 40 études de cas menées autour de huit domaines thématiques dans 19 pays, décrit un éventail de modèles et d'expériences de CCM ayant émergé depuis la création du Fonds mondial. Il se veut une tentative de description juste et équilibrée des meilleurs modèles, soulignant par ailleurs des difficultés et inquiétudes permanentes.

Domaines thématiques

Le rapport est divisé en huit domaines thématiques : Partenariat et leadership ; Gouvernance et participation de la société civile ; Pratiques de supervision des CCM ; Secrétariats de CCM ; Sélection des Récipiendaires Principaux (PR) et sous-récipiendaires ; Conflits d'intérêts ; Communication entre CCM, PR et Agent local du Fonds (LFA) ; et Alignement et harmonisation.

Selon l'étude **“Partenariat et leadership”**, le modèle de partenariat des CCM a contribué à redéfinir la relation entre gouvernement et société civile dans le domaine de la santé publique. La plate-forme des CCM rassemble d'importantes parties prenantes de la lutte contre les trois maladies d'une façon qui, en général, arbitre les intérêts contradictoires et renforce le rôle de la société civile dans des pays où le gouvernement a fini par adhérer à la collaboration multisectorielle en raison de sa valeur ajoutée. Plus la participation substantielle des organisations nongouvernementales (ONG) aux CCM est importante, plus la performance des CCM est satisfaisante. La voix de la société civile dans les CCM a encore besoin d'être renforcée, notamment quand les gouvernements dominent le domaine de la santé publique et quand la société civile est trop faible pour s'engager de façon efficace.

Les études du domaine thématique **“Gouvernance et participation de la société civile”** ont permis d'identifier d'importants obstacles structurels entravant la participation de la société civile aux CCM. Ces obstacles incluent la faible capacité technique des organisations de la société civile, les

problèmes d'accès aux informations de la CCM malgré leur disponibilité sur Internet et les difficultés à interagir avec les groupes constitutifs de la société civile, notamment dans les grands pays comme l'Inde et l'Éthiopie. Les CCM respectant un calendrier prévisible et dotées de structures de gouvernance, d'outils et de processus clairs fonctionnent mieux que celles qui dépendent de processus et événements ad hoc. Les études de cas ont permis d'identifier plusieurs outils de gouvernance utiles et reproductibles, tels que des mandats pour les CCM, des comités d'examen techniques pour les nouvelles propositions, des sous-comités chargés de gérer la supervision, des processus transparents de sélection des PR, un site Web pour les CCM ou la réunion régulière d'une équipe d'examen technique pour examiner les progrès des PR. On reproche souvent à la société civile de ne pas disposer des compétences requises pour apporter une contribution efficace, mais il reste essentiel pour le leadership des CCM de créer une culture de l'inclusion et du respect mutuel entre le gouvernement et la société civile en sollicitant activement l'apport et l'opinion de la société civile ou en accueillant favorablement l'expression d'avis divergents.

Les études de cas sur les **“Pratiques de supervision des CCM”** ont permis de déterminer que la qualité des processus et procédures de supervision va de pair avec une bonne gouvernance. De plus, une supervision efficace permet de garantir que la mise en œuvre des programmes atteint sa cible. Le rôle de supervision du CCM reste peu clair pour beaucoup. À mesure que le niveau de compréhension va augmen-

ter, les CCM devraient assumer de plus en plus efficacement leurs fonctions dans ce domaine. L'amélioration de la communication entre les parties prenantes des CCM, le renforcement de la préparation des réunions des CCM et le bon fonctionnement des secrétariats de CCM contribuent à optimiser la fonction de supervision des CCM. Les études de cas ont identifié de bonnes pratiques de supervision, comme la préparation des réunions des CCM dans des délais acceptables et le partage des documents des réunions des CCM, les visites de terrain régulières assorties d'objectifs clairement définis et les mécanismes transparents de supervision des PR et sous-récipiendaires.

Le rôle essentiel d'un **secrétariat de CCM** fonctionnel dans la performance d'un CCM ne saurait être exagéré. Les études de cas dans ce domaine thématique ont permis de déterminer que les secrétariats de CCM forts faisaient des CCM fortes. Les secrétariats indépendants, aux fonctions clairement définies, aident les CCM à assurer plus efficacement leurs responsabilités de supervision grâce à leur meilleure capacité à organiser les documents à examiner et les visites de terrain. Les secrétariats de CCM fonctionnent mieux lorsqu'ils bénéficient de financements “neutres” et de locaux indépendants (non fournis par les parties prenantes du CCM), ainsi que lorsque leur mandat les distingue clairement des autres organes des CCM. Le renforcement des secrétariats de CCM par la mise à disposition, dans la mesure du possible, d'un financement neutre et prévisible en provenance de sources multiples, mais aussi de locaux neutres, permet d'améliorer considérablement la performance des CCM.

La sélection des PR et sous-récipiendaires a connu une transformation radicale ces dernières années, passant d'un processus de désignation désordonné et au cas par cas à un processus bien plus organisé, transparent et objectif. Les études de cas dans ce domaine thématique ont permis de déterminer qu'une meilleure transparence dans la sélection des PR et sous-récipiendaires entraînait une meilleure mise en œuvre de la subvention. Le recours à des critères de sélection objectifs et mesurables est essentiel à la procédure transparente de sélection pour garantir la crédibilité du/des candidat(s) retenu(s) et diminuer la suspicion de corruption. Toutefois, malgré une dynamique positive, il reste des progrès à faire, notamment en matière de sélection des sous-récipiendaires.

Comme pour les institutions ou environnements organisationnels similaires, des **conflits d'intérêts** peuvent surgir au sein des CCM lorsque, par exemple, un récipiendaire de subventions s'avère être membre votant du CCM concernée – un contexte soulevant une préoccupation légitime de conflits d'intérêts. Les études de cas montrent que les questions de conflits d'intérêts n'ont pas été convenablement gérées. Lorsque des politiques censées atténuer les conflits d'intérêts existent, les membres de CCM en ignorent souvent la substance, ce qui leur ôte toute utilité. Ainsi est-il nécessaire d'insister sur une meilleure connaissance des questions et politiques de conflits d'intérêts parmi les membres des CCM. Dans quelques rares cas, il peut être profitable aux CCM de solliciter le soutien d'organisations externes impartiales pour gérer les situations de conflits d'intérêts.

Les études de cas sur la communication entre CCM, PR et LFA mettent en évidence l'importance du rôle du LFA et à quel point il est souvent mal compris des CCM et autres parties prenantes. Les conclusions des études de cas indiquent que le respect du Protocole national de communication pour les LFA pourrait grandement améliorer les relations de travail entre les trois entités. De plus, les LFA doivent disposer d'une meilleure expertise² programmatique pour mieux assumer leur rôle dans l'architecture du Fonds mondial et accepter les invitations régulières à siéger en tant qu'observateur aux réunions des CCM, afin de profiter de la précieuse opportunité de pouvoir clarifier leur rôle auprès des membres des CCM.

Les principes du Fonds mondial relatifs aux CCM recommandent qu'« autant que possible, les CCM [prennent] pour base les mécanismes de planification nationaux, [les suivent et soient] en accord avec les plans stratégiques nationaux ». Les études de cas sur l'harmonisation et l'alignement concluent que les approches des CCM dans ce domaine sont multiples. Alors que la Tanzanie a tenté d'améliorer son alignement sur les structures nationales existantes en élargissant les fonctions du CCM, au Mozambique, l'intégration étroite aux autres mécanismes de santé nationaux a considérablement réduit les fonctions indépendantes de la CCM. Ces deux exemples montrent à quel point le degré d'alignement et d'harmonisation des CCM dépend du contexte national et des conditions et structures existantes.

¹ Fonds mondial. Directives révisées sur le but, la structure et la composition des Instances de coordination nationale (CCM) et conditions de recevabilité des demandes de subvention, Genève, 2005.

² L'appel d'offres 2007 du Fonds mondial concernant les LFA a déjà résolu cette question.

NICARAGUA : Parmi les communautés qui bénéficient d'un appui du Fonds mondial, beaucoup sont touchées en même temps par plusieurs épidémies. Des familles qui vivent dans une communauté isolée de la région de Bluefields, au Nicaragua, reçoivent des moustiquaires pour prévenir le paludisme et des traitements antituberculeux grâce à des programmes soutenus par le Fonds mondial.



INTRODUCTION

Depuis sa création en 2002, le Fonds mondial est devenu l'une des principales sources de financement des programmes de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, avec un financement approuvé de 10,7 milliards de dollars US pour 550 programmes répartis dans 136 pays. Il finance des programmes qui reflètent la responsabilité nationale, respectent la formulation et la mise en œuvre en partenariat avec les pays et complètent et s'intègrent aux efforts existants de lutte contre les trois maladies. En plus des principes de responsabilité nationale ou d'alignement et d'harmonisation des efforts en matière de santé publique, le Fonds mondial insiste sur une participation multi-parties prenantes dans tous les domaines de son architecture. Ce partenariat public/privé reconnaît qu'une approche multisectorielle impliquant toutes les parties concernées peut avoir un impact significatif sur la réduction des infections, le recul des maladies et le nombre de décès liés au sida, à la tuberculose et au paludisme.

Les principales caractéristiques innovantes du Fonds mondial sont l'accent mis sur le centralisme des partenariats à travers tous les secteurs de la société concernés et sur le concept de «financement en fonction de la performance» qui fait dépendre le décaissement des fonds de résultats mesurables et attestés. Bien que le concept de financement en fonction de la performance ne soit pas nouveau, le Fonds mondial innove pour mettre en œuvre cette approche qui équilibre l'exigence de responsabilité avec les besoins d'efficacité.

Les CCM forment la clé de voûte de la structure du Fonds mondial. Tout

comme les partenariats nationaux public/privé. Elles sont au centre de l'engagement du Fonds mondial en faveur de principes de responsabilité nationale, de prise de décision participative, d'ouverture et de renforcement des partenariats, avec l'accent mis sur le rôle de la société civile dans la conception, la gestion et la mise en œuvre des subventions. Dans de nombreux pays, le secteur privé et la société civile s'associent pour résoudre des problèmes programmatiques essentiels. Cette façon de procéder est devenue à la fois un facteur fort de durabilité des efforts de lutte contre les maladies au niveau national et un catalyseur pour les processus démocratiques grâce auxquels la société civile (notamment les groupes vulnérables et marginalisés) acquiert une voix dans le processus décisionnel national.³

Assumant la responsabilité globale de la mobilisation des ressources du Fonds mondial dans les pays récipiendaires, les CCM coordonnent la soumission des propositions de subventions et demandes de poursuite des financements, sélectionnent les PR et supervisent toutes les subventions du Fonds mondial. On demande également aux CCM d'assurer le rapprochement et la cohérence entre l'assistance du Fonds mondial et celle d'autres programmes nationaux de soutien spécialisés dans le développement et la santé.

En 2004, le Fonds mondial a publié les Directives sur l'objectif, la structure, la composition et le financement des Instances de coordination nationales et les critères d'éligibilité pour l'obtention de subventions (les Directives de CCM), qui sont périodiquement révisées pour

³Fonds mondial. Un partenariat évolutif : Le Fonds mondial et la société civile dans la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, Genève, 2007, 29.

refléter les changements de politique. Les CCM enregistrent des succès plus ou moins satisfaisants dans la mise en application de ces directives. Ces dernières années, plusieurs modèles et systèmes dignes d'intérêt sont apparus dans le monde, à mesure que les CCM continuaient à évoluer dans leur compréhension des processus participatifs et de la gouvernance.

En septembre et octobre 2007, le Fonds mondial a commandé 42 études de cas de CCM nationales pour documenter les leçons tirées et déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans la mise en application des principes des CCM. Finalement, 40 études de cas ont été menées autour de huit domaines thématiques – partenariats et leadership, gouvernance et participation de la société civile, pratiques de supervision des CCM, financement du secrétariat des CCM, processus de sélection des PR et sous-récepteurs, communication entre CCM, PR et LFA, conflits d'intérêts et harmonisation et alignement (voir Tableau 1 ci-dessous).

Le présent rapport résume ces études de cas et fournit un panorama des diverses expériences des CCM depuis la création du Fonds mondial.

Méthodologie

Vingt pays correspondaient, en partie, aux pays sélectionnés pour le Domaine d'examen n°2 («Environnement de partenariat») de l'Évaluation quinquennale du Fonds mondial. La sélection tenait également compte de l'expérience et de la connaissance par le Secrétariat de l'évolution des pratiques et de la gestion des CCM dans les huit grandes régions délimitées par le Fonds mondial. Sur les 42 études de cas prévues dans 20 pays, deux n'ont pas été conduites en Jordanie car aucun consultant n'a pu être désigné à temps pour les prendre en charge. Avant les études de cas, quatre ateliers d'orientation ont été organisés, pour les consultants, dans les villes suivantes : Frankfort, Johannesbourg, Kuala Lumpur et Washington. L'objectif de ces ateliers de préparation aux études de cas était de familiariser les consultants avec la portée du travail,

les objectifs et la méthodologie afin de minimiser la variabilité de la collecte et du reporting des données. Par ailleurs, des guides contenant des questions sur chaque thème ont été élaborés et distribués à chaque consultant. Les méthodes de collecte de données sont (i) l'examen documentaire de la littérature du Fonds mondial relative aux CCM et de la documentation spécifique aux pays (propositions de subventions, comptes-rendus de réunions, instruments de gouvernance, outils de sélection, etc.) ; (ii) 628 entretiens approfondis avec les parties prenantes du Fonds mondial au niveau national, à savoir les membres des CCM, les exécutants de subventions et les LFA ; et (iii) une discussion de groupe ciblée, dans chaque pays, avec certains groupes constitutifs des CCM (par ex., société civile et personnes vivant avec le VIH). L'analyse des données sur les CCM et des données extraites des entretiens avec les parties prenantes s'appuie sur une synthèse thématique des réponses fournies dans chaque domaine.

La justification de l'importance du nombre de membres des CCM trouve son origine dans la volonté de responsabilité globale, d'approche holistique de la programmation et d'éthique de travail orientée sur les résultats. Le succès doit reposer sur la capacité des membres à agir en partenaires égaux dans les travaux de la CCM et à contribuer au leadership. Pour approfondir l'expérience du partenariat et du leadership au sein des CCM, des études de cas ont été menées au **Honduras**, au **Malawi**, au **Nigeria**, au **Pérou** et en **Zambie**.

Les études de cas étaient axées sur la façon dont les partenariats et le leadership contribuent, au sein des CCM, au renforcement de la réponse globale au VIH/sida, à la tuberculose et au paludisme. L'accent a été mis sur les rôles et interactions entre les différentes parties prenantes des CCM – en particulier la société civile, le gouvernement et le secteur privé – et les bénéfices et défis que soulève leur participation. Les études de cas ont permis d'identifier les caractéristiques du leadership des CCM qui favorisent une bonne gestion des processus de gouvernance et l'implication active de tous les membres dans la prise de décision. Les leçons tirées sont les suivantes :

- Importance de la mise en place de bons processus de gouvernance liés à la prise de décision.
- Transparence du processus de sélection du leadership des CCM.
- Changements de leadership des CCM.
- CCM comme partenariat public/privé
- Processus de CCM reflétant le principe de responsabilité nationale.

Pour une meilleure compréhension des questions soulevées par ce domaine thématique, il peut être pertinent de lister ci-dessous les principes fondamentaux du Fonds mondial concernant les CCM.⁴ En résumé, les CCM doivent :

- refléter la responsabilité nationale ;
- respecter des processus de décision et de mise en œuvre par des partenariats nationaux qui consolident, complètent et s'intègrent aux programmes régionaux et nationaux existants pour soutenir des politiques, des priorités et des partenariats nationaux ;
- autant que possible, s'appuyer sur les mécanismes de planification nationaux existants et les respecter ;
- être en accord avec les plans stratégiques nationaux et, par exemple, s'appuyer sur des programmes nationaux de lutte contre une maladie spécifique ainsi que les stratégies nationales de santé et ce, en suivant les efforts de coordination nationale plus larges, comme les stratégies de réduction de la pauvreté et les approches sectorielles ;
- et être représentative de l'ensemble des parties prenantes qui incarnent, chacune, un groupe constitutif actif de la lutte contre l'une ou plusieurs des trois maladies ;
- être représentative des genres.

Redéfinir la relation entre le gouvernement et la société civile dans le domaine de la santé publique

Dans l'ensemble, les études de cas ont permis de déterminer que le modèle de partenariat des CCM avec ses membres multi-parties prenantes et sa

Tableau 1 Matrice des études de cas

THÈME D'ÉTUDE	PAYS
Pratiques de supervision de la CCM	Bulgarie, Multi-pays Amériques (CRN+), Éthiopie, Kenya, Pérou, Tadjikistan, Tanzanie, Zambie
Financement du secrétariat des CCM	Cambodge, Honduras, Mali
Communication entre CCM, PR et LFA	Mali, Nigeria, Pérou, Zambie
Conflits d'intérêts	Jamaïque, Kenya, Zimbabwe
Gouvernance et participation de la société civile	Cambodge, Éthiopie, Honduras, Inde, Kenya, Roumanie, Tadjikistan, Tanzanie
Harmonisation et alignement	Cambodge, Mozambique, Nigeria, Tanzanie
Partenariats et leadership	Honduras, Malawi, Nigeria, Pérou, Zambie
Processus de sélection des PR et sous-récepteurs	Éthiopie, Kenya, Roumanie, Sri Lanka, Tanzanie

⁴ Directives sur l'objectif, la structure, la composition et le financement des Instances de coordination nationales et les critères d'éligibilité aux subventions.

responsabilité de traitement d'égal à égal de tous les membres fonctionne bien. L'inclusion obligatoire d'individus et communautés affectés ou vivant avec les trois maladies dans l'élaboration des propositions et le processus de supervision des subventions a amélioré le fonctionnement des programmes de santé en incitant à la prise en compte des expériences et de l'expertise des personnes les plus directement concernées par les services des programmes.

Les principes directeurs et recommandations des CCM rassemblent les principales parties prenantes des trois maladies de façon à arbitrer, le plus souvent avec succès, des intérêts contradictoires.⁵ Cela étant, dans certains pays, le modèle des CCM est allé encore plus en profondeur, en redéfinissant parfois les relations entre gouvernement et société civile. Grâce à son statut de partenaire à part entière au sein des CCM, la société civile a de plus en plus d'influence sur la prise de décision au niveau national. Le gouvernement, pour sa part, apprend à voir la société civile comme un partenaire égal et la collaboration multisectorielle comme une valeur ajoutée en matière de santé publique.

De véritables partenariats

Tandis que les études de cas indiquent clairement que les gouvernements commencent à accepter la société civile en tant que partenaire à part entière, elles ne révèlent rien sur ce que la société civile a appris de l'expérience des CCM. Il est cependant permis de penser que la société civile a tout au moins pu améliorer sa compréhension des fonctions du gouvernement et prendre conscience que chaque secteur à un

rôle indispensable dans la réponse aux trois maladies. Le secteur non gouvernemental seul ne peut relever les défis que représente la lutte contre les trois maladies. En général, il semble que les relations au sein des CCM ont évolué dans de nombreux pays d'un "mariage de convenance" forcé à de réels partenariats ayant amélioré l'estime mutuelle. À ce titre, ils ne font pas que satisfaire aux exigences du Fonds mondial, ils permettent de garantir que l'avantage comparatif de tous les partenaires est amené à résoudre les problèmes que soulèvent les trois maladies.

Le **Honduras** et le **Pérou** fournissent de bons exemples de l'évolution des relations entre secteurs aboutissant à une coopération réussie et une reconnaissance par le gouvernement de la société civile comme partenaire à part entière. La Coordination nationale multisectorielle pour la santé (CONAMUSA) est la CCM du Pérou. Elle se compose de représentants du secteur public, des ONG, des personnes affectées par les trois maladies, des groupes confessionnels, des institutions universitaires et des agences de développement bilatérales et multilatérales. Le secteur privé, en revanche, n'est pas représenté, comme dans beaucoup d'autres CCM. La société civile représente 41 pour cent des membres de la CONAMUSA, conformément à la représentation minimale de 40 % recommandée par le Fonds mondial pour le secteur non gouvernemental. Au fil du temps, la force du leadership et l'importance des activités de proximité développées par le Ministère péruvien de la santé (MS) ont abouti à un vaste partenariat entre le secteur public, les organisations internationales et une société civile

transversale comprenant des ONG et des représentants de divers groupes de personnes vivant avec le sida et la tuberculose. Le MS a adopté une approche proactive visant à impliquer les autres ministères, les ONG et les principales populations affectées. Puis, dans une phase de développement de la CCM ultérieure, le MS a fortement réduit son rôle actif dans la CCM. Cette décision a donné plus de place aux membres de la société civile qui ont pu intervenir et assumer le leadership, et finalement superviser la mise en œuvre des programmes.

Au Pérou, la collaboration entre le gouvernement et la société civile a contribué à créer une nouvelle relation de travail entre ces deux secteurs. Grâce au modèle de partenariat des CCM, le MS a compris qu'une approche multisectorielle comportait des avantages manifestes et appris à adopter une approche plus collaborative avec les autres secteurs, et notamment la société civile. L'ouverture du MS envers d'autres secteurs et le partage de responsabilités au sein de la CCM s'éloignent considérablement de l'approche verticale de gestion du secteur de la santé dans ce pays.

De même, au Honduras, des changements positifs ont été observés entre la société civile et le gouvernement suite à leur collaboration au sein de la CCM. Travailler ensemble, d'égal à égal, avec le gouvernement, a permis à la société civile de s'affirmer. Les organisations de la société civile se sont progressivement renforcées grâce aux activités financées par les subventions du Fonds mondial dans le pays. Aujourd'hui, elles jouissent d'un plus grand espace poli-

tique et d'une influence accrue. Autre développement positif : la participation active, dans la CCM, d'organisations représentant les personnes vivant avec le VIH. L'étude de cas du Honduras a permis de déterminer que grâce à leur représentation au sein de la CCM, les activités VIH/sida financées par le Fonds mondial ont gagné en qualité. Il semble qu'au Honduras, les organisations de la société civile aient profité à la fois de leur participation à la CCM et des interventions soutenues par la CCM. Même si la voix de la société civile est plus écoutée que jamais au Honduras, elle doit encore gagner en force.

En **Roumanie**, l'approche multisectorielle ouverte de la prise de décision est perçue comme révolutionnaire dans un pays où le rôle de leadership central dévolu aux agences gouvernementales est traditionnellement très fort. Sous les auspices de la CCM, personnalités politiques de haut rang, officiels gouvernementaux, universitaires, représentants d'organisations internationales, donateurs et représentants de la société civile se sont pour la première fois rassemblés pour discuter de questions stratégiques et opérationnelles. Grâce au CCM, la Roumanie a adopté une approche réellement novatrice orientée vers le bien commun. Le défi que représente la lutte contre des épidémies du VIH/sida et de la tuberculose est grandement atténué par la coordination des activités et par le partage de la prise de décision et de la responsabilité des résultats avec toutes les parties prenantes.

Il est remarquable que dans de nombreux pays, la CCM ait évolué d'un regroupement à majorité gouvernemen-

LA VALEUR AJOUTÉE DES CCM

Les conclusions des études de cas indiquent que les avantages du modèle des CCM sont les suivants :

- il rassemble les avantages comparatifs de toutes les parties prenantes dans le combat contre les trois maladies en fournissant un mécanisme qui les réunit comme partenaires égaux ;
- il renforce la voix de la société civile et améliore sa visibilité et sa capacité technique dans la lutte contre les trois maladies ;
- il améliore la performance gouvernementale dans la lutte contre les trois maladies en incluant la société civile comme "vigie" et instigatrice de bonne performance, améliorant de ce fait la surveillance.

taille à un mécanisme de partenariat plus équitable produisant une collaboration plus égalitaire entre le gouvernement et la société civile, comme au **Sri Lanka**⁶ et au Honduras. Le cas du Honduras atteste que plus la participation de la société civile est importante, plus la CCM est performante. L'étude de cas du Honduras révèle aussi que l'amélioration significative du fonctionnement de la CCM va de pair avec l'amélioration de la qualité de la représentation et de la participation de la société civile.

Importance d'un leadership fort et transparent

Quand le caractère positif d'un leadership est décrit dans le contexte d'une CCM, il s'accompagne souvent des qualificatifs "transparent", "cohérent", "ouvert" ou "démocratique". Le cas de la CCM du **Nigeria** est un bon exemple de ce que l'on entend par "transparence du leadership d'une CCM", puisque les décisions y sont prises collectivement et démocratiquement par les membres du CCM et que

les comptes-rendus sont mis à disposition des membres suffisamment de temps avant la réunion de validation. Les caractéristiques du leadership du CCM du Nigeria sont les suivantes :

- capacité et disposition à écouter et respecter les opinions des membres ;
- encouragement à la participation active de chacun, dans toutes les réunions des CCM ;
- réactivité aux besoins des membres en conseil et en assistance quand cela est possible ;
- manifestation d'une bonne compréhension des rôles et responsabilités des membres de la CCM.

⁵Voir Malawi, 22.

⁶Voir également Sri Lanka, Sélection des PR et sous-récepteurs, IV, 15.

Caractéristiques positives et négatives du leadership

Les études de cas de ce domaine thématique ont permis de mettre en évidence certaines caractéristiques ou qualités renforçant ou affaiblissant le leadership d'un CCM.

Les qualités considérées comme les plus importantes pour le leadership des CCM, et notamment son président, se retrouvent dans toutes les études de cas : ouverture, transparence et réactivité. En outre, le président de CCM doit être un communicant compétent qui fluidifie les échanges et les mécanismes d'information. Ces conditions s'appliquent que le président soit issu du gouvernement, de la société civile ou des collaborateurs internationaux.

Les caractéristiques de leadership négatives identifiées dans les études de cas sont les suivantes :

- ne parvient pas à gérer la participation et le travail au sein d'équipes multidisciplinaires, par ex., ne garantit pas la participation suffisante de la société civile ;
- n'a qu'une connaissance approximative des responsabilités de la CCM ou de celles du PR, des sous-récepteurs et du LFA ;
- ne manie pas les processus stratégiques avec assez de compétence ;
- ne dirige pas avec enthousiasme ou motivation ;⁷
- manque des réunions de la CCM, donnant fréquemment la priorité à ses responsabilités gouvernementales plutôt qu'à ses

responsabilités au sein de la CCM [présidents issus du secteur public uniquement] ;

- domine les réunions en insistant sur son "agenda" personnel plutôt qu'en essayant de trouver un consensus.

La **Zambie** est l'une des 36 CCM présidées par un représentant de la société civile et non, comme dans la plupart des cas, par un représentant du gouvernement. Il s'agit-là d'un facteur positif permettant d'équilibrer les intérêts des parties prenantes multiples et de galvaniser les relations au sein de la CCM. Pourtant, l'étude de cas de la Zambie pointe le manque d'accès au gouvernement comme un inconvénient, étant donné l'importance de rester à l'avant-poste de toute initiative gouvernementale susceptible d'avoir un impact

sur des questions relatives aux trois maladies. Il est donc recommandé qu'un président issu de la société civile fasse de son mieux pour entretenir d'excellentes relations avec le gouvernement et s'assure que les membres des CCM sont informés de tout nouvel accord, engagement ou changement lié à la santé publique à l'initiative des responsables politiques et administratifs. Malgré les conclusions de l'étude de cas de la Zambie, il doit être souligné qu'une présidence détenue par la société civile n'exclue pas d'être aux prises directes avec le secteur public par l'intermédiaire d'autres membres de la CCM issus du secteur public et de leurs liens avec leur groupe constitutif.

Dans l'ensemble, les qualités personnelles d'un président de CCM jouent un rôle fondamental dans le bon fonctionnement de l'organisme. Transparence, ouverture, bonnes compétences d'animation, engagement et respect de la société sont des qualités très appréciées d'un président de CCM. Le groupe constitutif duquel est issu le président est généralement moins important ; ce sont ses qualités personnelles qui sont essentielles au bon fonctionnement d'une CCM.

Gérer le changement de leadership d'une CCM et le besoin de soutien du leadership

Les études de cas indiquent qu'il est important pour les CCM de changer de leadership lorsqu'un problème survient avec le leadership en place ou, plus souvent lorsqu'un mandat arrive à expiration. Dans le cas du **Malawi**, l'ancien président (Secrétaire principal du MS) était également PR des subventions

paludisme et tuberculose. Reconnaisant que son double rôle constituait un conflit d'intérêts et compromettait sa capacité à assumer ses responsabilités de façon désintéressée, l'ancien président a joué un rôle déterminant pour assurer la transition vers un nouveau leadership, et un haut fonctionnaire du Trésor expérimenté a été élu nouveau président par un vote démocratique. Au Nigeria, les problèmes de leadership du CCM sont dus à une mauvaise compréhension des rôles et responsabilités, ainsi qu'à un conflit avec l'un des PR. Le changement de leadership de juin 2006 a été encouragé et accueilli avec confiance et bienveillance. Le leadership actuel est décrit comme ouvert, transparent, appliqué, efficace et réactif, et il a contribué de façon significative à améliorer le fonctionnement du CCM.

En général, les études de cas ont montré que le rôle immensément complexe et hautement impersonnel de président de CCM requérait davantage de soutien et pourrait être amélioré. Le développement du leadership d'un CCM requiert davantage d'investissements, qui pourraient aller au-delà des besoins de son président de CCM. Tous les représentants qui composent un CCM sont présidents de leur groupe constitutif et pourraient bénéficier de conseils pour arbitrer les impératifs du CCM et les besoins et attentes de leur groupe constitutif, mais également du renforcement de leurs capacités pour améliorer leurs compétences de leadership. De plus, les parties prenantes de la lutte contre le paludisme et la tuberculose ont tendance à être éclipsées par les intérêts liés au VIH/sida. Ce problème doit être réglé du point de vue du leadership. Une formation au leadership de

CCM pourrait permettre le partage et le transfert de compétences de leadership attestées par d'autres présidents, grâce à des programmes de formation et de parrainage.

CARACTÉRISTIQUES DE LEADERSHIP POSITIVES POUR UN PRÉSIDENT DE CCM

- Médiateur expérimenté et promoteur de changement.
- Respecté des autres membres de la CCM et rompu au mécanisme.
- Bonnes compétences en matière de résolution des conflits et capable de se poser en médiateur entre les différentes parties prenantes.
- Très respecté et bien accepté par le gouvernement.
- Responsable et transparent.
- Capable de galvaniser, de mobiliser et d'enthousiasmer les partenaires de la CCM.
- Fait preuve d'un haut niveau d'engagement en faveur de la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.⁸
- Excellentes compétences de communication.
- Approche axée sur les résultats.
- Bonnes compétences d'animation de réunions.
- Bien organisé (s'assure que les comptes-rendus et documents sont distribués à temps, gère bien l'agenda et sait fixer les priorités).
- Aptitude à travailler sous pression.
- Assure le flux d'information entre les membres de la CCM.

⁷ Voir Zambie, 15, pour une illustration des caractéristiques de leadership listées jusque là.

⁸ Honduras, 13-14.

RÉSUMÉ

Une forte participation de la société civile et le principe selon lequel tous les membres des CCM sont des partenaires égaux sont les clés du succès du partenariat public/privé novateur des CCM. Les CCM s'arrangent pour regrouper les principaux partenaires de la lutte contre les trois maladies de façon à arbitrer les intérêts contradictoires. Elles respectent le principe de participation large et exhaustive. Les études de cas indiquent qu'une nouvelle définition des relations entre gouvernements et société civile est apparue dans le domaine de la santé publique. Grâce à la plate-forme des CCM, la société civile s'est trouvée renforcée dans les pays où le gouvernement a appris à considérer la collaboration multisectorielle comme un modèle très utile. Toutefois, malgré cette tendance positive, la société civile a encore besoin de se renforcer dans les nombreux pays où le gouvernement domine le secteur de la santé publique en excluant une société civile trop faible pour s'engager de façon efficace. Le rôle du leadership est essentiel au fonctionnement du CCM ; c'est lui qui la fait et qui peut la défaire. Par exemple, en encourageant activement la participation et l'expression des opinions de la société civile lors des réunions des CCM, un président peut améliorer la présence de la société civile dans les CCM. Le leadership des CCM pourrait grandement bénéficier de la mise en place de budgets dédiés au développement du leadership – éventuellement dans le cadre du financement des secrétariats de CCM – ou de la mise en avant du développement des capacités par transfert de compétences – comme l'accompagnement en ligne par des pairs entre présidents de CCM de différents pays.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Fortifier la société civile pour améliorer sa participation dans les CCM en mettant à disposition des fonds dédiés au renforcement des capacités, par ex. en matière de gestion et de mise en œuvre de projets, de suivi et d'évaluation (S&E), de gestion financière et de renforcement du leadership local.
- Encourager une meilleure consultation par la société civile de ses groupes constitutifs en allouant des fonds pour permettre ces échanges
- Trouver des moyens créatifs de soutenir le transfert de connaissances et de compétences en matière de leadership (par ex., via l'accompagnement en ligne par des pairs), en mettant en valeur des exemples de leadership convaincants grâce à la diffusion de documents ou en mettant à la disposition des CCM des modules de formation au leadership
- Examiner la performance du leadership des CCM et, le cas échéant, en changer pour un leadership plus ouvert, exhaustif et réactif
- Continuer à encourager la représentation sectorielle au sein des CCM (par ex., secteur privé, principales populations affectées, femmes, syndicats, etc.)

Sur le modèle du Conseil d'administration du Fonds mondial, les membres des CCM sont responsables de l'administration des investissements du Fonds mondial dans les pays. Huit études de cas ont été menées au Cambodge, en Éthiopie, au Honduras, en Inde, au Kenya, en Roumanie, au Tadjikistan et en Tanzanie pour examiner les facteurs ayant un impact sur la gouvernance et la participation de la société civile en particulier.

Faible voix de la société civile dans les CCM

Dans de nombreux pays, la voix de la société civile dans les CCM est perçue comme faible et nécessitant d'être renforcée. Les études de cas de ce domaine thématique font état d'inquiétudes concernant le niveau de "participation significative" du secteur. Au **Malawi**, par exemple, les représentants de la société civile tendent à être plus descriptifs qu'analytiques dans leur contribution aux réunions (ils rapportent ce qui se passe sur le terrain sans fournir d'apport substantiel d'ordre technique, politique et stratégique).⁹

De plus, on a l'impression que le leadership de la société civile est souvent mal informé des derniers développements et que nombre de responsables ne parviennent pas à gérer l'écart entre exigences de mise en œuvre d'une part, et politique et stratégie d'autre part.

Au **Sri Lanka**, où le gouvernement est toujours perçu comme le moteur du CCM, on s'interroge sur les opportunités réelles de participation significative de la société civile. Comme l'une des personnes interrogées pour une étude de cas le formule : « La CCM tend vers un modèle idéal et a fait des progrès l'an dernier. Davantage d'ONG sont impliquées, mais nous manquons toujours d'un leadership pour accroître la participation. »

En réponse aux faiblesses perçues et/ou identifiées de la participation de la société civile dans les CCM, un renforcement de ses capacités est nécessaire pour accroître l'efficacité de son implication dans le CCM et la mise en œuvre de programmes.

Outre les domaines mentionnés ci-dessus, la CCM du Sri Lanka a proposé de créer des organismes et réseaux de coordination et de mettre des fonds à disposition pour faciliter les échanges réguliers entre les groupes constitutifs.

⁹Malawi, 23.

DOMAINES DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE PROPOSÉS DANS LES ÉTUDES DE CAS

- Gestion et mise en œuvre de projets, y compris reporting
- Gestion et exploitation des données
- Processus de S&E
- Gestion financière
- Renforcement du leadership local
- Questions politiques et stratégiques
- Amélioration de la compréhension des enjeux économiques des trois épidémies et autres questions techniques
- Compréhension des principes et processus du Fonds mondial relatifs aux CCM et aux PR ; assistance technique à la rédaction et à la planification des propositions ¹⁰
- Compétences en présentation et plaidoyers

Obstacles structurels au renforcement de la participation de la société civile

- **Capacité technique** La capacité des organisations de la société civile – particulièrement celles qui sont isolées ou en zones rurales – à élaborer des propositions techniquement solides est plutôt limitée par rapport aux gouvernements ou aux organisations internationales de la société civile.
- **Accès à l'information** Les organisations de la société civile accèdent souvent difficilement aux informations essentielles.
- **Difficultés à interagir avec d'autres groupes constitutifs** Les organisations de la société civile, en particulier dans les grands pays et/ou les pays où les infrastructures de communication et de transport sont sous-développées, ont souvent de réelles difficultés

à interagir avec leurs groupes constitutifs.

- **Mauvaise organisation du CCM** Le faible partage d'informations, dont le leadership des CCM est responsable, pénalise souvent les membres de la société civile qui n'ont pas le temps d'examiner les documents importants pour les prochaines réunions, qui ne leur parviennent qu'au dernier moment.

En **Inde**, les personnes interrogées se sont plaintes que « toutes les informations essentielles du CCM sont transmises au gouvernement et que la plupart des ONG sont très mal informées ». Les représentants de la société civile sont obligés de chercher les informations de façon proactive pour optimiser leur contribution aux délibérations et au processus décisionnel de la CCM.

La mauvaise organisation du CCM du **Kenya** affecte négativement la participation et la performance de la société civile. Le manque de communication et de partage d'informations, associé à un reporting pour le moins insatisfaisant, est la principale difficulté pointée par les membres de la CCM, car elle affecte la participation de la société civile au CCM en retardant les décaissements.

En **Tanzanie**, la capacité de la plupart des organisations de la société civile – en particulier celles des zones rurales – à soumettre des propositions techniquement solides est limitée, ce qui a pour conséquence d'entraver leur participation à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial et, en définitive, d'affecter la modularité et la durabilité des programmes. Les exigences de performance des subventions, essentielles au principe de responsabilité du Fonds mondial, sont difficiles à tenir pour certaines organisations de la société civile. De plus, les organisations de la société civile rurales sont pénalisées par leur isolement et la faiblesse des infrastructures de communication tanzaniennes limitant leur accès aux informations sur les subventions du Fonds mondial par Internet. Les difficultés de communication entre les représentants de la société civile des CCM et leurs groupes constitutifs sont communes aux 40 pays dans lesquels ont été menées les études de cas.

En **Inde**, la communication restreinte entre les représentants de la société civile du CCM et leurs groupes constitutifs est considérée comme « une difficulté majeure qui freine la participation efficace des organisations de la société civile dans le CCM ». L'Inde est un pays immense qui accueille des milliers

d'ONG. En raison du nombre considérable d'ONG, atteindre tous les groupes constitutifs représentés par les membres de la société civile au sein de la CCM et leur transmettre des informations sur les principales décisions du CCM est un défi de taille. Dans les seuls domaines du VIH et de la tuberculose, on compte plus de 3 000 ONG travaillant en Inde. Rassembler les informations émanant du groupe constitutif pour alimenter le processus de prise de décision du CCM est tout aussi délicat. Les contraintes de ressources ont été désignées comme l'une des principales causes de l'absence de mécanismes d'interaction avec le groupe constitutif.

De même, en **Éthiopie**, on rapporte que le retour d'informations et la communication avec le groupe constitutif s'effectue "au cas par cas" et le plus souvent, uniquement avec les conseils d'administration des organisations et non avec les membres. Pour rapprocher le CCM des groupes constitutifs de la société civile qu'elle représente, l'étude de cas en l'Éthiopie recommande la création de mécanismes de sous-CCM régionale en complément du travail du CCM fédérale.

Le processus de sélection des membres des groupes constitutifs des ONG en **Inde** est un exemple probant de mécanisme en ligne bien conçu. Cela dit, c'est aussi un exemple de processus excluant la participation de nombreuses organisations de la société, du fait d'une connexion à Internet limitée ou inexistante. Bien que l'annonce du recrutement dans les groupes constitutifs des ONG ait été publiée dans les principaux journaux et sur le site Web du CCM ou sur d'autres serveurs de liste, il a été impos-

sible d'atteindre les nombreuses organisations qui n'ont pas accès à Internet. Le fait que seules 284 organisations aient tenté de s'inscrire révèle soit que la vaste majorité des ONG n'a pas eu connaissance de l'annonce, soit que les critères de sélection étaient trop exigeants ou exclusifs (un chiffre d'affaire minimum de 125 000 dollars US était exigé, ce qui est très élevé pour les ONG de l'Inde). Ce critère a été réducteur pour de nombreuses ONG locales, qui n'ont pu intégrer le groupe constitutif. Si ce processus de sélection est un bon exemple de transparence et d'impartialité, il démontre aussi que le caractère inapproprié de certains critères "qui fixent la barre trop haut" est susceptible d'exclure de fait d'importantes parties prenantes de toute participation au CCM.

Autre facteur entravant une participation plus efficace des ONG en **Inde** : le fait que les ONG elles-mêmes soient souvent financièrement dépendantes des fonds gouvernementaux. L'étude met en évidence une relation "contractant/fournisseur" peu saine entre le gouvernement et la société civile. De nombreuses personnes interrogées ont répondu que cette relation influençait négativement la participation efficace de la société civile au CCM. Il semble que les représentants de la société civile au sein du CCM ne peuvent exprimer d'opinions qui risqueraient de mettre en péril leur relation avec le gouvernement, ce qui compromet leur rôle de défenseurs des intérêts communautaire. Même s'il est fréquent que les organisations de la société civile soient financées par les gouvernements, les problèmes potentiels soulevés par l'étude de cas de l'Inde sont également susceptibles d'affecter les organisations de la société civile d'autres pays. Entre la

réalisation des études de cas et la rédaction du présent rapport, les critères de sélection ont été assouplis.

Représentation des trois maladies dans les CCM

Les personnes vivant avec le VIH/sida ou affectées par la maladie sont bien représentées dans les CCM, ce qui n'est pas toujours le cas pour la tuberculose et le paludisme. Cela s'explique par le fait que dans de nombreux pays, il n'existe parfois aucune association représentant ces communautés. La distinction entre les communautés est notamment imputable à l'importance de la stigmatisation et de la discrimination encore associées au VIH/sida, qui incitent les personnes à se rassembler pour protéger leurs droits et chercher une représentation.

L'exemple de l'Inde démontre qu'un long chemin reste à parcourir en matière de représentation des femmes dans les CCM. Des 32 membres, seuls neuf sont des femmes, soit 28 pour cent du CCM. L'étude de cas de l'Inde préconise de fournir des directives spécifiques sur la représentation et la participation des femmes dans les CCM.

Mandat et système de remplacements

Les manuels de gouvernance, également appelés "mandats", sont essentiels au fonctionnement d'un CCM. Dans tous les pays où des études de cas ont été réalisées, des mandats de CCM avaient été instaurés. Les mandats fixent, entre autres, les rôles et responsabilités des membres des CCM ; les processus et règles de sélection pour la représentation des groupes constitutifs ; les directives sur l'élection du président et du vice-président ; et les règles enca-

¹⁰ Zambie, 21 ; Sri Lanka, Sélection du PR, 17.

OUTILS ET PROTOCOLES DE GOUVERNANCE

- Manuel de gouvernance : document basique décrivant les procédures de sélection des membres, la rotation, les normes de conduite en réunion, les quorum, la présence, la suppléance, etc. Il est parfois appelé “mandat”.
- Groupe national d’examen : sous-comité de CCM composé d’experts techniques des trois maladies, qui étudient et examinent les propositions et formulent des recommandations au CCM.
- Sous-comités spécialisés dans de nombreux thèmes, comme le suivi et l’évaluation et la finance.
- Processus codifiés de sélection des PR
- Modes de scrutin : à main levée pour les décisions courantes ; à bulletin secret pour les décisions sensibles exigeant la confidentialité ; les membres ayant des intérêts particuliers doivent s’abstenir de voter sur les sujets visés et quitter la pièce.
- Système de suppléance : chaque membre de CCM peut nommer un suppléant chargé d’assister aux réunions en son absence et habilité à voter pour le membre qu’il remplace. Il est du devoir du membre de CCM de tenir son suppléant informé.
- Retraites de CCM
- Site Web de CCM
- Secrétariat de CCM
- Outils de supervision (liste non exhaustive) :
 - réunions régulières des CCM avec questions courantes à l’ordre du jour pour un reporting oral sur l’avancée de la mise en œuvre des subventions
 - équipe d’examen trimestriel : mécanisme de réunion trimestrielle d’examen des progrès du PR ;
 - réunions trimestrielles de suivi avec rapports écrits sur les progrès de la subvention soumis par les PR aux CCM ;
 - reporting de supervision exceptionnel par les groupes de travail techniques/groupes d’étude et les membres non-CCM intéressés ;
 - visites de suivi sur le terrain organisées à rythme régulier par des équipes composées de membres CCM et non-CCM.

drant les processus décisionnels. Le manuel de gouvernance est l’outil de base régissant le fonctionnement du CCM. De nombreux pays ont fait état d’améliorations significatives du fonctionnement des CCM suite à l’élaboration et la mise en application d’un mandat. Une fois le mandat élaboré, il est important d’assurer la sensibilisation et la formation adéquates des membres des CCM sur son contenu.

Dans le cas de la **Tanzanie**, bien que des directives détaillées existent, pour l’Instance de coordination nationale de Tanzanie (TNCM), il [le mandat] est peu connu et moins utilisé”. La raison invoquée est le « manque d’approbation » par les membres du CCM quant à son processus d’élaboration, qui indique qu’un processus d’élaboration pleinement consultatif, avec toutes les parties prenantes, est nécessaire. Dans de nombreux pays, les manuels de gouvernance ont été finalisés avec le soutien de comités ad hoc et ratifiés lors des réunions du CCM.

Le système de suppléance est un moyen utile de garantir une représentation adéquate et le respect d’un quorum. Il s’agit d’un arrangement par lequel un groupe constitutif sélectionne un suppléant chargé de siéger à la place du principal représentant aux réunions auxquelles il n’est pas en mesure de se rendre. Les suppléants sont également autorisés à voter pour les membres du CCM qu’ils remplacent. Il est du devoir du membre du CCM de tenir son suppléant informé. Un système de suppléance a été rapporté dans trois études de cas – **Cam- bodge, Inde et Tanzanie**. Le système s’avère efficace dans les trois pays et doit être signalé comme une pratique sa-

tisfaisante susceptible de servir d’exemple (pour laquelle l’Inde et le Cambodge ont élaboré des directives claires). Le recours aux suppléants permet de souligner l’importance de la présence aux réunions des CCM et de faire savoir que les membres y sont présents au nom de leur groupe constitutif et non pour leur intérêt propre.

Utilisation d’Internet pour les opérations des CCM

Le recours à Internet est de plus en plus important pour les défis du développement. Les CCM s’appuient aussi sur cet outil dans leur action. En **Roumanie**, le canal de communication formelle le plus important pour le CCM – est Internet. Le CCM de Roumanie dispose d’une page d’information facile d’utilisation, accessible en roumain et en anglais,¹¹ constamment mise à jour par le secrétariat du CCM. Elle contient des informations sur les récents développements, la mise en œuvre de la subvention et les activités du PR et du sous-réceptaire. Le site Web fournit également un canal pour transmettre l’information relative aux questions courantes au secrétariat du CCM. En outre, tous les membres de la société civile du CCM disposent de leur propre site Web pour publier des informations sur leur action et sur la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial.

En **Inde**, Internet est utilisé depuis août 2006 pour sélectionner les représentants de la société civile. Le site Web du CCM comporte un mécanisme de recrutement et de vote en ligne soutenu par des annonces nationales dans la presse et sur Internet. Grâce à ce processus en ligne, 121 organisations ont pu s’inscrire. Les résultats finaux ont été publiés sur le

site Web du CCM de l’Inde et une lettre officielle à été envoyée aux organisations élues. Malgré les défauts des critères de sélection (voir ci-dessus les “Obstacles structurels au renforcement de la participation de la société civile”), il s’agit là d’un bon exemple d’outil Web utile à un CCM.

Ignorance des outils de gouvernance : importance d’un processus d’élaboration consultatif

Même lorsque des outils de gouvernance sont en place, les études de cas rapportent que leur contenu est généralement méconnu. De nombreux membres de CCM n’ont jamais reçu d’exemplaire de mandat. En **Tanzanie**, par exemple, des directives de CCM détaillées ont été élaborées. Cela dit, elles ne sont pas suffisamment connues des membres du CCM, ni vraiment mises en application. L’une des explications possibles serait que le processus d’élaboration n’inclut pas toutes les parties prenantes du CCM ; l’autre serait le renouvellement des membres et l’insuffisance de la formation des nouveaux membres de CCM. Les instruments de gouvernance du CCM en Tanzanie, relativement récents, ont le potentiel pour soutenir le renforcement des capacités et de la participation des membres de la société civile et pour contribuer à la mise en œuvre du principe de transparence du Fonds mondial. Néanmoins ils doivent avant tout être appliqués, compris et activement promus auprès des membres du CCM.

En clair, il est important d’impliquer les utilisateurs finaux dans l’élaboration de tous les outils de gouvernance du CCM. Cette implication s’accompagnera d’une responsabilité, d’une compréhension et

¹¹ Disponible sur <http://www.ccmromania-gfatm.com/index.php?lang=en>

d'une adhésion renforcées à ses processus et procédures.

Pour accroître la connaissance de la gouvernance du CCM et des outils d'amélioration de son fonctionnement, les études de cas préconisent de sensibiliser les nouveaux membres du CCM en leur présentant lesdits outils et en en discutant. Cela favoriserait la participation des membres aux procédures et réunions du CCM. Le manque de connaissance des outils de gouvernance est également caractéristique du domaine thématique des conflits d'intérêts.

Utilisation effective des outils de gouvernance par les CCM

Les études de cas ont mis en évidence la difficulté à déterminer l'utilisation par les CCM des outils de gouvernance dans leurs opérations quotidiennes. Ce qui semble clair, c'est que l'approche de l'élaboration et de l'utilisation de tels outils varie d'un pays à l'autre. Alors que certains, comme l'Éthiopie, utilisent activement leurs outils de gouvernance, d'autres pays ont plus de mal à les institutionnaliser. Il devient urgent de promouvoir leur utilisation auprès des CCM. Le Secrétariat du Fonds mondial publie plusieurs exemples de documents de gouvernance sur son site Web, mais peu de personnes interrogées en connaissent l'existence. Les CCM sont donc invitées à se rendre régulièrement sur le site Web du Fonds mondial.

Stratégies de communication des CCM pour améliorer la gouvernance

La communication est une question primordiale au vu de la nature et de l'importance des responsabilités des CCM. La stratégie de communication est un

outil très utile pour améliorer les activités des CCM et constitue, à ce titre, l'une des recommandations des Directives des CCM. Le flux d'informations entre les membres des CCM, leurs groupes constitutifs et les nombreuses parties prenantes du pays doit être amélioré. Des canaux de communication forts permettent aussi d'améliorer la supervision et les interactions avec d'autres acteurs clés du Fonds mondial comme les PR, les LFA, les sous-réceptaires et d'autres mécanismes de coordination au niveau national. Une stratégie de communication peut inclure, de façon non limitative, la préparation et le suivi des réunions des CCM, l'intégration de nouveaux membres de CCM, des informations sur les outils de gouvernance et les accords de supervision du CCM, la consultation des groupes constitutifs et des retours d'information.

RÉSUMÉ

Si la gouvernance des CCM peut être grandement améliorée par l'élaboration et la mise en œuvre d'outils de gouvernance, il reste bien entendu nécessaire de les faire connaître et de promouvoir leur utilisation auprès des membres des CCM. L'élaboration d'une stratégie de communication par les CCM permet d'en améliorer le fonctionnement si elle prévoit, notamment, l'amélioration de la préparation des réunions, la diffusion des informations sur les outils de gouvernance et la mise en place d'un site Web facile d'accès. En outre, le renforcement des capacités des représentants de la société civile peut permettre d'élargir la participation de cette dernière au CCM.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Les CCM doivent envisager des stratégies de communication visant à améliorer le flux d'informations et à garantir que les outils de gouvernance sont bien appréhendés par les membres et les partenaires.
- Garantir la participation de tous les partenaires concernés à l'élaboration des outils de gouvernance des CCM afin d'accroître la responsabilité, l'adhésion et le recours auxdits outils.
- Informer les nouveaux membres des CCM sur leur rôle et leurs responsabilités, sur les outils de gouvernance et sur ce qu'on attend d'eux en matière de participation à la CCM.
- Améliorer la connaissance des outils de gouvernance :
 - en y faisant référence sur les sites Web des CCM (voir la dernière recommandation ci-dessous) ;
 - en encourageant un climat d'inclusion et d'ouverture visant à garantir que la voix de la société civile est entendue ;
 - en garantissant un flux ouvert et opportun d'informations sur les CCM à l'attention des membres de la société civile ;
 - en favorisant l'adhésion de personnes vivant avec les trois maladies, de femmes et de membres d'autres groupes vulnérables parmi les représentants de la société civile ; et
 - en incitant les représentants de la société civile à participer activement aux réunions du CCM, et ce en sollicitant leur contribution et leur opinion.
- Mettre en place, si possible, un site Web consacré au CCM contenant au minimum les informations suivantes : la liste des membres, les statuts et tout autre outil de gouvernance du CCM, y compris les documents du Fonds mondial relatifs à la gouvernance ; le programme et le calendrier du CCM ; les décisions du CCM ; des informations sur les organisations et représentants membres du CCM ; et des informations sur la mise en œuvre des subventions et les activités du PR et du sous-réceptaire.

La supervision de la mise en œuvre des subventions est l'une des responsabilités fondamentales des CCM. Les études de cas approfondissent la façon dont les CCM gèrent leur rôle de supervision et identifient les outils sur lesquels les CCM s'appuient dans le monde entier. Elles permettent de vérifier si les CCM remplissent leurs fonctions de supervision et d'identifier d'éventuels obstacles. Des meilleures pratiques ont été identifiées pour aider les CCM en difficulté à améliorer leurs fonctions de supervision.

Rôle de supervision des CCM

La supervision de l'élaboration des propositions et de la négociation et de la mise en œuvre des subventions est une fonction et responsabilité essentielle de la CCM. Les Directives CCM précisent que les CCM doivent disposer d'un plan de supervision. En l'absence de plan, le financement du CCM pourrait ne pas être recevable. La supervision est également une fonction majeure de la gouvernance des CCM. Elle vise à garantir que les activités programmatiques sont mises en œuvre conformément à l'accord de subventions en :

- fournissant une orientation stratégique aux PR ;
- contrôlant l'adhésion aux politiques et procédures du Fonds mondial ;
- instituant des contrôles financiers (y compris des audits indépendants) ; et en suivant les principales recommandations.

Le principe de base de la supervision est d'assurer que les ressources - financières et humaines - sont utilisées de manière rentable dans l'intérêt du pays. La supervision des CCM est un réel défi dans la mesure où l'architecture de responsabilité des CCM est encore

récente et assez peu mise à l'épreuve par rapport aux agences de financement traditionnelles et celles du secteur de la santé.

Manque de compréhension du rôle de supervision

De tous les rôles et responsabilités des CCM, le rôle de supervision est probablement le moins bien compris. Pour la majorité des membres des CCM, il s'agit d'un concept nouveau. Les études de cas ont déterminé que les rôles et responsabilité des CCM étaient à la fois mal compris et méconnus.

L'étude de cas du **Kenya**, par exemple, révèle d'importants dysfonctionnements en matière de supervision. Si le manuel de gouvernance définit clairement les rôles et responsabilités de ses membres, il reste néanmoins plutôt silencieux sur le rôle de supervision du CCM. Le manuel est axé sur la gestion des processus de gouvernance, mais n'insiste pas sur la supervision. Le CCM ne comprend pas bien son rôle de supervision. D'après l'étude de cas du Kenya, le CCM gère principalement la gestion quotidienne de la mise en œuvre de la subvention, or c'est le rôle du PR, non du CCM. La supervision, elle, doit être davantage axée sur la performance de la subvention à long terme.

Au **Tadjikistan**, l'un des principaux problèmes identifiés par les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas était le manque de compréhension de ce qui est attendu des membres du CCM, à savoir ce qu'ils peuvent et ce qu'ils ne peuvent pas faire en matière de supervision et à quel point ils peuvent influencer le cours des projets du Fonds mondial existants. Les membres des

CCM ont exprimé le désir de mieux comprendre le rôle de supervision du CCM dans des décisions relatives aux activités du Fonds mondial. Ils demandent également plus de clarté pour savoir jusqu'où ils peuvent aller pour influencer l'affectation et la réaffectation des fonds aux projets existants. Cette requête révèle l'incompréhension générale du rôle de supervision du CCM : l'affectation et la réaffectation des fonds entre postes budgétaires relèvent de la responsabilité du PR et non du CCM. Toutefois, dans les cas où d'importantes modifications budgétaires sont indispensables – par exemple, la réaffectation des fonds d'un objectif stratégique à l'autre – le PR doit analyser attentivement les impacts possibles d'une telle réaffectation et obtenir l'aval du CCM.

Problème de communication et de logistique

D'où provient ce manque de compréhension ? De nombreuses études de cas font état d'une série de problèmes de communication et de logistique entraînant des difficultés de mise en pratique des fonctions de supervision des CCM. Au **Tadjikistan**, par exemple, les parties prenantes du CCM se plaignent de n'être prévenues qu'au dernier moment des réunions du CCM, ce qui ne leur donne que très peu de temps pour lire et compléter les documents de la réunion. Les personnes interrogées lors des études de cas ont souligné que l'ordre du jour et les documents à débattre leur parvenait souvent la veille de la réunion, voire le jour même.

En **Tanzanie**, les membres du CCM ont fait savoir que le CCM devait assimiler « trop d'informations », certains membres décrivant les rapports comme « trop

volumineux » pour les membres ayant des engagements à temps plein par ailleurs. Ces informations, la plupart du temps, seraient également « trop techniques ». Les personnes interrogées pour les études de cas ont déclaré qu'elles trouveraient utile que les principales informations nécessaires à la prise de décision soient analysées et résumées et que les questions appelant une action soient clairement identifiées. Par ailleurs, certains problèmes ont été soulevés concernant la communication entre le CCM, les PR et les sous-réceptaires. Alors que certaines recommandations du CCM doivent être communiquées au PR (et à tous les groupes constitutifs représentés dans le CCM par les membres), le PR doit, quant à lui, communiquer avec le sous-réceptaire. Pourtant, cette chaîne de communication est parfois interrompue. La communication du CCM au PR est souvent affectée par la faible capacité du secrétariat du CCM, tandis que la communication des représentants du CCM avec leurs groupes constitutifs varie.

Au **Kenya**, certaines difficultés relationnelles entre le CCM et le PR sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur la mise en œuvre des subventions dans le pays. Le PR, le sous-réceptaire et même le sous-sous-réceptaire kenyans communiquent régulièrement directement avec le Secrétariat du Fonds mondial à Genève, donnant ainsi au CCM la sensation d'être « mise à l'écart ». Les membres du CCM considèrent cette façon de faire contraire à la procédure relative aux communications du manuel de gouvernance du CCM.¹² Malheureusement, il n'y a pas que le problème de communication entre les principaux acteurs de la subvention qui affecte la fonction de supervision du

CCM. Les membres du CCM interrogés se sont plaints du fait que le secrétariat du CCM faisait de la « rétention d'informations », ne l'utilisant « qu'à son avantage ». Tous les membres interrogés pensaient que le secrétariat disposait d'une capacité de diffusion de l'information à tous. Ils considèrent le manque de communication comme une tentative de « dissimulation » d'informations importantes, qui compromettrait leur capacité à participer activement aux débats et à la prise de décision. Certains membres ont déclaré ne pas avoir reçu d'invitation aux réunions. Lorsqu'ils reçoivent une invitation, il est généralement trop tard pour examiner l'ordre du jour et les documents de la réunion. Certaines personnes interrogées lors des études de cas ont noté des signes d'amélioration et des tentatives efficaces de redressement de la situation entre le CCM et le PR.

L'expérience décrite pour le Kenya est loin d'être un cas isolé. Ces difficultés mettent en évidence la nécessité d'améliorer la compréhension et de clarifier les rôles et responsabilités. Des « retraites » entre CCM et PR pourraient stimuler de bonnes relations de travail, profitables à l'amélioration des processus de mise en œuvre et à la performance des subventions.

Les CCM assument-elles de mieux en mieux leur rôle de supervision ?

La mauvaise préparation des réunions n'est donc qu'un exemple parmi d'autres des nombreux problèmes de communication empêchant les membres de remplir leur fonction de supervision. D'autres facteurs entrent cependant en ligne de compte. Il semble que les CCM ne soient pas encore parfaitement à l'aise avec le

¹² Kenya, 13.

rôle de supervision qui leur est assigné. Si le rôle essentiel des CCM en matière de supervision est énoncé plutôt clairement dans les documents d'orientation du Fonds mondial, l'immense majorité des CCM a consacré la plus grande part de son énergie à élaborer des propositions pour garantir les ressources, l'utilisation efficace des fonds ayant été reléguée au second plan. Le manque d'outils de supervision a aggravé les difficultés de certaines CCM, tout comme la position trop dominante de nombreux PR dans l'architecture des CCM, qui n'a laissé qu'une faible marge de manœuvre à ces dernières pour prendre possession de leur rôle de supervision. Avec l'évolution du modèle de CCM émergent, de plus en plus de CCM seront mieux à même d'assumer les responsabilités qui leur incombent. Les principales composantes de ces modèles peuvent être décrites comme suit :

- disposer d'un plan de supervision bien structuré, avec une forte participation de la société civile ;
- disposer d'un secrétariat fort et pleinement fonctionnel pour soutenir le CCM ;
- disposer de bons protocoles de communication et du reporting entre CCM et PR (par ex., des rapports trimestriels)

Outils et bonnes pratiques de supervision

Le **Tadjikistan** applique une bonne pratique de communication, à savoir l'annonce des réunions des CCM et la distribution des documents y afférant bien à l'avance. En outre, les membres du CCM reçoivent des rapports synthétiques indiquant les éléments appelant à une action ou à une décision clairement identifiée du CCM. Cette assistance rend

leur participation aux réunions bien plus active et efficace.

Les outils et processus de supervision utiles élaborés par le CCM de l'Éthiopie sont les suivants :

- Réunions mensuelles du CCM avec questions courantes à l'ordre du jour pour un reporting oral sur l'avancée de la mise en œuvre de la subvention.
- Réunions trimestrielles de suivi avec rapports écrits des PR sur les progrès de la subvention.
- Reporting de supervision spécial par les groupes de travail techniques/ groupes d'étude et les membres non-CCM intéressés.
- Visites de suivi sur le terrain organisées par des équipes composées de membres CCM et non-CCM tous les six mois.

En Éthiopie, les visites de terrain sont articulées autour des six objectifs suivants :

1. En premier lieu, examiner les progrès.
2. Discuter de la performance de la subvention avec les autorités gouvernementales, les autres parties prenantes et les sous-récepteurs pour disposer d'un aperçu clair de son statut.
3. Examiner les capacités de gestion et les capacités techniques du secteur public, des partenaires et des exécutants pour identifier les forces et faiblesses.
4. Contrôler la sensibilité et l'engagement des décisionnaires, exécutants et groupes de la société civile au niveau de la région et du district.
5. Identifier les possibilités d'amélioration de la qualité et de la promptitude des rapports d'avancement afin d'accélérer les décaissements.
6. Formuler des recommandations/

prendre des mesures à partir des conclusions des visites de terrain.

Le CCM de l'Éthiopie a aussi élaboré une liste de contrôle pour les visites de suivi sur le terrain ou sur site, qui reprend les objectifs de la visite, la méthodologie, la fréquence et la composition des équipes pour chaque région.

Ces outils et processus fournissent au CCM le cadre lui permettant d'identifier et de résoudre les problèmes opérationnels rencontrés par les PR et les sous-récepteurs dans des délais acceptables. De plus, le CCM est composée de membres qualifiés et expérimentés issus de groupes constitutifs multi-parties prenantes et capables de contribuer à la résolution des problèmes grâce à leur expertise dans de nombreux domaines.

Pour améliorer sa fonction de supervision, le CCM de **Zambie** a créé des sous-comités fin 2006, l'un pour les finances et l'audit, l'autre pour le suivi et l'évaluation. Ces sous-comités sont dédiés à l'approfondissement de la fonction de supervision du CCM dans deux grands domaines. Au moins deux semaines avant la réunion du CCM, le PR soumet un rapport écrit à chacun des sous-comités, qui se réunissent au moins une semaine avant le CCM pour examiner les documents et émettre à leur tour un rapport qui sera soumis au président du CCM. Toute modification des plans de mise en œuvre proposée par le PR doit être préalablement être soumise aux sous-comités pour approbation. Ce processus a permis à de nombreux membres du CCM de se sentir plus impliqués dans la relation de reporting PR/LFA/Fonds mondial. Les sous-comités procèdent également à des visites de terrain.

De plus, le CCM de Zambie a proposé que le PR effectue un reporting à chaque réunion du CCM pour venir compléter la compilation ad hoc de rapports de base hautement complexes imposée par le grand nombre de composantes de subventions et de PR. En outre, le LFA assiste désormais plus souvent aux réunions du CCM. Le reporting aux réunions des CCM est complété par les visites de terrain des sous-comités, l'examen des rapports d'indicateurs et les discussions approfondies avec les PR et les sous-récepteurs.

La Bulgarie offre également un bel exemple de supervision du PR saine et transparente. À chaque réunion trimestrielle du CCM, le PR :

- présente les activités entreprises au cours du trimestre précédent, en fournissant un rapport sur la mise en œuvre programmatique et financière ; les progrès en matière d'approvisionnement, la sélection des sous-récepteurs et toute autre question pertinente sur la mise en œuvre de la subvention ;
- soumet une copie des rapports trimestriels d'avancement et sur la performance annuelle, en soulignant les résultats obtenus et les raisons expliquant les divergences éventuelles ; et
- définit son plan d'action pour le trimestre à venir.

Ce modèle de supervision est conçu pour identifier les éventuels goulets d'étranglement de mise en œuvre et améliorer la transparence associée à la mise en œuvre de la subvention.

Autre exemple intéressant de bonne supervision du sous-récepteur : le

Pérou. Ce modèle prévoit des réunions d'information mensuelles et trimestrielles ainsi qu'un système de S&E en ligne.¹³ Le système de reporting du S&E automatisé est accessible et peut être mis à jour en ligne par les sous-récepteurs. Le PR a également automatisé la plupart des processus comptables et financiers liés à la performance des subventions, afin de faciliter le suivi financier des sous-récepteurs. Ce système de gestion en ligne s'avère efficace pour répondre aux exigences du système de financement en fonction de la performance. En outre, le PR a élaboré des indicateurs de performance de subvention et de résultats permettant de suivre et d'évaluer les sous-récepteurs. Les indicateurs sont actualisés tous les ans grâce à l'apport d'un grand nombre de partenaires. Le CCM et le PR ont créé et mis en œuvre un impressionnant mécanisme de responsabilité permettant de suivre la performance tout au long de la mise en œuvre.¹⁴

L'étude de cas de la **Tanzanie** présente un outil de supervision innovant, en cours d'élaboration, permettant d'améliorer la prise de décision du CCM. Le "Tableau de bord d'orientation" est la synthèse des principales activités et résultats programmatiques du PR, tels que la réalisation par rapport aux indicateurs de performance, la gestion financière et la gestion programmatique. Il s'appuie sur un code de couleurs qui offre une lisibilité instantanée pour marquer à la fois les bons résultats (en vert) et les problèmes à prendre en considération (en jaune et en rouge). Cet outil permet de convertir des quantités de données de S&E en une information assimilable simplifiant le processus décisionnel. Sa facilité d'utilisation favorise également

la participation de tous les groupes constitutifs du CCM, fournissant aux parties prenantes un accès facile à l'information, soit directement depuis le site Web du CCM, soit par l'envoi du rapport par e-mail aux groupes constitutifs du CCM et aux autres parties prenantes au niveau national. Le concept de tableau de bord a été élaboré par GMS (Grant Management Solutions), une division des Sciences de gestion pour la santé, et il n'est qu'un exemple de l'immense soutien apporté aux CCM par un grand nombre de partenaires.

L'étude de cas de la Tanzanie ne permet pas de déterminer si le tableau de bord est pleinement fonctionnel et s'il contribue d'ores et déjà à améliorer le flux d'informations. Peut-être que le volume d'information traité est encore trop important ou que les membres du CCM n'ont pas encore bien assimilé comment utiliser ce tableau de bord. Dans les deux cas, cet outil mérite d'être étudié et développé, notamment parce qu'il intéresse d'autres CCM.

Contribution à la supervision d'un secrétariat de CCM fort

L'importance d'un secrétariat de CCM fort ne saurait être exagérée. On peut aller jusqu'à dire que c'est l'"outil" de supervision le plus important d'un CCM. Le CCM du **Tadjikistan** en offre une bonne illustration. L'amélioration et l'expansion de sa capacité de supervision sont en grande partie liées à la mise en place d'un secrétariat de CCM à plein temps. Quand le secrétariat de la CCM a pris en charge l'organisation des réunions, la diffusion des rapports et la communication complémentaire entre les réunions, les membres des CCM ont commencé à recevoir les ordres du jour et la docu-

¹³ Le PR du Nicaragua utilise également un système de S&E en ligne.

¹⁴ Pérou, 10, 19-20.

mentation nécessaires dans des délais acceptables, la compréhension globale du travail du CCM s'étant sensiblement améliorée. Depuis mars 2006, le secrétariat du CCM du Tadjikistan a organisé cinq réunions du CCM, coordonné quatre forums de partenariat avec le Fonds mondial¹⁵ et assisté à 12 conférences et ateliers sur les trois maladies. Tous ces événements étaient plus ou moins axés sur la supervision des réponses nationales au VIH/sida, à la tuberculose et au paludisme et ont été utilisés comme mécanismes de partage d'expérience et de meilleures pratiques entre différents partenaires.

L'importance du rôle d'un secrétariat de CCM fort dans le soutien à la fonction de supervision souligne la nature indépendante des fonctions du CCM. En facilitant les activités de supervision, un secrétariat peut également avoir un effet positif sur la gouvernance des CCM. Un secrétariat fonctionnel peut fournir un soutien à l'élaboration et au développement d'outils de gouvernance et ainsi contribuer à améliorer la compréhension de la fonction de supervision des CCM.

RÉSUMÉ

Pour garantir que les programmes remplissent les objectifs fixés, la qualité des processus et procédures de supervision doit aller de pair avec la qualité de la gouvernance. Les études de cas ci-dessous identifient un certain nombre de points à améliorer, du manque de préparation aux réunions des CCM à l'incompréhension des divers rôles et responsabilités, en passant par les obstacles qui freinent la communication entre les différents partenaires des CCM. Pour beaucoup, le rôle de supervision des CCM n'est pas encore assez clair et ces dernières semblent, dans l'ensemble, n'avoir toujours pas assimilé le rôle de supervision qui leur incombe. À mesure qu'elles gagnent en expérience, lentement mais sûrement, les CCM assumeront de mieux en mieux ce rôle. Cela étant, il existe déjà plusieurs bonnes pratiques et modèles qui peuvent servir d'exemples. C'est le cas de la préparation des réunions des CCM dans des délais acceptables et de la diffusion des documents relatifs à ces réunions ; des visites de terrain régulières assorties d'objectifs clairement définis ; de la transparence des mécanismes de supervision des PR/sous-récepteurs tels que le reporting régulier des sous-récepteurs lors des réunions des CCM concernant les activités du trimestre écoulé ; des rapports trimestriels sur les progrès réalisés et des rapports annuels sur la performance ; ainsi que des projets de plans d'action des sous-récepteurs pour le trimestre à venir.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Diffuser des instructions clarifiant les modes de communication entre les CCM, les PR et les sous-récepteurs, et mettant en avant les bonnes pratiques et outils de supervision des CCM sur la base d'exemples convaincants exposés dans ce rapport.
- Renforcer les secrétariats des CCM pour soutenir les fonctions de supervision des CCM.
- Diffuser les documents des CCM auprès de tous leurs membres dans des délais acceptables.
- Les secrétariats des CCM doivent rédiger et distribuer des rapports contenant des informations importantes de façon à ce que les membres des CCM puissent les assimiler rapidement et facilement.
- Prendre exemple sur les pratiques de supervision du CCM de Bulgarie (où le PR présente les activités entreprises pendant le trimestre écoulé et un rapport sur la mise en œuvre programmatique et financière; les progrès en matière d'approvisionnement, la sélection des sous-récepteurs et toute autre activité relative à la mise en œuvre des subventions lors de chaque réunion trimestrielle du CCM).
- Le Secrétariat du Fonds mondial doit continuer à soutenir l'élaboration d'outils de supervision novateurs (par ex., le tableau de bord d'orientation des CCM) et en soutenir la reproduction par d'autres CCM, le cas échéant.

¹⁵ Le forum de partenariat est un mécanisme de consultation de la communauté travaillant avec le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme élaboré par la CCM du Tadjikistan. Cette plate-forme de consultation rassemble 50 à 70 parties prenantes et offre une opportunité aux membres non-CCM de partager des informations et des expériences pour contribuer aux décisions de la CCM.

Cette section porte sur la contribution des secrétariats de CCM à la performance de ces dernières. Plus spécifiquement, cette section examine les fonctions et avantages d'un secrétariat fonctionnant convenablement, les modalités d'un secrétariat efficace, le renforcement de la professionnalisation des opérations associées et les types de financement fournissant la meilleure garantie d'indépendance du fonctionnement d'un secrétariat.

Contexte des secrétariats de CCM

Les secrétariats de CCM ont été mis en place dans la plupart des pays pour fournir une structure administrative de soutien visant à faciliter l'exécution des rôles et responsabilités des CCM. Les CCM ont élaboré de nombreux accords de prestation de services de secrétariat aux CCM. Dans certains pays, généralement ceux où les portefeuilles de subventions sont plus modestes et où les capacités institutionnelles sont limitées, les PR assument le rôle de secrétariat de CCM. Dans d'autres pays, les MS, Comités nationaux de lutte contre le sida, partenaires de développement et ONG fournissent des services de secrétariat de CCM. Dans les pays où le CCM pouvait garantir son propre financement et couvrir les coûts administratifs avant que le Fonds mondial ne mette de tels fonds à disposition, des secrétariats indépendants étaient mis en place pour assurer le reporting auprès des CCM, la coordination des activités et le suivi de toutes les décisions.

Les premières années après la création du Fonds mondial, les principes de responsabilité nationale et de complémentarité guidaient les politiques de restriction du financement des CCM. On attendait des CCM qu'elles consolident

leurs ressources pour faciliter l'intégration aux programmes et aux structures ; on attendait des partenaires donateurs et des gouvernements nationaux qu'ils assument le coût administratif des CCM. Pourtant, il est devenu évident que les CCM avaient besoin d'assistance à une échelle que l'on n'aurait pu prévoir, et que le déficit de ressources compromettrait leur rôle de gouvernance et de supervision. Par conséquent, le Fonds mondial a changé de politique en deux occasions : après la série 5, les CCM ont été autorisées à solliciter un montant forfaitaire pour deux ans, non renouvelable, à condition de fournir un plan de recherche de financements pour la suite. Les allocations tenaient compte de la taille et du nombre de composantes à superviser dans une fourchette fixée par le secrétariat (de 25 000 dollars US à 50 000 dollars US). Comme il est apparu évident que de nombreuses CCM étaient restées sous-financées, le Conseil d'administration du Fonds mondial a décidé, lors de sa seizième réunion (en novembre 2007) que les CCM pourraient solliciter un financement annuel d'un montant maximum de 43 000 dollars US¹⁶ (le montant est tiré d'une moyenne mondiale extraite de deux études distinctes de CCM). Historiquement, les PR ont beaucoup soutenu le travail des CCM, notamment dans les pays où les subventions sont plus modestes et où les capacités institutionnelles sont limitées. Ailleurs, les ministères de la Santé, Comités nationaux de lutte contre le sida ou partenaires de développement (par ex., le PNUD) assumaient ces fonctions eux-mêmes. Mais en général, si les CCM étaient en mesure d'en garantir le financement, la tendance était à la création de secrétariats exclusivement dédiés à leur travail – pour des raisons à la fois d'efficacité et d'indépendance.

FONCTIONS DU SECRETARIAT DE LA CCM DU CAMBODGE

- Soutenir la préparation, par le CCM et le sous-comité, d'une proposition nationale coordonnée en gérant les processus de soumission, d'examen et de révision de la proposition par des comités d'examen ainsi que la coordination avant soumission au Fonds mondial.
- Contribuer à améliorer la gouvernance et la gestion des réunions du CCM et du sous-comité en assumant la communication avec les parties prenantes externes.
- Lire, analyser et synthétiser les informations puis les diffuser auprès des membres du CCM et du sous-comité dans des délais acceptables pour faciliter la prise de décision informée et documentée du CCM et de ses sous-comités.
- Rédiger des synthèses des principaux documents à traduire vers le khmer.
- Organiser l'interprétation simultanée des discussions en khmer.
- Coordonner les ordres du jour des réunions.
- Garantir que les comptes-rendus reflètent convenablement les discussions et les décisions prises pendant les réunions.
- Contrôler la présence et la participation aux réunions du CCM et du sous-comité.
- Assurer la liaison avec les membres du CCM et faciliter leur participation aux réunions.
- Servir de point focal pour la communication entre le Gestionnaire de portefeuille du Fonds mondial (GPF) et la CCM.
- Fournir un avis d'expert sur les procédures et directives du Fonds mondial.
- Garantir que toutes les activités sont conformes aux normes et directives du Fonds mondial et rapporter toute anomalie.

Les études de cas de CCM à suivre ont été commandées et finalisées avant l'approbation de la nouvelle politique de financement des CCM.

Bénéfices évidents des secrétariats de CCM fonctionnels

Les conclusions des études de cas menées dans les différents domaines thématiques témoignent de l'importance d'un secrétariat de CCM bien financé, fonctionnant correctement et "neutre"¹⁷ pour administrer les besoins opérationnels d'un CCM. Toutes les études de cas ont relevé la valeur ajoutée spécifique de secrétariats de CCM forts ou souligné à quel point la performance des CCM s'améliorait après le renforcement du secrétariat du CCM.

Les secrétariats de CCM ont des fonctions très diverses

Pour comprendre les multiples effets de la force ou de la faiblesse d'un secrétariat de CCM, il est nécessaire d'apprécier la portée de ses fonctions.

À secrétariat fort, CCM forte

Trois études de cas confirment qu'un secrétariat de CCM fonctionnant bien contribue à la bonne performance des CCM. Au **Cambodge**, par exemple, toutes les personnes interrogées pour l'étude de cas ont constaté des améliorations du fonctionnement du CCM après la mise en place d'un secrétariat bien financé. Au **Mali**, l'étude de cas fait état d'une amélioration de la communication

suite à la mise en place du secrétariat, les documents des réunions étant alors transmis dans les temps aux membres du CCM et aux parties prenantes, même si la charge de travail s'est finalement avérée trop lourde pour la seule personne qui composait ledit secrétariat.

Effets d'un secrétariat de CCM faible

Dans le même temps, les conclusions des études de cas ont montré qu'un secrétariat de CCM faible avait un impact négatif sur une CCM. En Inde, par exemple, avec un seul employé, le secrétariat du CCM manquait de ressources suffisantes et s'est trouvé incapable d'assumer une coordination adéquate. La

¹⁶ Les études de cas datent d'avant ce changement.

¹⁷ Voir p. 44 pour plus de détails sur ce point (p.39 document anglais).

diffusion des informations et documents relatifs aux réunions des CCM et l'analyse des informations sur la supervision de subvention s'en sont trouvés affectés. Pour que le fonctionnement soit satisfaisant dans ces domaines, il aurait fallu recruter des ressources qualifiées et mettre des fonds à disposition.

Au **Mali**, la faiblesse du secrétariat du CCM a entraîné de sérieuses défaillances du fonctionnement de la CCM. Le seul et unique employé travaille dans les locaux du service Statistique et planification du MS. Sans budget opérationnel, il gère toutes les tâches de soutien au CCM seul, assumant tantôt le rôle de secrétaire et messenger, tantôt celui d'organisateur et de coordinateur des réunions du CCM. Lorsque le secrétariat a enfin recruté un chauffeur, c'est le Secrétaire permanent qui l'a salarié sur ses propres ressources. Inévitablement, certaines tâches – taper des lettres, gérer le quotidien du bureau – étaient délaissées quand le Secrétaire permanent était en visite de terrain puisque le bureau restait fermé. En bref, la disponibilité de l'information, tant pour les membres du CCM que pour les parties prenantes nationales, était sérieusement affectée par le manque de ressources du secrétariat.

Au **Cambodge**, les personnes interrogées lors des études de cas ont déclaré que le fonctionnement du CCM avait été significativement affecté par l'absence de secrétariat. La mauvaise préparation des réunions du CCM a demandé des membres du CCM, tous représentants expérimentés de leurs organisations respectives, qu'ils consacrent plus de temps que nécessaire à leur propre préparation.

Il est arrivé que le PR distribue de volumineux documents aux CCM juste avant une

réunion du CCM, ne leur laissant pas ou peu de temps pour les examiner. La taille des documents découragerait certains membres de les lire en entier, ce qui compromettrait la prise de décision avisée. De plus, l'absence de secrétariat a compliqué la tâche des membres qui avaient besoin de clarifications sur les décisions prises lors de réunions précédentes.

Importance d'un secrétariat de CCM "neutre"

Toutes les études de cas pointent l'importance de la "neutralité" ou de l'"indépendance" d'un secrétariat de CCM pour soutenir son action. Certaines personnes interrogées ont considéré que l'impartialité du secrétariat était remise en question si son financement provenait d'un donateur particulier, du gouvernement ou d'une partie prenante de la CCM. Pour fonctionner correctement, le CCM doit être perçue comme neutre et non redevable à quelque membre que ce soit. Ainsi a-t-il été préconisé que le financement du secrétariat des CCM soit "dépourvu de tout lien" ou, en d'autres termes, provienne de sources ne retirant aucun bénéfice direct des ressources du Fonds mondial dans le pays. Si un financement ou une proposition d'accueillir le secrétariat émane d'un membre du CCM ou d'une autre partie prenante (par ex., une institution faisant office de PR ou de sous-réциpiendaire), elle est susceptible d'influencer les actions du secrétariat du CCM en faveur du donateur.

Dans le cas de montants modérés, les CCM doivent reconnaître ce conflit d'intérêts éventuel et tenter de l'atténuer comme pour d'autres conflits d'intérêts.

Toutefois, pour de nombreuses CCM, la simple idée de sources de financement "indépendantes" ou "neutres" est un luxe

dans un contexte de ressources limitées. Bien entendu, ces principes doivent être mis en perspective avec le montant des financements demandés et la volonté des partenaires donateurs d'apporter une contribution – financière ou en nature.

Au **Kenya**, le secrétariat du CCM est situé dans les locaux du MS, qui le finance et lui fournit un unique employé – en détachement. Les autres ressources, comme l'équipement et les fournitures de bureau, sont également fournies par le MS. Si cela peut ressembler à un engagement du gouvernement en faveur du succès de la mise en œuvre de la subvention, on peut aussi le voir comme une façon de compromettre l'indépendance et l'impartialité du secrétariat du CCM. Cet exemple illustre le dilemme de nombreuses CCM. Après tout, c'est une bonne chose que de disposer d'institutions nationales, en particulier des MS, qui soutiennent les CCM en mettant à leur disposition des ressources matérielles et financières. Pourquoi s'en passerait-on ? D'un autre côté, il est essentiel qu'un tel soutien ne soit pas un prétexte pour prendre l'ascendant ou dicter la façon dont un CCM doit fonctionner. Les membres des CCM et parties prenantes doivent garder à l'esprit les éventuels conflits d'intérêts et les gérer de façon appropriée dès qu'ils se présentent.

Comme il est permis de douter qu'une seule source de financement et d'infrastructure fiable et neutre puisse subvenir à l'intégralité des besoins dans la plupart des pays, d'autres solutions sont à envisager. La clé d'un secrétariat neutre n'est peut-être pas une source de financement unique. Il est préférable, si possible, de répartir la charge financière entre différents partenaires – le Fonds mondial lui-

même, les partenaires de développement et d'autres sources locales. Encourager une base de financement plus large apporte plusieurs avantages : cela permet au secrétariat du CCM d'être moins redevable d'intérêts particuliers, réels ou perçus ; cela peut permettre d'encourager l'implication continue de parties prenantes nationales dans les activités du Fonds mondial et de rendre les financements plus fiables. Si l'une des sources de financement venait à s'interrompre, par exemple, il resterait les autres.

Des secrétariats de CCM plus organisés et responsables

Les secrétariats de CCM doivent gagner en organisation et en responsabilité. En premier lieu, les rôles, les tâches et le niveau d'effort et de capacités requis pour les opérations des secrétariats doivent être clairement délimités. Les budgets et plans d'action annuels des CCM, assortis de réalisations bien définies et mesurables, doivent être formulés et servir de base à la rédaction de propositions de sources de financement potentielles. Pour que la mobilisation des ressources soit efficace, les CCM doivent identifier toutes les sources potentielles disponibles – fonds ou dons en nature – et réfléchir à la façon dont elles peuvent efficacement correspondre aux activités ou dépenses prévues dans le plan d'action. Les compétences requises en mobilisation des ressources doivent avoir été anticipées lors du recrutement du personnel du secrétariat. Par ailleurs, les membres des CCM doivent, eux aussi, s'impliquer dans les efforts de collecte de fonds. Deuxièmement, les CCM doivent justifier du soutien financier dont elles bénéficient et dont les capacités pourraient être renforcées. Troisièmement, un compte séparé dédié aux fonds opérationnels (auquel le secrétariat aurait accès),

permettrait d'éviter les retards récurrents constatés lorsque les fonds transitent par les systèmes gouvernementaux ou les PR. Cette professionnalisation des secrétariats de CCM permettra, à terme, d'accroître l'autonomie des secrétariats – notamment en améliorant leur capacité à capter des financements fiables de sources multiples.

Ingrédients de la réussite d'un secrétariat de CCM

Au **Cambodge**, le CCM – le Comité de coordination national (CCC) – a vite reconnu les avantages qu'apportait un secrétariat de CCM fort. Bien que faible au départ, le CCM s'est lancée dans l'élaboration de plusieurs principes et approches, pour le secrétariat, qui se sont montrés efficaces et pourraient d'avérer instructifs pour d'autres pays soucieux de mettre en place des secrétariats de CCM forts.

- **Reconnaissance de la nécessité d'un secrétariat fort et fonctionnel**
Le CCC a pris conscience de l'aspect fondamental du rôle du secrétariat pour la coordination des activités administratives du CCM et pour garantir que ledit CCM reste concentrée sur ses prérogatives. Le raisonnement du CCC consistait à se dire que comme le pays devait répondre de l'utilisation efficace des importants financements du Fonds mondial, il était légitime et nécessaire d'optimiser la performance des subventions en investissant un faible pourcentage du total dans les fonctions administratives et de soutien. Cette justification est la base de l'approche du CCC vis-à-vis des donateurs qui financent le secrétariat.
- Valeur d'un financement neutre, c'est-à-dire hors parties prenantes de CCM ou de sources multiples, pour le

secrétariat de la CCM Les membres du CCC (PR ou sous-réциpiendaire) auraient été en mesure d'assumer conjointement le coût du mécanisme, mais le CCC a privilégié un donateur externe après avoir reconnu la valeur d'un financement provenant d'une source n'ayant aucun intérêt dans les activités du CCM ou des subventions du Fonds mondial. Les fonds ont été mis à disposition par GTZ, un partenaire de développement technique sans intérêt direct à l'égard des ressources du Fonds mondial. La neutralité du financement du secrétariat est essentielle eut égard à son implication dans l'administration de la plupart des fonctions du CCM, y compris la sélection du PR, bien qu'il soit admis que le PR puisse fournir des services de secrétariat à bon escient dans les pays où les ressources institutionnelles sont limitées et où les partenaires nationaux sont peu nombreux.

- **Avantage d'une localisation neutre pour un secrétariat de CCM** Il est préférable que les bureaux du secrétariat, tout comme ses financements, ne soit pas fournis par une partie prenante du CCM, sous peine de compromettre la neutralité du secrétariat.
- **Nécessité de définir clairement les tâches du secrétariat de CCM** Il peut y avoir confusion sur les responsabilités des divers organes des CCM, comme entre les rôles des sous-comités et du secrétariat. L'expérience cambodgienne décrite dans cette sous-section montre qu'il est important de délimiter clairement les rôles.
- **Financement de sources multiples, bilatérales et multilatérales** Le rôle

des agences de développement bilatérales et multilatérales est fondamental. Au Cambodge, de nombreux partenaires ont fourni un soutien au secrétariat du CCM, et c'est la clé de sa réussite. Le soutien a pris diverses formes – soutien financier direct (GTZ), soutien technique par des consultants, fourniture de personnel additionnel, financement d'événements spécifiques et de services d'expertise, etc. Toutes ces contributions ont joué un rôle inestimable.

Taille du portefeuille et secrétariats de CCM

Les études de cas ont montré que dans la plupart des pays, les secrétariats de CCM sont soit inexistantes, soit partiellement opérationnels, soit en sous-effectif considérable. C'est encore plus vrai dans de grands pays où les portefeuilles de subventions du Fonds mondial sont épais. C'est le cas de l'Inde, par exemple : avec un seul employé, le secrétariat de la CCM est incapable de fournir un soutien adéquat à la coordination. La situation est similaire en Éthiopie. Le financement des secrétariats de CCM devrait être proportionnel à la taille du portefeuille de subventions des pays et à la charge de tâches administratives correspondantes. Reconnaissant que les CCM induisent inévitablement des coûts administratifs et ne disposent pas nécessairement des ressources pour les assumer, le Conseil d'administration du Fonds mondial a publié une politique révisée sur les CCM en 2007. Les CCM ont désormais la possibilité de solliciter jusqu'à 43 000 dollars US par an pour couvrir les coûts administratifs et autres, dont les salaires du personnel du secrétariat. Cette politique évolue et changera probablement à nouveau courant 2009, après l'évaluation fonctionnelle des coûts fixes et variables liés à la charge de travail des CCM

RÉSUMÉ

Différentes études de cas portant sur plusieurs domaines thématiques mettent en évidence que l'absence de financement solide et suffisant du secrétariat des CCM compromettrait de façon significative l'administration et la coordination des CCM. La faiblesse d'un secrétariat de CCM a un impact négatif sur la performance globale de celle-ci. Tout comme le manque de préparation des réunions des CCM, la faiblesse du secrétariat peut engendrer des décisions mal informées ou un affaiblissement de la capacité de supervision par les CCM. De plus, les financements et/ou locaux mis à disposition du secrétariat de la CCM par l'un de ses membres ou l'un de ses partenaires peut mettre en cause l'impartialité du secrétariat. Des financements suffisants, prévisibles et provenant de plusieurs sources ainsi qu'une situation géographique neutre permettent de renforcer les secrétariats de CCM et contribuent à améliorer la performance globale des CCM.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Les partenaires donateurs doivent aider les secrétariats de CCM à élaborer des budgets et plans d'action détaillés assortis d'objectifs clairement définis. Les rôles, les tâches et le niveau des efforts et des capacités requis pour faire fonctionner chaque secrétariat de CCM doivent être clairement définis et budgétisés.
- Encourager le financement des secrétariats de CCM par des sources multiples en renforçant leurs compétences en mobilisation des ressources, soit par la formation du personnel existant, soit par le recrutement de nouvelles personnes dotées des compétences requises.
- S'appuyer sur l'expertise des membres des CCM en matière de collecte de fonds pour soutenir la diversification du financement des secrétariats de CCM.
- Les secrétariats de CCM doivent recenser les sources de financement potentielles et disponibles – fonds ou dons en nature, nationaux ou internationaux.
- Informer les nouveaux membres des CCM (voir rubrique 3.2) sur le rôle et le fonctionnement des secrétariats de CCM, l'importance de la fiabilité de leur financement et la façon dont chaque membre de CCM peut soutenir les efforts de collecte de fonds de ces derniers.

Les processus de sélection des récipiendaires principaux (PR) et sous-récipiendaires ont connu des transformations considérables depuis la création du Fonds mondial en 2002. Les échos précoces d'arrangements informels "en coulisses" et les processus de sélection parfois népotiques ont incité le Conseil d'administration du Fonds mondial à prendre une décision en 2005 : "Les CCM doivent mettre en place et respecter un processus transparent et documenté de nomination des PR et superviser la mise en œuvre des programmes". Les mécanismes de sélection des PR et sous-récipiendaires et de garantie de leur implication dans la gestion des subventions ont été étudiés en **Éthiopie**, au **Kenya**, au **Sri Lanka** et en **Tanzanie**.

Ces études de cas ont par ailleurs envisagé tout impact qu'auraient pu avoir les processus de sélection sur l'administration et la gestion des subventions.

Contexte

Les PR sont des organisations nationales juridiquement responsables des résultats programmatiques et du volet financier des subventions du Fonds mondial. Les sous-récipiendaires sont des organisations sous-traitées par le PR pour fournir des services liés au programme. En avril 2005, le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé une révision des Directives CCM prévoyant, entre autres, que les CCM devaient nommer les PR selon des processus transparents et documentés, condition pour être recevable aux financements. Cette exigence visait à accroître la transparence des processus de sélection et à élargir le spectre des institutions qualifiées pour mettre en œuvre des subventions. De nombreuses CCM traduisent les exigen-

ces de "transparence" et d' "ouverture" des processus de nomination par des pratiques plus concurrentielles, basées sur des critères bien définis, pour choisir les institutions les plus qualifiées.

Ces changements des exigences relatives aux CCM ont déclenché une évolution significative de la sélection des PR et des sous-récipiendaires depuis la création des CCM. D'un processus amorphe manquant souvent de transparence, on est passé à un processus plus formel, plus ouvert et, en utilisant des critères de sélection objectifs, plus transparent. Les exigences se sont traduites par la mise en place d'un processus plus solide, qui repose sur des critères définis, mais évolue encore.

"Premiers jours" : pas de procédures de sélection de PR/ sous-récipiendaire standard

Au Sri Lanka, la création du CCM et la sélection du PR ont été lancées et entreprises par le gouvernement. Comme dans de nombreux autres pays, le CCM du Sri Lanka a été créée à la hâte, en mars 2002, pour coordonner l'élaboration de la proposition de la série 1. Le CCM a en majorité été nommée par le MS, qui a sélectionné un certain nombre de grandes ONG, bien établies – dont la plupart avait déjà collaboré avec le MS pour des activités liées à la santé et au développement. Le fait que le MS soit nommé PR a été peu discuté, s'il l'a été tout court.¹⁸ Il a été admis par toutes les parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales qu'en tant qu'autorité nationale en matière de politique de santé et de mise en œuvre, le MS jouerait nécessairement un rôle central dans toutes les initiatives liées au renforcement des systèmes de santé et

¹⁸ Dès le départ, la CCM du Sri Lanka a adopté une politique de double PR. Par ce système, le «PR1» est le service du gouvernement responsable de la maladie, tandis que le PR2 est issu du secteur non gouvernemental et gère la mise en œuvre des activités communautaires par les ONG (Sri Lanka, 8).

à la prestation de services. Comme le formule l'une des personnes interrogées : « Comme le MS est l'autorité en matière de santé, il est automatiquement PR. Le ministre [de la Santé] est également président du CCM, ce qui fait que personne ne peut émettre d'objection. Il n'empêche qu'il [le MS] a la capacité adéquate. Il est responsable des activités liées à la santé dans le pays. »

En **Tanzanie**, le principal critère de sélection du PR et des sous-récepteurs, dans les premières séries, était d'offrir un avantage comparatif pour la gestion et la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial, bien que la liste de leurs qualifications ou des

critères de sélection soit restés inconnus – ou du moins, non publiés. De même, en **Éthiopie**, les PR ont été nommés à l'unanimité par la CCM sur « leur mandat, leurs obligations et leurs responsabilités auprès des institutions pour planifier, exécuter et suivre les interventions liées aux trois maladies ». Le PR responsable de la composante VIH/SIDA – l'Office central éthiopien de lutte et de prévention contre le VIH/sida – a été nommé car « son mandat institutionnel... consiste à coordonner, suivre et mobiliser des ressources pour la réponse nationale au VIH/sida ». Enfin, en **Roumanie**, il n'existait aucune procédure formelle de nomination des PR pour la proposition nationale de la série 2.

Des procédures désormais plus formelles ont été mises en place

Aujourd'hui, le processus de sélection des PR et sous-récepteurs de tous les pays visés par des études de cas a considérablement évolué. Au **Sri Lanka**,¹⁹ par exemple, le processus de sélection d'un second PR – un PR non gouvernemental, lors de la série 4 – était plus ouvert, avec la publication, dans les trois langues principales, d'annonces dans la presse appelant à des « manifestations d'intérêt » de la part des ONG. Un sous-comité de CCM a évalué les candidats selon quelques critères de base liés à la couverture géographique, à la structure organisationnelle et à l'ex-

périence en gestion de projet/mise en œuvre dans les domaines concernés.

À partir de cette évaluation, le CCM a nommé une organisation « second PR » et cinq autres « sous-récepteurs ». Pour la série 6, le processus de sélection des PR s'est déroulé, dans l'ensemble, selon la procédure suivante :

1. Désignation de sous-comités de sélection pour chaque maladie ;
2. Appel à manifestation d'intérêt pour l'élaboration d'une proposition et/ou la mise en œuvre d'un projet par l'intermédiaire d'annonces dans la presse, dans les trois principales langues du pays (comme pour la série 4, les annonces ne précisaient pas si les candidatures portaient sur les PR ou les sous-récepteurs, voire les deux) ;
3. Questionnaire envoyé aux candidats pour évaluer leur capacité à agir en tant que PR ou sous-récepteur ;
4. Questionnaires complétés évalués par les sous-comités ;
5. Sélection des organisations affichant la meilleure note.

Le questionnaire était conçu pour obtenir des détails sur les capacités de gestion financière et de suivi des dossiers de mise en œuvre des projets des candidats, ainsi que pour connaître leur couverture géographique et expérience relative aux trois maladies. Chaque réponse était évaluée et notée (des points étaient accordés selon l'ancienneté, le nombre de bureaux fonctionnels au niveau des districts, la présence de comptables qualifiés, la durée et la valeur des projets mis en œuvre, etc.). Si cet outil de sélection sert de base à un processus de sélection plus concu-

OBSERVATION DU FONDS MONDIAL

Plusieurs pays utilisent le modèle de « Demande de proposition » (ou RFP, également appelé « appel à manifestation d'intérêt »), aussi bien pour solliciter des apports à la proposition nationale que pour identifier les meilleurs candidats à la gestion et à la mise en œuvre de programmes. Trop souvent, néanmoins, tous les bénéficiaires de cette méthode utile et transparente sont perdus faute de retours d'informations. Les candidats malheureux à qui l'on demande de resoumettre des propositions pour la série suivante, sans suivi de la précédente, ont l'impression que leurs efforts sont vains.

Les CCM pourraient tirer profit des RFP, une opportunité rêvée d'identifier les organisations ayant le potentiel, avec un peu d'assistance, de devenir sous-récepteurs, voire PR, dans les séries à venir et ainsi contribuer à l'effort mondial de renforcement de la réponse aux trois maladies.

rentiel, il favorise les organisations plus anciennes et plus importantes, peut-être aux dépens d'organisations plus modestes et néanmoins tout aussi qualifiées.

Pour la sélection des sous-récepteurs au Sri Lanka, les nominations de la série 1 se sont déroulées sans apport ou presque du secteur des ONG, bien que le PR soit en définitive responsable de leur performance. Ce sont de sérieux problèmes quant aux fonds et à la responsabilité de l'un des sous-récepteurs « imposés » qui ont probablement entraîné la démission du second PR. En tirant les leçons de cette expérience, le CCM a mis en place une approche plus consultative et participative de sélection des sous-récepteurs. Comme pour le processus de sélection des PR, la sélection des sous-récepteurs est étroitement liée à l'élaboration des propositions. Les sous-récepteurs potentiels des propositions des séries

6 et 7 ont été identifiés par des appels à manifestation d'intérêt pour la formulation des propositions et la mise en œuvre de projet diffusés dans la presse nationale, et des sous-comités de sélection ont été désignés pour chaque maladie. Les candidats manifestant un intérêt pour l'élaboration de propositions ont été invités à participer à un atelier sur l'élaboration de propositions. Les parties intéressées ont ensuite été invitées à soumettre des sous-propositions qui seraient intégrées à la proposition nationale. Les sous-comités ont examiné les soumissions des ONG et les meilleures ont été intégrées à la proposition finale.

Sélection des récepteurs principaux et sous-récepteurs

Pour garantir l'exhaustivité, les appels à manifestation d'intérêt ont été publiés dans les trois principales langues parlées au **Sri Lanka**.²⁰

EXHAUSTIVITÉ MULTI-PARTIES PRENANTES

Les six Critères de recevabilité minimum pour les CCM ont été élaborés par le Fonds mondial pour garantir une exhaustivité multi-parties prenantes et permettre une participation équitable de parties prenantes non gouvernementales. La société civile est généralement désavantagée par rapport au gouvernement, même si ce sont les ONG qui mettent en œuvre la majorité des interventions communautaires. Les conclusions des études de cas indiquent que pour garantir la participation la plus large possible de la société civile dans la gestion et la mise en œuvre des subventions, les processus et critères de sélection des PR et sous-récepteurs doivent tenir compte de la diversité des partenaires de mise en œuvre potentiels et des différentes forces qu'ils apportent à une réponse nationale aux trois maladies.

Pré-requis :

- Un processus conçu pour encourager les candidatures du plus grand nombre possible d'exécutants (les CCM doivent veiller à recourir aux bons médias, dans les bonnes langues).
- Des exigences minimales imposées aux éventuels PR et sous-récepteurs qui ne disqualifient pas automatiquement les partenaires qui devraient être impliqués, en particulier ceux qui travaillent au contact direct des personnes vivant avec le VIH et des autres populations qui, dans le cas contraire, seraient sous-représentées. Cela peut entraîner une révision des critères de recevabilité établis par les CCM et le Fonds mondial afin de trouver un moyen de faire participer des organisations plus modestes ou moins bien établies.
- Un renforcement des capacités pour les organisations ayant le potentiel nécessaire pour devenir PR ou sous-récepteurs, mais ne parvenant pas à remplir les exigences minimales en matière de capacité. Ce renforcement des capacités pourrait être un moyen d'élargir l'éventail des participants impliqués dans le processus.

¹⁹ Sri Lanka 10.

²⁰ La même leçon a été tirée en Éthiopie, où la sélection des sous-récepteurs était initialement le fait du PR, à partir d'un groupe restreint d'organisations présélectionnées. Le pays envisage désormais de lancer une sélection de sous-récepteurs par l'intermédiaire de RFP non restreintes (Éthiopie, 11).

Finalement, le processus de sélection du Sri Lanka a évolué vers la mise en place de processus standard, transparents et documentés. Cela dit, il reste en constante évolution et tandis que les portes s'ouvrent sur une participation davantage multi-parties prenantes tant pour l'élaboration de propositions que pour la mise en œuvre, le renforcement de la supervision par le CCM garantirait une équité et une transparence accrues. À l'exception de celles qui avaient participé à la sélection des sous-comités, la plupart des personnes interrogées lors des études de cas au Sri Lanka ont exprimé leur incertitude vis-à-vis des procédures de sélection des sous-réceptaires. Comme le formule l'une de ces personnes : « Je ne sais pas vraiment comment ils ont sélectionné les sous-réceptaires. Les gens répondent aux annonces des journaux, mais ensuite je ne connais pas trop la procédure. »

Principes de sélection des PR en évolution

Les processus de sélection des PR peuvent être regroupés dans les catégories suivantes :

- **Nomination directe par la CCM** (Roumanie, série 2 ; Kenya, série 1 ; Éthiopie, séries 1 à 6 ; Sri Lanka, séries 1 à 7 pour le PR1). Cette méthode était généralement utilisée lors des premières séries, alors que les structures des CCM n'étaient pas encore fonctionnelles dans de nombreux cas. Elle a également été utilisée lorsqu'un ministère ou une agence gouvernementale était sélectionné comme PR par la loi ou en vertu de son mandat de coordination de la réponse

PRISE DE DÉCISION TRANSPARENTE POUR LA SÉLECTION DES PR

Lors de la série 6, le CCM de Roumanie a élaboré des critères minimum de recevabilité pour les futurs PR. Ces critères visant à évaluer la capacité des PR préalablement à la signature de la subvention reposaient sur les directives du Fonds mondial. Les demandes de candidatures de PR n'ont été diffusées qu'après des groupes constitutifs du CCM en raison de délais trop courts, et seules trois organisations ont déposé une candidature. Tous les candidats ont été invités à une réunion du CCM pour procéder aux présentations et répondre aux questions. Le CCM a ensuite décidé de la nomination à bulletin secret. L'intégralité du processus, de la discussion des critères à l'annonce des résultats, a été consignée dans les comptes-rendus du CCM. Les participants ont jugé que le processus était transparent et sans conflits d'intérêts.

nationale à l'une ou plusieurs des trois maladies ou de canalisation des fonds extérieurs.

- **RFP ouverte/restreinte avec évaluation selon des critères définis** (Kenya, série 7 ; Sri Lanka, séries 6 et 7 ; Roumanie, série 6) Les CCM élaborent une série de critères, rédigés soit collectivement par la CCM, soit par un sous-comité ou un groupe de travail dédié. Une fois les critères convenus, une RFP est annoncée par voie de presse, sur le site Web du CCM et/ou du PR, dans les réseaux sectoriels ou lors de réunions publiques. Lorsque l'appel a été restreint aux membres du CCM ou à certains secteurs ou certaines organisations, le manque de temps est le plus souvent invoqué (appeler à des candidatures d'organisations qualifiées ne fait que réduire le temps nécessaire à l'examen).
- **Appels ouverts et publics à participation à l'élaboration de propositions ou à être considéré**

comme PR ou sous-réceptaire (Tanzanie, série 6 ; Sri Lanka, série 4) Les appels à manifestation d'intérêt pour l'élaboration de propositions et/ou la mise en œuvre de subventions sont passés dans les médias pertinents (presse nationale, site Web du CCM, sites Web de secteurs/réseaux, etc.) et les candidats sont invités à assister à un ou plusieurs ateliers.

- **Évaluation des appels à manifestation d'intérêt en fonction d'un ensemble de critères mais sans définition claire des processus de demande et/ou d'évaluation des propositions ni des critères eux-mêmes** (Éthiopie ; Tanzanie, séries 1, 3 et 4) Cas de figure pour lesquels le CCM a élaboré des critères de sélection du PR spécifiques, mais où les processus de demande ou d'évaluation des candidatures n'étaient pas clairs pour la majorité des personnes interrogées lors des études de cas.

Avantages des processus transparents de sélection des PR

Quand les critères de sélection des PR ont été élaborés de façon transparente, validés par tous les membres du CCM et correctement appliqués, le processus a de grande chance d'être perçu comme équitable. La meilleure façon de remplir ces conditions est de procéder à un appel à candidatures ouvert, lesquelles sont ensuite évaluées de façon transparente sur la base de critères convenus.

Les personnes interrogées lors des études de cas ont souligné qu'en présence d'un processus de sélection transparent, il est clair pour toutes les parties prenantes que le PR sélectionné est le mieux qualifié pour sa mission, ce qui, en retour, permet audit PR de gagner en légitimité et en crédibilité. Les personnes interrogées ont également souligné qu'un PR sélectionné de la sorte se sent probablement plus impliqué qu'une organisation désignée d'office. Avoir recours à un processus de sélection

transparent permet aussi aux parties prenantes, et en particulier au CCM, de mieux comprendre les rôles respectifs et avantages comparatifs des secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour répondre au trois maladies – ce qui, en retour, permet de garantir une meilleure répartition du travail.

En matière de participation de la société civile, il semble clair qu'un processus de sélection transparent et ouvert doit offrir l'opportunité d'une participation

EXEMPLE DE CRITÈRES UTILISÉS POUR LA SÉLECTION DES PR

Les critères de sélection utilisés en **Éthiopie** couvrent les capacités minimales requises pour les quatre domaines définis par le Fonds mondial (gestion et systèmes financiers, accord institutionnels et programmatiques, systèmes de gestion des achats et des stocks et accords de S&E) et requièrent, en outre, des candidats :

- un statut légal pour pouvoir conclure un accord avec le Fonds mondial ;
- des systèmes de leadership et de gestion organisationnelle, de prise de décision transparente et de responsabilité efficaces ;
- des infrastructures et des systèmes d'information adaptés au soutien à la mise en œuvre de programmes, notamment pour suivre la performance des sous-réceptaires et entités de sous-traitance dans des délais acceptables et de façon raisonnable ;
- une expertise sanitaire et transversale du VIH, de la tuberculose et du paludisme ;
- une capacité d'approvisionnement et de distribution de produits médicaux conforme à la politique d'approvisionnement du Fonds mondial ;
- une capacité à collecter et enregistrer des données programmatiques assortie de mesures adéquates de contrôle de la qualité ;
- qu'ils soient familiarisés avec les accords de subvention du Fonds mondial, les Dispositions fiduciaires pour les réceptaires de subventions et les politiques associées ;
- une connaissance solide des objectifs, des activités, des accords de mise en œuvre et du contexte des propositions approuvées ;
- qu'ils soient en mesure de lister et de présenter au CCM les dossiers des projets antérieurs et actuels financés par les donateurs ;
- qu'ils soient en mesure d'identifier les lacunes de capacité susceptibles de nécessiter un soutien de la part du Fonds mondial pour prévenir les risques d'une part, et de proposer des mesures de renforcement d'autre part.²¹

²¹ Éthiopie, 9.

équitable à la gestion d'une subvention. Cependant, les études de cas ont démontré qu'à la fois les critères d'évaluation élaborés par les CCM et les exigences minimales en matière de capacité des PR spécifiées par le Fonds mondial tendent à donner un avantage considérable aux ONG bien établies. Il faut donc s'intéresser aux moyens de contrer cette tendance pour garantir l'engagement des organisations émergentes dans le processus de sélection.

Modèles évolutifs de sélection des sous-récepteurs

Les processus de sélection des sous-récepteurs peuvent être regroupés dans les deux catégories suivantes :

- **Appels à manifestation d'intérêt/ sous-propositions** Les organisations qui répondent à un appel à manifestation d'intérêt sont invitées à soumettre une sous-proposition qui sera intégrée à la proposition nationale. Dans la plupart des cas, on leur demande également de soumettre un profil organisationnel. Les domaines prioritaires des sous-propositions sont précisés dans les directives de candidature ou annoncés lors des ateliers sur l'élaboration de propositions organisés pour les organisations intéressées. Ces ateliers prévoient généralement une présentation du Fonds mondial et du CCM, une exposition des buts, des objectifs et du cadre de la proposition nationale, ainsi que des conseils sur l'élaboration d'une sous-proposition. Les propositions sont ensuite examinées et évaluées par un sous-comité de CCM. Les organisations dont les propositions remplissent

les critères sont ensuite nommées comme sous-récepteurs si elles satisfont aux normes de capacité organisationnelle lorsque celle-ci est évaluée.

- **Appels restreints à sous-propositions suite à l'approbation d'une proposition nationale** Cette approche a été utilisée pour les composantes paludisme et tuberculose de la proposition de série 7 de l'Éthiopie, pour laquelle des sous-propositions ont également été sollicitées pendant la phase d'élaboration de la proposition (voir ci-dessus). Seules les soumissions d'organisations présélectionnées par le PR ont été évaluées par un groupe d'examen indépendant formé par le CCM. Une procédure similaire a été mise en place pour solliciter des propositions de sous-récepteurs pour la composante VIH mais celles-ci ont été examinées par les bureaux régionaux du PR (l'Office national de lutte et de prévention contre le VIH/sida) sans apport du CCM.

Lorsque les processus d'appel à proposition et d'évaluation étaient convenus, bien définis et scrupuleusement appliqués, les processus de sélection des sous-récepteurs ont été équitables et concurrentiels, à la satisfaction générale. Toutefois, les conclusions des études de cas préconisent d'informer les candidats malheureux des raisons du rejet de leur proposition afin que le processus soit encore plus transparent. Cela serait également très profitable à leur développement institutionnel et pourrait encourager leur coopération et/ou participation dans le cadre plus large de la réponse nationale aux trois maladies.

Plusieurs personnes interrogées lors des études de cas ont relevé que les critères de sélection des sous-récepteurs, mais aussi du PR, sont suffisamment larges pour concerner toutes les ONG potentiellement efficaces. De nombreuses ONG dont le travail auprès des populations vulnérables est remarquable ne peuvent se qualifier en raison des critères actuels de taille, de couverture et

d'expérience. Les personnes interrogées ont constaté que restreindre les RFP aux organisations présélectionnées, dont la capacité est connue et l'expérience en matière de mise en œuvre de subventions, attestée, permettait de gagner du temps. Toutefois, cet avantage doit être évalué au regard de l'exclusion potentielle d'exécutants efficaces.

Bien que les directives du Fonds mondial ne mentionnent pas explicitement si le CCM ou le PR est responsable de la sélection des sous-récepteurs, les études de cas ont montré qu'en pratique, le processus est généralement géré par le CCM, notamment quand il est lancé avant la soumission d'une proposition nationale. Toutefois, le PR, en tant que membre du CCM,²² contribue généralement à l'élaboration des critères de sélection et à l'évaluation des candidats. L'importance de l'implication du PR a été mise en évidence par l'expérience du **Sri Lanka**, lors de la série 1, lorsque les sous-récepteurs ont été désignés par le CCM, présidée par le gouvernement, sans en apparence, véritable consultation du PR.

Le seul cas attesté de sélection des sous-récepteurs par le PR sans apport ni supervision du CCM est celui de la composante VIH/sida d'**Éthiopie**. Les personnes interrogées lors des études de cas ont implicitement reconnu que cela aurait pu soulever des problèmes mais se disent confiantes sur le fait que le processus a été mené de façon équitable et transparente, tout en reconnaissant que le CCM aurait dû pouvoir contribuer à l'élaboration des mécanismes pour garantir l'ouverture et la transparence.

UN PROCESSUS DE SÉLECTION DES SOUS-RÉCIPIENDAIRES CLAIREMENT DÉFINI ET TRANSPARENT

Au **Kenya**, un appel à manifestation d'intérêt pour l'élaboration de propositions a été publié dans les journaux nationaux et sur le site Web du CCM, et annoncé par l'intermédiaire des réseaux de la société civile. Les organisations intéressées étaient invitées à soumettre un projet de proposition à partir de domaines prioritaires déterminés et un profil organisationnel. Un questionnaire d'évaluation des capacités, un modèle de proposition et des formats budgétaires, assortis des directives pour les remplir, étaient fournis. Le CCM a ensuite formé un groupe d'examen indépendant chargé d'évaluer les manifestations d'intérêt en fonction des critères fixés. Le processus s'est déroulé en quatre étapes :

1. Examen des candidatures pour l'admissibilité (conformité aux directives de candidature) ;
2. Évaluation de la capacité organisationnelle selon des critères convenus ;
3. Évaluation de la proposition, du plan d'action et du budget du projet ;
4. Évaluation des avantages comparatifs des organisations pour gérer des questions spécifiques ou atteindre des groupes vulnérables spécifiques.

Des 412 organisations ayant manifesté leur intérêt, 34 ont soumis des propositions considérées comme recevables pour être intégrées à la proposition nationale et ont été désignées sous-récepteurs.²³

Sélection des sous-récepteurs pendant ou après l'évaluation des propositions ?

Les directives du Fonds mondial ne préconisent pas que les sous-récepteurs soient sélectionnés lors du processus d'élaboration des propositions de subventions au Fonds mondial ou à l'issue de l'approbation de la proposition. Toutefois, étant donné le nombre croissant de subventions par CCM – quatre en moyenne – le Fonds mondial a besoin de mieux appréhender la capacité totale

des sous-récepteurs comme élément essentiel de l'examen d'une proposition et de son potentiel de renforcement.²⁴ L'**Éthiopie** fournit une bonne illustration des aspects positifs et négatifs d'une sélection antérieure et postérieure à la soumission d'une proposition. Lors de la préparation de la proposition de la série 7, le CCM a invité les institutions intéressées à soumettre des propositions dans la proposition nationale intégrée. Des annonces ont été publiées dans l'*Ethiopian Herald*, le journal de référence du pays. La RFP a également fait l'objet

²² « Si un PR proposé n'est pas encore membre de la CCM, il doit le devenir ». Fonds mondial. Dispositions fiduciaires pour les récepteurs de subventions. Cinquième conseil d'administration, Genève, 5-6 juin 2003, 4.

²³ Kenya, xx.

²⁴ Fonds mondial. Directives pour propositions - Série 8, Genève, 2008.

SÉLECTION DES RÉCIPIENDAIRES PRINCIPAUX ET SOUS-RÉCIPIENDAIRES

d'une annonce aux réunions du CCM, aux réunions du groupe thématique des Nations Unies, aux réunions des groupes constitutifs membres du CCM et à d'autres forums. Les membres du CCM ont avancé que l'un des avantages de la sélection des sous-réceptaires avant la soumission de la proposition était de mettre en avant le sens des responsabilités et du partenariat dans une proposition intégrée et dans ses objectifs et activités. Le seul inconvénient relevé par les membres du CCM est que, parfois, des délais trop courts ne permettent pas aux institutions de présenter leur candidature à temps. Ce problème devrait être résolu avec la prévisibilité inhérente aux séries annuelles à calendrier fixe.

Pour les composantes paludisme et tuberculose, les sous-réceptaires ont été sélectionnés après approbation de la proposition. Le PR a d'abord envoyé une RFP aux institutions présélectionnées (par des membres du personnel technique et programmatique du PR) sur la base de leur expertise connue et de leur réputation dans les domaines spécifiés dans la RFP. Les soumissions ont été examinées par un groupe d'examen indépendant nommé par le CCM. Les membres du CCM éthiopienne ont souligné l'avantage de ne pas avoir à examiner la capacité organisationnelle. Mais la réserve évidente est que cette méthode de sélection exclue des exécutants potentiellement bons. Le PR est conscient de cette limite et a proposé de publier une RFP non restreinte lors des séries futures.

Dans des cas exceptionnels, la nomination du PR est directement assumée par le Secrétariat du Fonds

mondial, en concertation avec le CCM et d'autres partenaires de développement. Les entités visées sont, de façon non limitative, les agences bilatérales et multilatérales ainsi que les ONG. Lorsque le CCM conclue qu'il n'existe aucune partie prenante locale qualifiée pour assumer le rôle de PR, le Fonds mondial peut convenir d'un accord par lequel le bureau local d'une organisation multilatérale assume les responsabilités de PR (par ex., le PNUD est PR dans 26 pays réceptaires du Fonds mondial) en étant soumis aux mêmes exigences minimales de capacité que n'importe quel PR. Le Fonds mondial entend que cet accord soit temporaire, jusqu'à ce que les entités locales puissent prendre la place du PR après renforcement de leurs capacités.

À transparence accrue dans la sélection des PR/sous-réceptaires, meilleure mise en œuvre des subventions

L'amélioration de la clarté et de la transparence semble avoir des effets positifs sur la mise en œuvre des subventions. En **Roumanie** et au **Sri Lanka**, le manque de clarté des critères et procédures de sélection des premières séries a posé des problèmes de mise en œuvre des subventions. Au Sri Lanka, un PR a dû démissionner en raison, notamment, de difficultés relationnelles avec les sous-réceptaires suite à une sélection pour le moins opaque.

En Roumanie, le manque de clarté des procédures de sélection des sous-réceptaires a entraîné des retards de mise en œuvre d'une subvention. Ces difficultés ne se sont pas répétées lors des séries suivantes grâce à la mise en place d'un processus plus transparent.

RÉSUMÉ

Le processus de sélection des PR et sous-réceptaires a beaucoup évolué. Lors des toutes premières séries de financement, la plupart des CCM ne disposaient pas de processus de nomination des PR et sous-réceptaires standard ou transparents. Le processus de sélection est toutefois devenu plus structuré et transparent au cours des séries suivantes. Il est difficile de déterminer si cela est uniquement imputable aux critères de recevabilité aux financements imposés par le Fonds mondial mais il semble que les CCM commencent à découvrir d'elles-mêmes les mérites d'une démarche ouverte et transparente dans la sélection des PR et des sous-réceptaires. Le recours à des critères de sélection mesurables et objectifs est essentiel à la transparence de la procédure de sélection et doit être fortement encouragé et appliqué par toutes les CCM. Cela étant, il ne faut pas relâcher les efforts fournis pour améliorer la transparence, et la cohérence doit encore être améliorée. L'élaboration, l'adoption formelle et la mise en œuvre régulière d'outils et de procédures de sélection permettent d'améliorer l'implication et, par conséquent, la performance des subventions. Les procédures et critères de sélection clairs et transparents définis par l'Éthiopie et la Roumanie peuvent servir de modèle aux pays n'en ayant pas encore fixé.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Mettre en place des processus et outils de sélection des PR/sous-réceptaires transparents et approuvés par tous les membres des CCM pour recevoir autant que possible des candidatures de la part d'institutions qualifiées. Les outils de sélection doivent inclure, de façon non limitative, les éléments suivants :
 - des processus de candidature de PR/sous-réceptaires détaillés ;
 - une méthodologie d'examen des candidatures des PR/sous-réceptaires
 - des critères de sélection objectifs
 - une liste de contrôle permettant d'attester qu'un éventuel PR/sous-réceptaire satisfait ou non aux critères de sélection et constituant, de ce fait, une base pour une nomination
- Formuler et utiliser des critères de sélection suffisamment larges pour s'adapter à la diversité des ONG :
 - en désignant un processus qui permette d'attirer le groupe le plus important possible d'exécutants en s'appuyant, par exemple, sur les médias et les langues adéquats ;
 - en garantissant que les exigences minimales imposées aux éventuels PR et sous-réceptaires ne disqualifient pas automatiquement les partenaires qui devraient être impliqués, en particulier ceux qui travaillent au contact direct des personnes vivant avec le VIH et des autres populations qui, dans le cas contraire, seraient sous-représentées. Cela peut entraîner une révision des critères de recevabilité établis par les CCM et le Fonds mondial afin de trouver un moyen de faire participer des organisations plus modestes ou moins bien établies ;
 - en proposant un renforcement des capacités aux organisations ayant le potentiel nécessaire pour devenir PR ou sous-réceptaire mais ne parvenant pas à remplir les exigences en matière de capacité organisationnelle. Ce renforcement des capacités pourrait être un moyen d'élargir l'éventail des participants impliqués dans le processus.

Les CCM assument des rôles multiples – de l'élaboration des propositions et l'allocation de fonds substantiels à la supervision de la mise en œuvre. Le risque de conflits d'intérêts est considérable, notamment dans la mesure où la plupart des membres des CCM sont aussi de plus en plus souvent bénéficiaires de fonds et responsables de la mise en œuvre. Des études de cas ont été commandées pour examiner ce domaine et s'intéresser aux politiques d'atténuation des conflits d'intérêts des CCM de la **Jamaïque**, du **Kenya** et du **Zimbabwe**.

Contexte

Les CCM sont des partenariats multipartites prenantes qui mobilisent des ressources significatives et déterminent qui doit les distribuer. Au vu de ces tâches combinées, il faut s'attendre à ce que des conflits d'intérêts apparaissent lors de l'exécution des rôles et responsabilités des CCM. L'un des principaux défis, pour toutes les CCM, consiste à atténuer les conflits d'intérêts d'une façon raisonnable et transparente permettant de protéger l'intégrité de leurs opérations et de renforcer la confiance parmi toutes les parties prenantes susceptibles d'administrer des fonds avec professionnalisme et sans influence excessive.

Les domaines de conflits d'intérêts soulevés dans les études de cas sont les suivants :

- Responsables/membres étant par ailleurs
- Bénéficiaires de subventions Vote des CCM
- Secrétariat et comités d'éthique des CCM

Les membres non-CCM peuvent participer pleinement à toutes les réunions et influencer de façon indue la prise de décision lorsque les institutions qu'ils représentent y assistent pour tirer profit de la discussion qu'elles tentent d'influencer.

Le concept de conflit d'intérêts est mal compris, notamment dans le domaine de la santé publique caractérisé par les programmes financés par les fonds publics et lancés par les gouvernements. Le modèle des CCM remet en question ce statu quo avec ses partenariats public/privé, et le Fonds mondial prévoit une courbe d'apprentissage, dans le temps, à mesure que des pratiques et politiques de conflits d'intérêts seront progressivement mises en place et appliquées à tous les membres de CCM pour réduire les risques de méfaits.

Les membres et parties prenantes de la CCM du **Kenya** et du **Zimbabwe** ont cité de nombreux domaines présentant des conflits d'intérêts. La description suivante est un exemple de conflit d'intérêts inhérent, au Kenya :

- Le Secrétaire permanent du MS est le président du CCM et le directeur des Services médicaux (entité gouvernementale) est à la fois le président du sous-comité relatif à l'approvisionnement et membre du CCM. De plus, le MS est le principal sous-bénéficiaire et le responsable de l'approvisionnement de grandes quantités de produits et services pharmaceutiques.
- Le secrétariat du CCM, composé d'un secrétaire exécutif et d'un assistant, est financé et installé dans le MS, les deux membres étant des employés du MS.

- Certains membres de CCM sont employés par des organisations également sous-bénéficiaires.
- Les partenaires de développement comme les agences des Nations Unies membres du CCM "ramènent" les ordres du jour au plus près de leurs domaines d'intérêts/mandats.

Au **Zimbabwe**, le président du CCM est le ministre de la Santé et du bien-être des enfants. Le ministère est aussi l'un des plus importants bénéficiaires du Fonds mondial, comme sous-bénéficiaire et comme PR des subventions des séries 1 et 5. Voilà un exemple où le poste des individus permet de tirer un bénéfice financier direct, ce qui ne manque pas de soulever des interrogations quant à leur objectivité en matière de suivi et de supervision. Si des directives et mesures formelles des CCM pour atténuer les conflits d'intérêts existent dans tous les pays étudiés, les membres n'en ont généralement pas connaissance. Comme l'étude de cas du Zimbabwe l'énonce :

La majorité des membres du CCM du Zimbabwe ignore l'existence d'instruments de gouvernance ou de documents concernant la politique sur les conflits d'intérêts. Un faible nombre a admis en être conscient mais ne pas être familiarisé avec les documents ou ne pas les connaître du tout. Il y a manifestement d'importantes lacunes en matière d'information et de communication au sein du CCM et entre les parties prenantes du programme du Fonds mondial au Zimbabwe.²⁵

Le Zimbabwe dispose d'une Politique sur l'éthique et les conflits d'intérêts datant de 2005, et dont l'avant-projet

avait été largement diffusé auprès des membres de la CCM pour solliciter leur apport. Il semble néanmoins que seul cinq ou six membres du CCM sur vingt aient participé à son élaboration et soient donc au fait de son contenu. Cela signifie que le niveau de responsabilité doit être faible en matière de politique sur les conflits d'intérêts parmi les membres du CCM, ce qui a pour conséquence de réduire la probabilité de reporting ou de gestion des problèmes de conflits d'intérêts.

délibération sur les conflits d'intérêts. Une formation sur les politiques de conflits d'intérêts et procédures associées est préconisée pour tous les membres du CCM.

La **Jamaïque**, troisième étude de cas de ce domaine thématique, affiche de solides processus de sélection des PR et sous-bénéficiaires, plus transparents et mieux définis qu'au Kenya ou au Zimbabwe, où l'impartialité est mise en cause.

OBSERVATION DU FONDS MONDIAL

Dans la majorité des CCM, soit environ 60 pour cent d'entre elles, le président du CCM représente un ministère et assume en même temps le rôle de PR. Si cette situation présente un conflit d'intérêts inhérent, elle n'est pas nécessairement néfaste ou ingérable. En fait, dans de nombreux cas, cet arrangement est à la fois nécessaire et souhaitable. Il n'empêche que la mise en place de systèmes d'atténuation des conflits d'intérêts inhérents est essentielle à la protection de l'intégrité des ressources des subventions (et de ceux qui les mettent en œuvre).

Si la politique sur l'éthique et les conflits d'intérêts du CCM du Zimbabwe prévoit un processus solide d'atténuation des conflits, il semble qu'elle n'ait jamais été mise en pratique. Les étapes vers l'atténuation des conflits d'intérêts et les procédures recommandées dans la politique doivent encore être mises en œuvre. Au moment des entretiens (septembre 2007) aucune "Déclaration d'intérêts" n'avait encore été produite. Le Comité sur l'éthique et les conflits d'intérêts ne dispose d'aucune liste de membres et les comptes-rendus des réunions du CCM ne font état d'aucune

Dans les trois études de cas, il a été relevé que les membres des CCM avaient des liens avec des organisations bénéficiaires de subventions – une situation potentiellement compromettante pour la fonction de supervision du CCM dans son ensemble. Quelques recommandations générales émergeant de l'analyse des études de cas peuvent s'avérer utiles, pourvu qu'elles soient adaptées à chaque contexte national :

- Garantir l'impartialité des structures de soutien comme les secrétariats de CCM et les comités d'éthique/de supervision.

²⁵ Zimbabwe, 25.

- Mettre en place des sessions régulières de formation continue sur les conflits d'intérêts à l'attention des membres de CCM, des secrétariats et des comités, des PR et des sous-réceptaires.
- Obtenir le soutien technique d'autres organisations pour pouvoir mettre en application les politiques d'atténuation des conflits d'intérêts.

Jamaïque : modèle de plan de gestion des conflits d'intérêts pleinement opérationnel, celui de la Jamaïque a été élaboré avec la participation et l'apport de toutes les parties prenantes et de tous les membres du CCM. Le bureau jamaïcain du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) a chapeauté l'élaboration du plan, dont les principales composantes sont les suivantes :

- Création d'un comité de suivi de la supervision ;

- Exigence que tous les membres du CCM remplissent un formulaire de divulgation des conflits d'intérêts lors de la première réunion annuelle, pour examen et évaluation par la totalité des membres du CCM lors de la réunion suivante.

Les responsabilités du comité sont les suivantes :

- Suivre les questions de conflits d'intérêts, en l'espèce les situations dans lesquelles des considérations personnelles, processionnelles ou financières sont susceptibles d'affecter la capacité des membres du CCM à rester équitables et objectifs lors du processus de prise de décision ;
- Examiner tout conflit d'intérêts divulgué et définir les mesures qui s'imposent ;
- Recevoir et enquêter sur les

plaintes portant sur les propositions soumises en vue d'un financement et examiner les appels portant sur les propositions ;

- Enquêter sur les plaintes portant sur des questions de mise en œuvre ;
- Résoudre tout conflit sur la participation des parties prenantes (PR ou sous-réceptaires) aux débats dans lesquels l'un de leurs intérêts est en jeu.

Le comité de suivi de la supervision de la Jamaïque est composé de cinq membres du CCM. Les membres du CCM également PR ou sous-réceptaires ne sont pas recevables. L'un des membres du comité au moins doit disposer de connaissances techniques sur les questions liées au VIH/sida. Les membres du comité – à l'exception de son président – peuvent ne pas être membres du CCM et sont soumis à l'approbation annuelle du CCM. Préalablement à la nomination d'un candidat, le CCM évalue si l'existence d'un conflit d'intérêts est inacceptable ou s'il peut être géré de façon adéquate. Le comité est responsable du reporting au CCM de tout cas de conflit d'intérêts, réel ou perçu, dans les domaines suivants :

- la prise de décision concernant le financement par le PR des propositions des sous-réceptaires ;
- la prise de décision concernant le financement par le PR des activités devant être mises en œuvre par le PR ;
- la conclusion d'accords de consultation desquels les représentants du PR ou d'un sous-réceptaire tireraient un profit financier ou professionnel.

OBSERVATION DU FONDS MONDIAL

De nombreuses CCM n'ont tenu compte de la question des conflits d'intérêts que dans la mesure où elles avaient besoin de satisfaire aux critères minimum du Fonds mondial pour la recevabilité aux subventions, qui n'imposent que la mise en place d'un plan d'atténuation desdits conflits lorsque le PR et le président ou vice-président sont issus de la même entité. Cette exigence reste très insuffisante et ne couvre pas l'éventail de conflits d'intérêts potentiels que génère le nombre croissant de membres de CCM également sous-réceptaires. Par mesure de prudence, tous les CCM devraient disposer de politiques globales, applicables à tous les membres, concernant les conflits d'intérêts.

Soutien externe ?

Il apparaît clairement des études de cas que les CCM rencontrent des difficultés liées aux conflits d'intérêts. Les situations dans lesquelles les membres votants représentent également des institutions réceptaires sont potentiellement compromettantes pour l'intégrité de la fonction de supervision de la CCM, puisqu'elles mettent en cause l'impartialité de la prise de décision. Il est essentiel pour la crédibilité du CCM qu'elle soit perçue comme traitant les questions de conflits d'intérêts correctement, avec cohérence et de façon proactive. Demander le soutien d'une institution impartiale pour résoudre les conflits d'intérêts des CCM est une solution. Une organisation externe, à l'expertise attestée dans ce domaine, pourrait aider les CCM à élaborer des politiques de conflits d'intérêts et soutenir leur exécution en assumant la responsabilité de l'examen et de l'arbitrage des conflits d'intérêts. Les agences internationales de développement comme les bureaux de l'ONUSIDA dans les pays ou les ONG nationales et internationales sont indiquées pour assumer ce rôle.

STRATÉGIES DE GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS EN JAMAÏQUE

- Divulgation sans réserve de tout conflit d'intérêts, oralement ou par écrit.
- Impossibilité pour le membre de piloter un processus de prise de décision.
- Impossibilité pour le membre de participer à la prise de décision finale.
- Inclusion dans le comité, pour la prise de décision, d'un membre désintéressé.
- Transfert ou réaffectation des obligations et responsabilités du membre vers une fonction non conflictuelle.
- Recommandation de sanctions spécifiques pour la non divulgation d'intérêts.

RÉSUMÉ

Toutes les CCM connaissent des conflits d'intérêts. Le fait qu'un bénéficiaire de subvention bénéficie d'un droit de vote au sein d'un CCM soulève une inquiétude légitime quant à son impartialité. À ce jour, les problèmes de conflit d'intérêts n'ont pas, de manière générale, été convenablement résolus. Lorsque des politiques censées atténuer les conflits d'intérêts existent, les membres de CCM en ignorent souvent la substance, ce qui leur ôte toute utilité. Le Plan de gestion des conflits d'intérêts de la **Jamaïque**, qui prévoit des pratiques et outils de supervision et de mise en application, peut servir de modèle, non seulement pour de bonnes pratiques de gestion des conflits d'intérêts mais aussi pour une bonne approche de l'élaboration de telles politiques impliquant la participation et la contribution de tous les partenaires.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Élaborer des politiques de gestion des conflits d'intérêts qui définissent des processus clairs de résolution des conflits et qui s'appliquent à tous les membres, en toutes circonstances.
- Former les membres des CCM sur la gestion des conflits d'intérêts et diffuser des informations relatives aux politiques de gestion des conflits d'intérêts pour sensibiliser les membres à ces questions.
- Envisager un soutien externe pour élaborer les politiques de gestion des conflits d'intérêts des CCM, notamment pour la résolution des conflits par un tiers.
- Les CCM doivent, dans la mesure du possible, mettre à disposition de leur secrétariat des locaux et financements neutres.

Le modèle du Fonds mondial de gestion en fonction de la performance nécessite une communication appropriée et opportune entre CCM, PR et LFA. En théorie, le CCM doit recueillir les rapports du PR et d'autres sources pour exercer son rôle de gouvernance et de supervision.

En parallèle, le Secrétariat du Fonds mondial suit les progrès en fonction d'objectifs vérifiés par le LFA qui, à son tour, collabore régulièrement avec le PR et d'autres partenaires. Ces canaux de communication sont censés se renforcer l'un l'autre pour reconnaître et résoudre les problèmes. Dans des circonstances idéales, les problèmes les plus importants seraient connus de toutes les parties et abordés par le Secrétariat du Fonds mondial et le PR et le CCM pour être réglés de façon appropriée. Pour examiner l'expérience dans ce domaine essentiel qu'est la communication, des études de cas ont été menées au **Nigeria**, au **Pérou** et en **Zambie**.

Les études de cas se sont intéressées aux communications entre le CCM, le LFA, les PR et, dans une moindre mesure, entre les autres partenaires du Fonds mondial. Une attention particulière a été portée à l'identification des modèles de communication entre le CCM et le LFA, le LFA et le PR et le CCM et le PR, ainsi qu'à la façon dont ces modèles de communication peuvent être améliorés et à l'identification de bonnes pratiques de communication.

Contexte : rôle du LFA

Conformément à ses principes fondamentaux de garantie de la responsabilité nationale des programmes et de maintien d'un secrétariat réduit et

efficace, le Fonds mondial ne dispose pas de bureaux ailleurs qu'à Genève, en Suisse. C'est une innovation significative par rapport aux accords avec les donateurs traditionnels, surtout si l'on tient compte des sommes substantielles engagées. Au lieu de cela, le secrétariat s'appuie sur les LFA, qui sont sélectionnés selon un processus d'appel d'offre concurrentiel visant à évaluer les capacités de mise en œuvre et à vérifier la mise en œuvre des subventions au niveau national. Les responsabilités du LFA sont les suivantes :

- Évaluer la capacité du PR à mettre en œuvre des propositions approuvées en examinant les budgets et plans d'action et en assistant le Fonds mondial dans les négociations sur les subventions.
- Superviser, de façon indépendante, la performance des programmes et l'utilisation responsable des fonds (Vérification et Mise en œuvre). Il s'agit d'examiner les demandes périodiques de fonds du PR, de procéder à des visites de terrain pour contrôler les résultats et d'examiner le rapport d'audit annuel du PR.
- Examiner la performance des subventions à l'approche de la phase 2.
- Fournir une assistance au terme de la subvention ;
- Mener des missions ad hoc à la demande du Fonds mondial, comme des enquêtes sur des détournements de fonds présumés.

Le LFA n'est pas le représentant du Fonds mondial dans les pays et ne s'exprime pas au nom du Fonds mondial sauf autorisation expresse, au cas par cas. Il ne dispose pas de pouvoir décisionnaire sur les subventions – le LFA

recommande et le Fonds mondial statue –, il ne participe pas à l'élaboration ni à la mise en œuvre des propositions au Fonds mondial et il ne fournit pas de soutien technique aux bénéficiaires de subventions.²⁶

Une communication efficace entre LFA, PR, CCM et autres parties prenantes nationales est essentielle pour garantir la responsabilité et l'efficacité des subventions du Fonds mondial. Les études de cas ont permis de déterminer que la plupart des lacunes en matière de communication entre les LFA et d'autres acteurs des subventions au niveau national étaient imputables au manque de compréhension du rôle et des responsabilités du LFA par les CCM et les PR. Les LFA sont sous contrat avec le Fonds mondial et en réfèrent au Secrétariat. Ils ne font aucun rapport au PR, au CCM ou à d'autres parties prenantes du Fonds mondial. Pour préserver l'indépendance et l'impartialité du LFA, toutes les interactions avec les CCM, les PR et d'autres parties prenantes au niveau national doivent respecter le Protocole de communication national publié par le Fonds mondial²⁷ qui fournit un mécanisme de systématisation du partage des conclusions du LFA et d'instauration d'un retour d'informations et de recommandations au PR.

Faibles liens de communication

L'une des principales sources de problèmes identifiées dans les études de cas est la faible qualité de la communication entre LFA, PR et CCM. On relève une certaine méfiance entre toutes les parties, exacerbée par le manque de clarté sur les rôles et responsabilités respectifs. Au **Pérou**, le manque initial de retour d'informations

du LFA au PR et au CCM a nourri la suspicion que le PR n'était pas informé des problèmes de performance des subventions. La communication entre le CCM et le LFA était décrite comme "inexistante" et "à sens unique". De plus, les membres du CCM se sont plaints du fait que le Fonds mondial communique directement avec le LFA, sans faire part de l'objet de sa communication avec le CCM.

La communication entre le PR et le CCM n'est pas non plus optimale. Les membres du CCM voient le PR comme une plate-forme de communication, contrôlant les canaux de communication avec le Fonds mondial et le LFA. Cette situation a créé une impression d'asymétrie de l'information au Pérou, où le PR était vu comme dépositaire des informations dont il se servait pour prendre l'ascendant sur le processus décisionnel et l'allocation et la gestion consécutives des ressources financières.

Au **Nigeria**, alors que la communication est fréquente, ouverte et d'un grand soutien entre le CCM et les PR, la communication entre ces derniers et le LFA est décrite comme « tronquée ». Certains membres du CCM ont le sentiment que la déclinaison répétée par le LFA des invitations aux réunions des CCM a des effets négatifs sur le flux d'informations.

L'étude de cas de la **Zambie** fait état d'allégations selon lesquelles le LFA et le CCM ne communiqueraient, lors de l'élaboration des propositions et du renouvellement des subventions, que lorsque le LFA identifierait des problèmes de mise en œuvre et serait disposé à expliquer les problèmes avec des

contractants. Le LFA ne fournit pas de retour d'informations au CCM sur son examen de la performance des PR qui, eux, reconnaissent recevoir un retour, toutefois considéré comme insuffisant au motif qu'il ferait de la « rétention de conseils et d'informations nécessaires ». La situation s'est améliorée lorsque le LFA a commencé à fournir davantage d'informations aux PR de la société civile, leur permettant de consulter les rapports d'examen de la performance et d'en discuter avant qu'ils ne soient soumis au Secrétariat du Fonds mondial. Selon l'étude de cas, les problèmes de performance des subventions ont été exacerbés par le manque de communication entre le LFA et les PR du secteur gouvernemental, habitués à recevoir toute communication officielle par écrit. Le LFA procède à un compte rendu oral aux PR du gouvernement et de la société civile avant de soumettre un rapport d'examen de la performance au Secrétariat, conformément au *Protocole de communication* national.

La réserve du PR gouvernemental de la **Zambie** quant à la communication du LFA est due au manque de compréhension des responsabilités du LFA. De même, les critiques émises par les PR de la société civile sur la "rétention de conseils et d'informations nécessaires" par le LFA s'expliquent par le fait qu'ils pensent que ce dernier doit renforcer la capacité et aider les partenaires à satisfaire à leurs impératifs de reporting. Pourtant, les directives du Fonds mondial énoncent clairement que le LFA ne doit pas fournir de renforcement des capacités ou d'assistance technique aux PR.

Clarification des besoins en communication et renforcement de la confiance

Un bref examen des besoins et/ou attentes en matière de communication des CCM, des PR et des LFA permet de comprendre la dynamique de communication entre les trois entités.

Pour que la supervision des subventions soit efficace, un CCM a besoin d'informations du/des PR sur les progrès de la mise en œuvre des subventions, de façon à pouvoir répondre et mobiliser le soutien nécessaire. Le document du Fonds mondial intitulé Dispositions fiduciaires pour les bénéficiaires de subventions stipule que les PR doivent s'assurer que des accords efficaces sont mis en place pour assurer le reporting des résultats programmatiques et financiers à la CCM tout comme au Fonds mondial.²⁸

Si l'importance d'une bonne communication dans cette relation triangulaire est évidente, il n'est pas nécessaire que les trois entités communiquent en permanence les unes avec les autres. Elles endossent plutôt des responsabilités distinctes en matière de communication. Comme nous avons pu le constater, l'une des principales responsabilités du PR est de tenir le CCM informée des progrès des subventions. Le rôle du LFA, "les yeux et les oreilles" du Fonds mondial au niveau national, est de fournir au Secrétariat du Fonds mondial un aperçu indépendant et objectif de la mise en œuvre des subventions. Toute demande du CCM au LFA de partage des informations sur l'avancement de la mise en œuvre des subventions ou l'examen des recommandations doit être communiquée au PR et au Gestionnaire de portefeuille du Fonds (GPF)

basé à Genève. Le GPF assurera le suivi de toutes les questions relatives au rôle de gestion du PR et au rôle de supervision du CCM avec le PR et le CCM. Il semble que dans cette relation triangulaire – CCM, PR, LFA – le problème soit dû au manque de confiance et de compréhension des protocoles de communication entre les différents acteurs. Les bonnes pratiques décrites ci-dessous contribueront à rétablir cette confiance. Il est particulièrement fondamental pour le CCM qu'elle accorde sa confiance aux LFA en tant qu'agents indépendants.

Bonnes pratiques de communication entre PR et LFA

Les études de cas ont identifié des exemples de bonne communication ou collaboration entre LFA, CCM et PR. Au Pérou, par exemple, une participation tripartite a été instaurée lors des visites du GPF dans le pays. Les trois entités considèrent ce mécanisme de communication comme positif et efficace. Il existe également des « liens de communication fluides et efficaces » entre les équipes de gestion du PR et du LFA, principalement grâce à des réunions d'information mensuelles formelles entre le PR et le LFA. Ces liens ont favorisé les canaux de communication quotidienne d'égal à égal par e-mail, téléphone portable et partage de fichiers entre le personnel du PR et du LFA. Le LFA participe également à des réunions d'information trimestrielles entre PR et sous-bénéficiaires.²⁹

En Zambie, le LFA a fourni de précieuses informations aux PR de la société civile, leur permettant de consulter le rapport sur l'examen de leur performance et de le commenter avant que le LFA

ne le soumette au Secrétariat du Fonds mondial (ibid., 11). Cette pratique soutient le Protocole de communication national du Fonds mondial, qui demande au LFA d'assurer un compte-rendu oral au PR pour « lui permettre de discuter d'éventuelles divergences ou imprécisions dans les résultats du LFA » avant d'envoyer son rapport final au GPF.

En outre, les études de cas sont parvenues à la même conclusion : le LFA doit, au minimum, assister aux réunions des CCM en tant qu'observateur et utiliser cette présence comme une opportunité pour clarifier son rôle et ses fonctions auprès des membres du CCM et des PR. Cela favoriserait la confiance entre les trois entités. Le Protocole de communication national spécifie que « le LFA doit être disponible pour assister régulièrement aux réunions des CCM » et que les LFA « doivent expliquer leurs rôles et responsabilités aux PR, aux CCM et autres parties prenantes nationales » de façon appropriée et au bon moment.

La capacité de supervision programmatique des LFA est-elle limitée ?

Certaines CCM et certains PR se plaignent du manque de compétences techniques des LFA qui leur permettrait de suivre et de comprendre les aspects programmatiques de la mise en œuvre des subventions au lieu de s'en tenir à des questions strictement financières. Les PR du **Nigeria** estiment, par exemple, que le LFA se focalise sur la tenue des comptes et n'est ni intéressé, ni en mesure de comprendre les problèmes programmatiques qu'ils considèrent pourtant comme tout aussi importantes et pertinentes pour le LFA. Le LFA

²⁶ Voir la rubrique Agents locaux du Fonds à l'adresse <http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa>.

²⁷ Disponible sur <http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy/>.

²⁸ Fonds mondial. Dispositions fiduciaires pour les bénéficiaires de subventions. Genève, 2003, 4.

²⁹ Disponible sur <http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy> under GF-LFA_Communications_Protocol.

du Nigeria concède que son expertise programmatique n'est pas aussi pointue que son expertise financière. Toutefois, il a été précisé qu'il avait également eu à gérer des problèmes programmatiques et ce, souvent, au moyen de discussions approfondies avec le PR et en lui posant des questions pointues. Les membres du CCM de **Zambie** ont la sensation que le LFA n'a pas les compétences pour suivre et évaluer convenablement les aspects techniques du programme.

Le LFA de Zambie, pour sa part, ne se focalise pas sur la qualité de la programmation pour favoriser les indicateurs quantitatifs des formats de reporting.

Le *Protocole de communication régissant les relations entre le Fonds mondial et ses Agents locaux du Fonds*³⁰ énonce qu'« une compréhension claire et réaliste de l'impact et des conséquences des trois maladies... est une composante essentielle du travail effectué par les LFA. Elle permet de rationaliser et de favoriser les discussions sur les aspects programmatiques des subventions ». Notons que le Fonds mondial a déjà abordé la question de l'identification de LFA dotés d'une meilleure expertise programmatique en lançant un nouvel appel d'offre mondial mettant l'accent sur la sélection d'organisations aux compétences mixtes – notamment dans les domaines de la finance, de la santé programmatique, de la gestion des achats et des stocks et du suivi et de l'évaluation.

RÉSUMÉ

Trouver un équilibre entre l'indépendance des LFA et le souhait des CCM/PR de bénéficier d'un meilleur retour d'informations sur la performance des subventions est assez délicat. La communication entre ces trois entités a clairement besoin d'être améliorée. Il est indispensable d'éclaircir le rôle du LFA dans l'architecture du Fonds mondial, notamment auprès des membres des CCM et des PR. Des changements mineurs et une collaboration plus constructive, comme la participation régulière des LFA aux réunions des CCM ou une communication régulière entre LFA et PR, peuvent suffire pour que la différence soit significative. Les LFA doivent également renforcer leur expertise programmatique en matière de santé, le cas échéant.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Les LFA doivent régulièrement accepter les invitations aux réunions des CCM en tant qu'observateurs, tout en gardant leur indépendance.
- Les LFA doivent respecter l'obligation établie dans le Protocole de communication national, selon laquelle ils sont tenus de faire part de leurs principales conclusions aux PR avant d'envoyer au GPF le rapport final sur la performance de la subvention.
- Les bonnes pratiques, telles que la participation tripartite aux visites du GPF dans les différents pays et les réunions d'information mensuelles officielles entre PR et LFA, doivent être appliquées dans les autres pays.
- Les CCM et les PR doivent se familiariser avec le Protocole de communication national.
- Les LFA doivent renforcer leurs compétences techniques d'audit des programmes en matière de santé, de gestion des achats et des stocks et de S&E.

L'harmonisation et l'alignement des investissements en matière de santé sont un problème datant d'avant la création du Fonds mondial, un temps où les pays étaient encombrés de programmes verticaux de lutte contre les maladies, où la confusion régnait parmi les acteurs, où l'on rencontrait des problèmes de coordination et de duplication des ressources. À la création du Fonds mondial, il était entendu que ses financements substantiels pourraient affecter les processus et systèmes nationaux de plusieurs manières, directes et indirectes. Le Fonds mondial, dont le Conseil d'administration représente tout un éventail de partenaires donateurs et récipiendaires, a toujours défendu la complémentarité avec les programmes nationaux et le fait que les pays devaient saisir l'opportunité de contribuer au renforcement des systèmes de santé. Pour examiner l'évolution de la situation, des études de cas ont été menées au **Cam-bodge**, au **Mozambique**, au **Nigeria** et en **Tanzanie**.

Contexte

L'harmonisation et l'alignement sont deux des cinq principes de la Déclaration de Paris signée par plus de 100 pays pour promouvoir la responsabilité mutuelle ; les pays donateurs et récipiendaires partagent la responsabilité de la garantie que l'aide aux pays est employée de façon efficace.³¹

L'alignement exige des donateurs qu'ils fondent leur soutien global sur les stratégies de développement nationales des pays partenaires ; ils doivent tendre vers l'harmonisation des objectifs de financement pour que l'aide soit fournie de la façon la moins laborieuse possible. Comme stipulé dans les Directives CCM,

ses principes fondamentaux encouragent l'harmonisation et l'alignement : le Fonds mondial finance des programmes reflétant la souveraineté nationale et respectant les processus de décision et de mise en œuvre à travers un partenariat national qui consolide, complète et s'intègre aux programmes régionaux et nationaux existants qui soutiennent les politiques, priorités et partenariats nationaux. Autant que possible, les CCM doivent s'appuyer sur les mécanismes de planification nationaux, les suivre et être en adéquation avec les plans stratégiques nationaux.

Le document cadre du Fonds mondial précise que le mécanisme de coordination « doit, de préférence, être un organisme existant ». Un CCM ne doit être créé que dans les pays où aucun organisme approprié n'existe. En pratique, toutefois, peu nombreux sont les pays récipiendaires du Fonds mondial qui ont utilisé des structures existantes et, lorsque c'était le cas, les études de cas dans ce domaine thématique ont montré que le degré et les formes de l'intégration variaient de façon significative. Par ailleurs, les études de cas ont permis de déterminer que certains pays disposant d'un CCM établie envisage désormais de l'intégrer à d'autres mécanismes nationaux lorsque c'est réalisable sans compromettre les principes du Fonds mondial.

Les CCM sont également représentatives du principe d'harmonisation au niveau de leur composition. Le Fonds mondial attend des CCM qu'elles soient largement représentatives de toutes les parties prenantes de la lutte contre les trois maladies, y compris des donateurs

³⁰ Disponible sur http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPpolicy_under_GF-LFA_Communications_Protocol.

³¹ OCDE/CAD (2005) : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

et des partenaires de développement concernés. En fournissant un mécanisme permettant de rassembler les parties prenantes collectant et distribuant les ressources, le CCM contribue au renforcement de la collaboration entre les partenaires de développement nationaux. Les mécanismes de financement commun sont des ressources rassemblées pour promouvoir l'efficacité de l'aide grâce l'harmonisation des efforts des partenaires. Ces mécanismes fournissent une source de financement visant à soutenir des approches programmatiques plus vastes (soit nationales), pour lesquelles la réponse du pays aux maladies ou aux questions de santé est gérée via une stratégie soutenue par tous les partenaires. Les mécanismes de financement commun sont définis comme tout accord entre partenaires multiples (sources nationales et donateurs externes) par lesquels ils contribuent au financement dans le cadre d'une approche unifiée s'appuyant sur une planification, une budgétisation, un suivi et une évaluation mis en commun, ainsi que sur des règles communes de reporting et de comptabilité.³²

Le Fonds mondial soutient des approches programmatiques.³³ Toutefois, tous les pays n'adoptent pas les mécanismes de financement commun ; le Fonds mondial contribue actuellement à deux de ces mécanismes au Mozambique. L'étude de cas du Mozambique a permis d'examiner les expériences du CCM et de déterminer qu'elle avait rencontré de nombreux problèmes pour intégrer les exigences du Fonds mondial sur la supervision des programmes assortie d'accords de S&E. Les conclusions des études de cas préconisent que le Fonds mondial explore davantage les possibi-

lités de synchronisation des décaissements de subventions et des cycles de reporting avec ceux des mécanismes de financement, bien qu'il fasse déjà preuve de flexibilité à cet égard. L'étude de cas confirme également que la vérification du LFA et la supervision du CCM fournissent un niveau de sécurité des investissements que les partenaires donateurs pourraient prendre en considération pour leurs fonds communs.

Tanzanie : CCM élargie

En **Tanzanie**, le CCM a été mise en place pour répondre à l'appel à propositions de la série 1, en février 2002. La commission tanzanienne pour le sida (TACAIDS) a fait office de secrétariat. Un document définissant la structure du CCM, ses fonctions, ses membres et son modus operandi a été élaboré en 2003 et approuvé en mars 2004. En réponse à la révision des Directives CCM en 2005, la Tanzanie a modifié sa CCM et l'a renommée Instance de coordination nationale de Tanzanie (Tanzania National Coordination Mechanism, TNCM). La TNCM a été conçue pour favoriser et coordonner les subventions du Fonds mondial et d'autres fonds de sources externes pour lutter contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, en plus d'autres programmes de santé nécessitant une planification, une coordination et une supervision intersectorielles. Les attributions étendues de la TNCM étaient motivées par le besoin de coordonner toutes les ressources nationales pour lutter contre les épidémies et montrent bien le succès du CCM initiale concernant l'élaboration de propositions finançables et la distribution judicieuse des ressources.

Les Directives de la TNCM détaillent les missions qui lui incombent pour promou-

voir l'harmonisation et l'alignement en Tanzanie. Ces missions incluent la mise en place et le maintien d'une coordination forte entre les secteurs privé et public, la société civile et les agences bilatérales et multilatérales travaillant avec les trois maladies ; le pilotage de l'harmonisation entre le Fonds mondial, le Plan d'aide d'urgence à la lutte contre le sida du président des États-Unis (PEPFAR), l'initiative du président des États-Unis contre le paludisme (PMI) et le Programme multipays de lutte contre le VIH/sida de la Banque mondiale (MAP), entre autres ; il garantit que les subventions du Fonds mondial sont prises en compte dans le Cadre de dépenses à moyen terme (MTEF), un mécanisme coordonnant toutes les ressources disponibles pour les programmes de santé en Tanzanie. Les résultats obtenus par la TNCM pour ces missions sont inégaux et appellent quelques précisions :

- Mettre en place une coordination forte. La TNCM fournit un forum de partage d'informations sur les programmes nationaux accessible à la plupart des partenaires de développement, dont le PEPFAR, le PMI, la Fondation Mkapa et l'Initiative des Grands lacs sur le sida (GLIA). Un examen des comptes-rendus des réunions de la TNCM indique que ces programmes émettent des rapports pour la TNCM et que les informations partagées permettent aux partenaires de minimiser la duplication et de renforcer les synergies. Actuellement, tous les programmes de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme du pays fournissent des rapports à la TNCM. Les rapports ne contiennent pas d'analyse de la performance des programmes.

- Piloter l'harmonisation du Fonds mondial, du PEPFAR, du PMI et du MAP. Aucun résultat significatif n'a été obtenu pour cette deuxième mission de la TNCM. Le PEPFAR et le PMI développent leurs propres programmes et plans. Le MAP fournit un soutien budgétaire à la lutte contre le VIH/sida. La TNCM se focalise sur la supervision de la performance des subventions du Fonds mondial. Cette mission n'a pas encore été étendue aux autres programmes. Si l'harmonisation et l'alignement sont décrits comme des réalisations souhaitables, peu d'éléments indiquent que la TNCM cherche à lancer des examens conjoints, des missions techniques communes ou une analyse des manques/lacunes au niveau national.³⁴ Certains aspects de l'harmonisation ont lieu au niveau programmatique mais sans tentative délibérée de la part de la TNCM.
- Garantir que les subventions du Fonds mondial sont prises en compte dans le MTEF.

Les Directives et procédures complémentaires de la TNCM prévoient un processus élaboré de prise en compte des subventions du Fonds mondial dans le MTEF. Ce processus n'a pas encore été mis en pratique. Des efforts sont mis en œuvre au niveau programmatique pour intégrer toutes les ressources au MTEF, mais sans découler directement des processus décrits dans les procédures de la TNCM.

Les examens conjoints, missions techniques communes et analyses des manques/lacunes au niveau national sont des exemples de pratiques contribuant à l'efficacité de l'harmonisation. En 2006,

un examen conjoint des programmes VIH/sida a été entrepris par TACAIDS. Pourtant, la TNCM n'ayant pas élaboré de directives sur l'examen de programmes conjoints, elle ne peut y participer. Un effort conjoint et planifié visant à élaborer une analyse des manques/lacunes au niveau national a également été fourni. Une tentative d'analyse des manques/lacunes pour la proposition de la série 7 a été si faiblement conceptualisée qu'elle n'a pas été utilisée.

Les problèmes freinant les efforts d'alignement de la supervision des subventions sur d'autres processus nationaux sont le manque de systèmes de S&E nationaux fonctionnels et de processus et liens de communication formels entre la CCM et d'autres structures de coordination nationale comme l'approche multisectorielle tanzanienne de la santé.³⁵

Pour résumer, la TNCM a été créée pour harmoniser et aligner le financement de la lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme avec d'autres programmes en Tanzanie. Cependant, peu de procédures ont été élaborées et aucune n'a été mise en œuvre pour mettre cette fonction en pratique. L'étude de cas du pays comporte quelques suggestions d'amélioration du rôle de la TNCM dans l'alignement et l'harmonisation en Tanzanie :

- Élaborer une politique et des directives opérationnelles pour toutes les parties prenantes, notamment les partenaires non gouvernementaux, sur le mode de participation aux processus d'harmonisation en cours et la coordination générale de leur action.
- Élaborer des directives claires sur les examens communs, les missions

techniques et l'analyse des carences nationales.

- Former et sensibiliser tous les membres de la TNCM sur l'harmonisation et l'alignement. Cela permettrait d'améliorer la qualité de la participation et de l'engagement dans les processus d'harmonisation.
- Établir des canaux de communication formelle avec d'autres structures de coordination, notamment celles qui travaillent au niveau des SWAp.
- Renforcer le secrétariat de la TNCM et ses groupes de travail techniques. Ce sont les structures qui analysent les défis techniques de l'harmonisation et présentent les problèmes à la TNCM pour prise de décision et orientation.

Mozambique : un CCM "rationalisée"

L'étude de cas du **Mozambique** a permis de mettre en évidence une approche très différente de l'intégration du CCM aux efforts nationaux. À l'époque de la première candidature du Mozambique au Fonds mondial, en 2002, la mise en place d'une SWAp de la santé et d'un fonds commun pour le VIH/sida était bien avancée et les mécanismes de coordination du secteur étaient déjà en place. Au départ, le CCM a été créée comme un mécanisme "autonome" suite à une mauvaise interprétation des exigences du fonds mondial. Il faut admettre qu'il y a eu quelques tensions et erreurs de communication entre le Fonds mondial et certains partenaires nationaux concernant l'intégration du modèle de financement en fonction de la performance du Fonds mondial à la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement. Aujourd'hui, pourtant, le CCM du Mozambique est globalement

³⁴ Le Fonds mondial préconise que les CCM « identifient les besoins prioritaires et les manques de financement au niveau national liés aux efforts existants de lutte contre les trois maladies ». Voir Dispositions fiduciaires pour les bénéficiaires de subventions, 3.

³⁵ « Les approches sectorielles sont des approches spécifiques axées sur un programme et limitées à un secteur (par ex., la santé en général), et non à une maladie déterminée ». Directives pour propositions - Série 8, 20.

intégrée à la SAWp de la santé et au fonds commun pour le VIH/sida, avec leurs systèmes de coordination, de gestion et de suivi des secteurs. L'utilisation des ressources du Fonds mondial est désormais supervisée par les mécanismes de coordination de la SWAp de la santé et du Fonds commun pour le VIH/sida. Le CCM se réunit séparément et uniquement pour coordonner la préparation des propositions au Fonds mondial, pour soumettre des demandes de reconduction des financements, pour résoudre les problèmes liés aux subven-

tions et pour répondre aux demandes spécifiques du Secrétariat du Fonds mondial. Elle se réunit en fonction des besoins, tandis que d'autres organes définissant les stratégies nationales et mécanismes de supervision se réunissent de façon plus formelle et régulière. La plupart des membres du CCM disposent désormais d'un siège dans les mécanismes de SWAp de la santé et du Fonds commun pour le VIH/sida. Cette intégration a eu l'effet collatéral positif de faire de la société civile et du secteur privé des membres à part entière de la

SWAp de la santé. L'exemple du CCM du Mozambique montre comment un CCM peut être très étroitement intégré aux mécanismes de coordination sectorielle nationaux. Le Fonds mondial et le Mozambique doivent néanmoins renforcer l'intégration du financement en fonction de la performance aux mécanismes de financement commun.

Partenariats novateurs avec le DFI

Pour faciliter la mise en relation avec les structures existantes au Mozambique, le Fonds mondial a conclu un partenariat avec le DFID par lequel un représentant officiel du DFID agit comme agent de liaison national du Fonds mondial avec la SWAp et le Fonds commun pour le VIH/sida du Mozambique. Ce partenariat est un exemple innovant d'harmonisation entre agences donatrices. Il a permis de réduire le nombre de missions distinctes du Fonds mondial au Mozambique.

Efforts d'harmonisation et d'alignement dans d'autres pays

Le **Cambodge** est un bon exemple d'effort des donateurs, du gouvernement et de la société civile pour harmoniser l'action de différents acteurs par la création d'une plate-forme commune d'élaboration de politiques de mise en œuvre des programmes de santé. Avant même que le CCM du Cambodge ne soit constituée, des groupes de travail techniques – l'un sur la santé, l'autre sur le VIH – réunissaient les trois parties pour délibérer sur des plans annuels et pluriannuels et pour tenter de coordonner leurs activités. La plupart des principaux donateurs disposent aujourd'hui d'un siège au CCM. De plus, le Groupe de travail technique sur la santé rassemble tous les donateurs du domaine de la santé et le

Groupe de travail technique sur le VIH rassemble les principaux donateurs du domaine du VIH/sida. Les représentants de ces deux groupes contribuent au programme de soutien du secteur de la santé du gouvernement. Tous les donateurs sont convenus de soutenir la décision du gouvernement de fusionner en un cadre commun dirigé et géré par le gouvernement en approuvant des accords de gestion qui, toutefois, n'incluent pas les fonds communs.

Au **Nigeria**, les personnes interrogées ont déclaré que le CCM était essentiel pour réunir les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, la communauté locale et, en particulier, les communautés vivant avec ou affectées par les maladies pour lutter contre les trois maladies. Ensemble, ils fixent des priorités, élaborent des plans et prennent des décisions sur les programmes de financement et de mise en œuvre, tandis que les partenaires de développement collaborent à des examens, ainsi qu'à des activités de suivi et d'évaluation. Les représentants de ces groupes constitutifs forment les nombreux comités et groupes de travail du CCM.

RÉSUMÉ

Le Mozambique et la Tanzanie illustrent deux démarches différentes d'alignement et d'harmonisation des CCM. Alors qu'en Tanzanie, le CCM a tenté de mieux s'aligner sur les structures nationales existantes en étendant ses fonctions, le Mozambique a, pour sa part, cherché à restreindre les fonctions du CCM en les intégrant plus étroitement aux mécanismes de santé nationaux. Ces deux exemples montrent à quel point les efforts d'alignement et d'harmonisation des CCM dépendent du contexte national et des conditions et structures existantes. L'exemple de la Tanzanie souligne également l'importance d'élaborer des politiques et procédures adéquates si le CCM doit être intégrée avec succès aux structures nationales.

Il serait intéressant d'étudier les raisons pour lesquelles la plupart des pays choisissent de constituer des CCM distinctes plutôt que de renforcer les structures existantes. Certains éléments laissent à penser que de nombreux pays ont créé des CCM comme entités distinctes pensant que le nouveau donateur l'exigeait. Toutefois, certaines réponses à des études de cas pointent l'absence de structures existantes viables ou adéquates, qui seraient en mesure de collecter et de gérer efficacement les ressources permettant de lutter contre les trois maladies. Même si des institutions dédiées à la lutte contre le VIH/sida comme les Comités nationaux de lutte contre le sida (CNLS) étaient en apparence de solides partenariats multi-parties prenantes, elles étaient, en réalité, sous la houlette des gouvernements, et peu représentatives de la société civile et d'autres organisations non gouvernementales.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Réexaminer les outils de gouvernance des CCM pour leur permettre de mieux aligner les activités sur les mécanismes de coordination existants.
- Sensibiliser les nouveaux membres de CCM sur l'importance de ces questions.
- Aligner la date d'entrée en vigueur de l'accord de subvention du Fonds mondial sur la planification nationale et les cycles de reporting existants. Le Fonds mondial et ses partenaires doivent trouver des moyens de renforcer l'intégration d'un modèle de financement basé sur la performance aux mécanismes de financement communs, afin d'améliorer l'alignement et l'harmonisation.

OBSERVATION DU FONDS MONDIAL : CNLS ET CCM

En général, les CNLS ne fixent des politiques et ne développent des stratégies nationales que pour le VIH, tandis qu'un CCM traduit les manques/lacunes de financement des efforts existants pour les trois maladies en propositions et supervise la mise en œuvre des subventions. Cette répartition est particulièrement importante dans les pays dont la charge de morbidité liée aux trois maladies est élevée. La plupart des CCM agissent indépendamment des CNLS pour éviter toute confusion des rôles et responsabilités de gouvernance. De plus en plus souvent, les CNLS font office de comité technique pour les CCM et fournissent un soutien à l'élaboration de propositions VIH et à la supervision de programmes VIH.

Cette relation évolutive entre les CNLS et les CCM peut être très bénéfique, surtout lorsque les CNLS se focalisent sur l'élaboration de politiques de haut niveau et la planification stratégique nationale et que les CCM s'intéressent à l'élaboration de propositions spécifiques et aux questions de mise en œuvre de subventions.

Il est très fréquent que le CCM rassemble des partenaires multiples là où les organismes de planification nationaux ont échoué pour des maladies seules. Cette importante implication des parties prenantes fournit des opportunités accrues de modularité et d'impact en réunissant les points de vue uniques et les ressources de tous les donateurs, agences de développement et parties prenantes pour analyser les manques/lacunes au niveau national et superviser la mise en œuvre des subventions.



NAMIBIE : Dans la région d'Oshana, en Namibie, une mère rappelle à sa fille de prendre chaque jour à la même heure ses médicaments antirétroviraux destinés à lutter contre le VIH. Au 1er juin 2008, les programmes soutenus par le Fonds mondial avait permis à 1,75 millions de personnes dans le monde de bénéficier d'un traitement antirétroviral.

CONCLUSION

En septembre et octobre 2007, 26 consultants ont interrogé près de 628 parties prenantes dans 20 pays pour tirer les enseignements de leur expérience du fonctionnement du modèle de CCM du Fonds mondial. Leurs réponses nous apprennent que l'expérience des CCM est riche et diverse ; les CCM ont élaboré un large éventail de modèles de meilleures pratiques ayant permis de mettre en application les principes de financement fondamentaux de responsabilité nationale, de prise de décision participative, d'exhaustivité et de renforcement des partenariats. Elles ont également rencontré des écueils, et nous leurs sommes reconnaissants pour leur honnêteté et leurs observations sur ces difficultés et sur les moyens d'améliorer les efforts collectifs de gestion du renforcement de la réponse mondiale au VIH, à la tuberculose et au paludisme.

À la création du Fonds mondial, les CCM assumaient nombre de leurs fonctions au cas par cas. Mais ces dernières années, nous avons constaté une réelle transition vers des processus plus standardisés et transparents. Les études de cas montrent que les CCM affichent une meilleure performance lorsqu'elles disposent de structures de gouvernance, d'outils de gestion et de procédures pour leurs activités quotidiennes. L'existence d'un secrétariat administratif bien pourvu en personnel et en équipements s'est avéré contribuer de façon significative à la performance globale de la CCM, tout comme pour les nombreux comités de CCM. Des mandats clairs délimitant chaque organe des CCM sont essentiels à son efficacité. Ces pratiques de gouvernance doivent être encouragées, mais aussi arbitrées en

fonction du besoin de conserver une certaine flexibilité locale et d'éviter les excès de démarches administratives.

Le modèle de partenariat des CCM, avec son exigence d'inclusion de membres du secteur non gouvernemental et de responsabilité de traitement de tous les membres comme des partenaires égaux, contribue à redéfinir la relation entre le gouvernement et la société civile dans le secteur de la santé. La plate-forme du CCM rassemble les principales parties prenantes de la lutte contre les trois maladies en contribuant à l'arbitrage et à l'équilibre des intérêts contradictoires. À la différence de tous les autres forums mondiaux, le partenariat multi-parties prenantes est à la fois responsable de la collecte de ressources considérables et décisionnaire de leur distribution entre les programmes nationaux. Cette attribution exige un degré de responsabilité élevé pour garantir la répartition judicieuse des ressources ; elle impose aussi aux gouvernements, aussi bien qu'à la société civile, de gérer les conflits d'intérêts comme jamais auparavant.

Dans les pays où le gouvernement s'est adapté à la collaboration et à la participation multi-parties prenantes, l'implication de la société civile s'est grandement améliorée. En outre, de bonnes compétences de leadership favorisent la participation effective de toutes les parties prenantes aux processus de délibération et de prise de décision des CCM. Toutefois, il est toujours possible d'aller plus loin et certains obstacles structurels, comme le manque de communication entre les représentants de la société civile des CCM et leurs parties prenantes, doivent encore être surmontés.

À mesure que les CCM continuent d'évoluer et de s' "implanter", il est important pour le Fonds mondial et ses partenaires de suivre son impact sur le financement du développement de la santé pour lutter contre le VIH, la tuberculose et le paludisme. Ces études de cas démontrent que le CCM est devenue un formidable mécanisme du modèle de financement de la santé basé sur la responsabilité nationale. Son ouverture réelle aux groupes les plus affectés par les trois maladies est une source d'inspiration pour beaucoup, mais un partenariat évolutif requiert aussi qu'on l'entretienne et qu'on le surveille. Le CCM va devoir relever de nombreux défis, et parmi ceux-ci, celui de trouver un meilleur moyen d'harmoniser et d'aligner ses fonctions sur celles d'autres mécanismes nationaux.

Finalement, ces études de cas constituent une source d'informations particulièrement riche sur les pratiques des CCM, et le Secrétariat espère que d'autres examineront ces études de cas pour tirer leurs propres conclusions. Il ne s'agit certainement pas là d'une réponse définitive aux CCM, mais plutôt d'un certain nombre, non définitif, de leçons tirées. Nous espérons que d'autres viendront enrichir ces études pour d'autres travaux de recherche et analyses. Toutes les études de cas et rapports associés sont disponibles sur le site Web du Fonds mondial, pour en faciliter l'accès et pouvoir s'y référer.

Un rapport mondial de cette envergure n'aurait pas été possible sans le concours de dizaines, si ce n'est de centaines de personnes. Les personnes ayant rendu l'élaboration de ce rapport possible sont si nombreuses que nous devons adresser des remerciements collectifs à certaines d'entre elles : les personnes interrogées. Nous remercions chacune de ces 628 personnes de nous avoir consacré un temps qui leur est précieux pour répondre aux questions des consultants qui ont mené les études. Vous nous avez fourni des informations inestimables sur la façon d'améliorer le fonctionnement des CCM, et le Fonds mondial vous est reconnaissant pour cette contribution.

L'équipe CCM tient également à remercier les 7 contractants et 27 consultants ayant travaillé sur ce projet et rédigé les études pour chaque pays :

Contractants

EPOS Health Consultants	TSF Afrique australe
Sanigest International	TSF Afrique occidentale et centrale
TSF Afrique orientale	University Research Corporation
TSF Asie du Sud-Est	

Consultants

Oxana Abovskaya	Richard Matikanya
Luca Brusati	Tom Mogeni
Angela Chauduri	Judith Morrain-Webb
Sharon et Peter Claesson	Emelda Mundawarara
Jack Galloway	Greg Munro
Alberto Gonima	Margaret Philomena Price
Anna Gorter	Shaun Samuels
Gondo Hesbon Olum	Dorothy Southern
Joseph Julien	Notburga Timmermans
Workeneh Kassie	Elena Tkatchenko-Schmidt
Alexander M. Kireria	Bamba Vadro
Shiv Kumar	Sally Wellesley
Juliet le Breton	Pat Youri

Nous adressons des remerciements particuliers à Christian Gladel pour la rédaction du rapport de synthèse et à Michèle Young, de l'unité Communications du Fonds mondial, et au Dr. Fawzia Rasheed pour leur expertise éditoriale inestimable.

De nombreux membres du Secrétariat du Fonds mondial ont apporté leur contribution à ce rapport, parfois dans des délais très serrés, et ils méritent notre reconnaissance pour leurs contributions significatives.

Programmes nationaux

Les Gestionnaires de portefeuille du Fonds de toutes les unités régionales nous ont généreusement accordé de leur temps en fournissant un apport sur la méthodologie des études de cas, en mettant en place une communication et des connexions entre parties prenantes et en relisant de nombreuses ébauches de rapports.

Unité Communications

Beatrice Bernescut et Cheryl Toksoz, de l'équipe Publications et audiovisuel, et le directeur Communications, Jon Lidén, pour leur professionnalisme et leur patience.

Autres relecteurs

Ronald Kamara, Secrétariat catholique de l'Ouganda ; Lindiwe Chaza-Jangira, Réseau SIDA du Zimbabwe ; Valentine Simionov, Romanian Harm Reduction Network (RHRN) ; Dr. Michel Thieren, Bureau national de l'OMS au Cambodge ; Dr. Mazuwa Banda, siège de l'OMS ; Carl Browne, Partenariat panarabique de lutte contre le VIH/SIDA ; Lillian Mworeko, Communauté internationale de femmes vivant avec le VIH/SIDA, Région Afrique orientale.

Enfin, dernière contribution et non des moindres, celle de l'équipe CCM du Fonds mondial qui mérite une reconnaissance toute particulière. Bonnet Mkhweli, avec le soutien de Caroline McArthur, Diane Crawford, Monica Takyi-Appiah et Marion Gleixner, a organisé et coordonné la quantité d'éléments contenus dans le rapport du premier au dernier jour de la période de 12 mois nécessaire à l'élaboration de ce rapport.

Au nom de l'équipe CCM, merci à vous tous pour vos contributions à ce recueil d'enseignements. J'espère que ces leçons seront examinées, débattues et utilisées à bon escient, partout où cela est nécessaire.

David J. Winters
Responsable CCM

VIETNAM : Grâce à l'appui du Fonds mondial, 3,9 millions de patients atteints de la tuberculose ont pu bénéficier d'un traitement DOTS, le protocole international de traitement de cette maladie.



CREDITS PHOTO

Page 5 Rwanda©Le Fonds mondial/ John Rae
Page 8 Nicaragua©Le Fonds mondial/ John Rae
Page 58 Namibia©Le Fonds mondial/ Guy Stubbs
Page 62 Viet Nam©Le Fonds mondial/ John Rae

LE FONDS MONDIAL DE LUTTE CONTRE LE SIDA,
LA TUBERCULOSE ET LE PALUDISME

Chemin de Blandonnet 8
1214 Vernier Genève, Suisse

+ 41 58 791 1700 (tél)

+41 58 791 1701 (fax)

www.theglobalfund.org

info@theglobalfund.org