

CAPITALISATION

Le parcours d'une OSC pour devenir récipiendaire principal du Fonds mondial : enjeux, prérequis, travail préparatoire & transformation

L'exemple d'ARCAD Santé PLUS au Mali

En tirant les leçons de cette expérience, ces fiches s'adressent aussi bien aux organisations de la société civile qui souhaiteraient à leur tour devenir PR du FM, qu'aux partenaires techniques et financiers susceptibles de les accompagner dans un processus de candidature et de mise en œuvre d'une subvention. Elles peuvent être lues indépendamment les unes des autres en fonction des besoins et centres d'intérêt des lecteurs et lectrices, mais sont construites de manière à former un ensemble cohérent et progressif. Ainsi, il est aussi intéressant de lire les fiches dans l'ordre, de la Fiche 1 à la Fiche 8, afin d'évoluer depuis les rappels essentiels sur le FM jusqu'aux leçons tirées de cette expérience, après en avoir compris les enjeux et étapes d'accompagnement ou de transformation.

FICHE 1

Le Fonds mondial, une gouvernance originale et des exigences de haut niveau

FICHE 2

Une structure communautaire face aux enjeux du rôle de récipiendaire principal du Fonds mondial

FICHE 3

Devenir récipiendaire principal, un processus complexe qui s'anticipe

FICHE 4

Une assistance technique aux stratégies et aux modalités multiples

FICHE 5

Un dispositif d'accompagnement personnalisé

FICHE 6

Effets de l'assistance technique : un récipiendaire principal qui joue pleinement son rôle

FICHE 7

8 bonnes raisons de faire confiance à un récipiendaire principal de la société civile

FICHE 8

Ce que nous apprend l'expérience d'ARCAD Santé PLUS

Toutes les fiches et la brochure complète sont téléchargeables sur le site de L'Initiative



Une structure communautaire face aux enjeux du rôle de Récipiendaire Principal du Fonds mondial

Des enjeux politiques et de gouvernance du Fonds mondial

1°) Favoriser l'appropriation nationale des subventions du Fonds mondial

Au niveau d'un pays, avoir un Récipiendaire Principal (PR) issu de la société civile répond à l'enjeu de cohérence avec le principe d'appropriation nationale. C'est également aligné avec la position de la France qui soutient fortement cette réappropriation par les pays des subventions du Fonds mondial.

2°) Contribuer en tant que représentant de la société civile à la gouvernance du FM

Un PR issu de la société civile répond au deuxième enjeu de participation des associations qui bénéficient des subventions à la gouvernance du FM. En effet la société civile est membre du CA du FM et au niveau des pays, des représentants de la société civile siègent au sein du CCM. En coordonnant et en mettant en œuvre la réponse nationale, un PR issu de la société civile va contribuer pleinement au dialogue national aux côtés de ces représentants.

Pour ARCAD Santé PLUS cet enjeu politique était très fort. Après 10 ans de crise de gouvernance du FM au Mali, il était important de démontrer que la société civile malienne, à travers le leadership d'ARCAD Santé PLUS, était en capacité de s'approprier la gestion des subventions du FM, et par là-même de devenir un interlocuteur direct du FM. Il était important de démontrer et valoriser la résilience des communautés infectées et affectées tout au long de ces 10 années, et ce malgré la situation politique, sécuritaire et humanitaire difficile qui prévaut au Mali.



TÉMOIGNAGES

É. FLEUTELOT, Directeur technique du Département santé / Pôle grandes pandémies, Expertise France

La France est très attachée à une appropriation par les pays de meilleure qualité, que ce soit au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ou à L'Initiative. Les pays ont parfois de grosses difficultés à travailler avec des PR de type agences /programmes onusiens tels que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

En 2011-2012, un manque de transparence et de redevabilité avait été reproché au Mali, ce qui avait conduit le Fonds mondial à confier le rôle de PR au PNUD. En soutenant la candidature d'ARCAD Santé PLUS, la France a donc réaffirmé qu'elle était très attachée à la réappropriation par le Mali des subventions du Fonds mondial.

« DEVENIR RÉCIPIENDAIRE PRINCIPAL DU FONDS MONDIAL, GUIDE DE BONNES PRATIQUES À L'ATTENTION DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE », Coalition PLUS, Sidaction, PILS

Le Fonds mondial a développé au cours de son existence le principe d'appropriation nationale (« country ownership ») des programmes qu'il finance. Il s'agit principalement de mettre en avant l'idée d'une réponse élaborée, coordonnée, mise en œuvre et cofinancée par les acteurs des pays impliqués dans la lutte contre le sida [communautés, organisations de la société civile, état]. La participation d'acteurs de la société civile s'inscrit dans la droite ligne des principes directeurs du Fonds mondial.

Rappelons aussi les principes de Denver, rédigés en 1983 par les premiers activistes de la lutte contre le sida et réaffirmés dans la déclaration communautaire de Paris de juillet 2017, qui établissent le principe « rien pour nous sans nous » : tout ce qui est fait pour les personnes vivant avec le VIH/sida doit être construit avec elles, pas simplement pour elles. Elles ne peuvent être réduites au statut de patients, de simples spectateurs.



TÉMOIGNAGE

S. FLORISSE, Portfolio Manager du Fonds mondial - Mali

Cela fait particulièrement sens au Mali, où la santé est avant tout communautaire. Une association comme ARCAD Santé PLUS et beaucoup d'autres comme les SR constituent ensemble une nébuleuse associative offrant des soins à tous.

Des enjeux stratégiques et partenariaux

1°) Rendre visible et faire reconnaître l'expertise des acteurs communautaires

Le premier enjeu stratégique est de pouvoir représenter de manière plus systématique les points de vue et les propositions de la société civile dans les instances de décision des politiques de santé. ARCAD Santé PLUS en tant qu'organisation issue de la société civile a toujours été très dynamique dans les échanges et discussions sur les enjeux et priorités de santé en matière de VIH. En devenant PR cela lui confère encore un autre statut et donc plus de poids dans ces discussions.

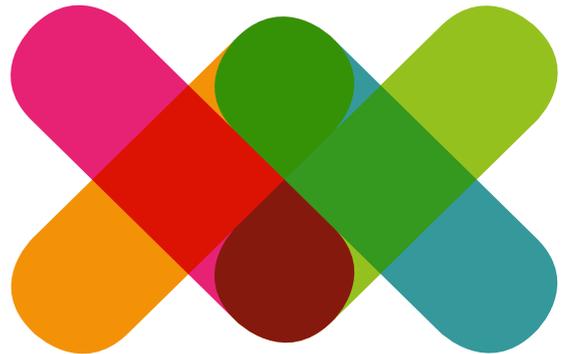
Un PR issu de la société civile aura pour défi de renforcer la reconnaissance, la visibilité et la valorisation de la contribution communautaire à la lutte contre les trois maladies. C'est-à-dire contribuer à ce que la société civile, dans sa plus grande diversité et notamment les groupes plus exclus ou invisibilisés, soit plus systématiquement invitée aux rencontres et dialogues communautaires.

2°) Contribuer au renforcement du système de santé

Avoir un PR issu de la société civile répond aussi à l'enjeu stratégique de renforcement du système de santé, à savoir renforcer à la fois le système national public, y compris le système communautaire. La réforme du système de santé du Mali, entamée en 2019 vise à améliorer la proximité et l'accessibilité des services via le renforcement du système communautaire par lequel transitent les populations. Il s'agit de permettre une décentralisation des soins et du soutien pour les personnes, pour que ces soins ne soient plus seulement disponibles au niveau des Centres de Santé de Référence (CSRéf). Le PR se doit de contribuer à travers la subvention à rapprocher les populations des services de santé au niveau des Centres de santé communautaire (CSCOM) et permettre aux CSRéf et aux hôpitaux de se concentrer sur les cas graves.

3°) Encourager la complémentarité entre secteur associatif et secteur public

Ce dernier enjeu est d'autant plus important qu'un PR issu du secteur associatif peut, à un temps donné, prendre le relais d'un service public lorsque celui-ci est défaillant, acquérant ainsi une bonne connaissance des manquements et du fonctionnement du secteur public. Cette complémentarité est à rechercher lors de l'élaboration de la subvention afin de déterminer quel est l'échelon d'intervention le plus pertinent pour les associations, ou encore en s'assurant que les liens entre les services du secteur associatif et du secteur public sont effectifs pour une prise en charge optimale des populations. Enfin, cela relève de l'enjeu du financement à deux voies et de la désignation pour chaque subvention de deux PR, l'un pour le gouvernement et l'autre pour la société civile.



TÉMOIGNAGE

LETTRÉ DE MOTIVATION d'ARCAD Santé PLUS au CCM

Investir dans le tissu social communautaire contribuera également au renforcement du système de santé et, en contexte d'intervention difficile, participera de la résilience des populations affectées par une crise profonde et durable et n'ayant pas accès à tous les services sociaux de base.

À PROPOS DE LA RÉFORME DU SYSTÈME DE SANTÉ MALIEN DE FÉVRIER 2019

Les principaux défis du système de santé identifiés sont : la morbidité/mortalité maternelle et infantile, la mauvaise gouvernance dans le système de santé, le manque d'accès aux soins de santé pour raison financière, la qualité sous-optimale des soins. Pour répondre à ces défis, la réforme propose notamment des pistes d'amélioration au niveau communautaire, dont la réhabilitation des CSCOM dans tout le pays, le renforcement des effectifs des CSCOM et de la stratégie des soins essentiels dans la communauté : par l'extension nationale de la couverture des agents de santé communautaire (ASC) et l'intégration de ces ASC à l'action de l'État ; le renforcement des actions au niveau communautaire par des stratégies fixes, avancées, et mobiles et la création de « centres de vie communautaires ».

Comme l'explique D^r Mohamed BERTHÉ, Coordinateur de l'Unité de mise en œuvre du renforcement du système de santé du Mali [l'UMRSS, qui met en œuvre la subvention RSS financée par le Fonds mondial], « cette réforme doit s'attaquer aux textes et aux structures existantes. Alors que le pays est un pays où le pouvoir d'achat est très réduit, le reste à charge en matière de frais de santé pour les ménages est autour de 30 %. Il fallait donc s'attaquer à quelques piliers du système de santé pour le réformer. Il s'agit de la santé primaire [sur les CSCOM, organisation à base communautaire, car c'est le premier niveau], du volet laboratoire, du système de gestion d'informations sanitaires, et de la chaîne d'approvisionnement. L'intervention d'ARCAD santé PLUS se situe ainsi au premier niveau. »



A. YATASSAYE, Directrice technique,
ARCAD Santé PLUS

Il y a quand même une hiérarchie qui est là et il y a des engagements qui sont pris vis-à-vis du FM. On ne peut pas être dans une relation d'égal à égal car on a des responsabilités par rapport à la gestion de la subvention.

3°) Maintenir le lien avec les organisations de la société civile malgré l'instauration d'un lien hiérarchique

Le pouvoir du Récipiendaire Principal sur les SR est très important à la fois du fait de sa position dans les décisions vis-à-vis de la stratégie d'intervention, et dans l'exigence de redevabilité. Il y a là un risque de perdre sa place en tant que pair auprès des autres organisations communautaires du pays. Malgré ce nouveau pouvoir qui vient perturber la dynamique existante, le maintien du lien et de la relation avec les OSC doit être une priorité pour le Récipiendaire Principal.

Des enjeux de santé publique

1°) Améliorer l'accès des populations à la prévention, aux diagnostics, aux soins et aux traitements

Un enjeu important est d'étendre et valoriser l'implication des acteurs communautaires, notamment grâce aux animateurs pairs et aux agents de santé communautaires (ASC), afin d'améliorer l'accès aux services et contribuer ainsi à la mise en œuvre de la réforme du système de santé dans sa composante communautaire.

En matière de VIH, les enjeux sont multiples et visent à accélérer l'atteinte des objectifs 95-95-95 de l'ONUSIDA. C'est-à-dire qu'il s'agit d'élargir l'accès à la prévention, aux soins et aux traitements pour les populations sur l'ensemble du territoire malien. Cela demande aussi d'améliorer le parcours de soins des populations pour veiller à ce que les personnes dépistées positives au VIH soient effectivement mises sous traitement antirétroviral (TARV). Il est essentiel de garantir, par l'ensemble des SR et des acteurs communautaires, la proximité, la disponibilité et la continuité des services de prévention, soins et traitement pour

les personnes en matière de VIH. Enfin, il convient de compléter le paquet de services offerts (accès aux traitements ARV communautaires, accès à la prophylaxie pré-exposition par exemple), et de renforcer le système de référence/contre-référence entre acteurs communautaires et système public de santé.

En matière de tuberculose (TB) communautaire, les enjeux majeurs sont l'accès au diagnostic et au traitement y compris dans les zones les moins accessibles, et la détection de toutes les formes et de tous les types de cas de TB. Il s'agit de pouvoir soutenir le déploiement de la stratégie de la TB communautaire à travers un réseau d'agents de santé communautaire (ASC), mais également de renforcer la délivrance des médicaments jusqu'au dernier kilomètre, ou le transport des échantillons depuis les zones les plus reculées. Enfin, l'intégration des activités conjointes de lutte contre la TB et le VIH, permet de réaliser du dépistage croisé et atteindre l'objectif de 90 % de personnes vivant avec le VIH diagnostiquées pour la TB.

Renforcer la prise en compte systématique et intégrée des droits humains dans l'offre de santé globale au Mali est un enjeu majeur pour assurer un meilleur accès aux services de santé pour les populations clés¹ (PC) particulièrement exposées à la discrimination et aux violences basées sur le genre.

2°) Améliorer la qualité des services offerts

Renforcer et améliorer l'intégration des services des trois maladies, favoriser l'approche de prise en charge holistique de la personne plutôt qu'une approche en silo, sont des enjeux clés en termes de qualité. ARCAD Santé PLUS, en tant que PR d'une subvention combinée VIH/TB, se doit de relever ce défi pour proposer une approche communautaire globale et la fourniture du paquet de services intégrés et continus pour une prise en charge conjointe des deux pathologies.

Intégrer des activités dédiées sur la question des droits humains dans tous les services de santé en matière de VIH et TB, ainsi que de protection des personnes dans un contexte discriminant est un enjeu clé pour améliorer la qualité des services. Ces activités permettent de répondre efficacement aux besoins, et peuvent se traduire par la création d'un observatoire communautaire, ou se décliner sous la forme d'appuis légaux, de formation et mise en place de parajuristes, de recrutement d'avocats, de mise en place d'études sur les droits humains.

Intégrer l'offre de soins de santé sexuelle adaptés aux publics cibles à travers la création de centres de santé sexuelle et d'espaces d'accueil sécurisés dédiés aux populations-clés est un dernier enjeu complémentaire.

3°) Améliorer de la dynamique communautaire

Améliorer la coordination de la réponse communautaire en mobilisant et en fédérant les OSC à travers l'émergence et le renforcement des réseaux d'associations des PC et PVVIH. Le PR doit alors veiller à ne pas être hégémonique dans les lieux de discussions et aussi laisser la place aux autres.



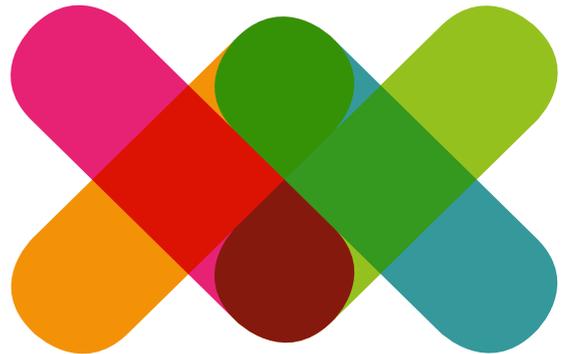
S. FLORISSE, Portfolio Manager du Fonds mondial - Mali

On constate de gros progrès sur le plan des droits humains, car il n'y avait pas de financement avant ça, alors même que le contexte est très discriminant.

C'est par exemple l'une des rares subventions avec un volet dédié aux personnes transgenres.

H. ROGER, Directrice du pôle Analyses et Plaidoyer, Sidaction

La très bonne connaissance des populations notamment les populations-clés, et l'approche par les droits, permettent un saut qualitatif en matière de qualité des soins car ils sont plus adaptés.



1. Les populations-clés incluent : les personnes vivant avec le VIH (PVVIH), travailleurs et travailleuses du Sexe (TS), les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes (HSH), les femmes ayant des rapports sexuels avec d'autres femmes (FSF), les personnes transgenres et les usagers et usagères de drogues/injectables (UD/UDI)

Des enjeux organisationnels, opérationnels et de mise en œuvre de la subvention du fonds mondial

1°) Savoir prendre des responsabilités et des risques par rapport à la bonne gestion de la subvention

Pour l'organisation issue de la société civile qui se positionne en tant que PR, un des enjeux opérationnels est de prendre l'ensemble des responsabilités de la gestion de la subvention. Cette gestion de la subvention du FM est exigeante et demande au PR de prendre beaucoup de risques, y compris financiers. La responsabilité financière est importante car en cas de dépenses inéligibles, le PR en est responsable et doit rembourser. L'équilibre est donc complexe à trouver entre des injonctions qui peuvent être a priori contradictoires : gérer une subvention exigeante tout en fournissant des services aux populations, tout en faisant du plaidoyer pour dénoncer les manquements à l'accès à la santé.

2°) Jouer son rôle de Récipiendaire Principal demande de penser une transformation profonde de l'organisation et de changer d'échelle

Le PR doit penser la transformation de ses relations avec le FM, avec les autres parties prenantes de la subvention et avec les OSC. Il doit aussi réfléchir aux évolutions internes à l'organisation et à leurs conséquences sur la gouvernance, sur les RH et sur l'ensemble des composantes de coordination et de gestion au sein de sa structure.

3°) Identifier, prioriser et hiérarchiser les faiblesses structurelles, organisationnelles et programmatiques en s'adaptant au rythme du Fonds mondial

Cet enjeu est important car les exigences de transparence du FM contraignent le PR à évaluer ses capacités programmatiques et opérationnelles et identifier les éléments sur lesquels il est nécessaire de se renforcer. Le travail de priorisation et de hiérarchisation des besoins de renforcement de capacités doit être en accord avec les étapes clés du FM à savoir :

- ▶ Les prérequis à réunir avant l'étape de sélection du PR par l'instance de coordination nationale (CCM);

- ▶ Les faiblesses pouvant être compensées au moment de la négociation de la subvention (phase de « grant making ») pour démontrer que le PR saura maîtriser les risques, et comblera les attentes de l'Agent Local du Fonds (LFA) et du FM selon les grands domaines que l'on retrouve dans l'outil d'évaluation des capacités le « Capacity Assessment Tool-CAT »* (à savoir le suivi & évaluation et la gestion programmatique - y compris la gestion des SR, la gestion financière, la gestion des achats et des stocks, et la gouvernance);
- ▶ Les capacités pouvant être corrigées au démarrage de la subvention, pour démontrer son aptitude à jouer son rôle de PR et d'opérateur de terrain pour la mise en œuvre de la subvention.

4°) Jouer un rôle d'appui à la montée en compétences des sous-bénéficiaires

Par ailleurs le PR doit très vite intégrer l'enjeu du renforcement de capacités des sous-bénéficiaires leur permettant d'assurer une bonne capacité de planification, de mise en œuvre et rapportage, ainsi qu'à leur tour un bon encadrement des partenaires de mise en œuvre.

5°) Maintenir une articulation avec le récipiendaire principal public et une opérationnalisation de ce lien avec les sous-récepteurs publics

Cet enjeu est important car il permet d'assurer que l'ensemble des composantes de cette subvention, y compris celles qui sont les plus innovantes et dédiées aux populations les plus exclues du soin, soient intégrées au dispositif national. Maintenir cette articulation permet une meilleure fluidité dans la mise en œuvre de la subvention, voire d'envisager un passage à l'échelle.



TÉMOIGNAGES

A. MAÏGA, Team Leader, LFA Mali

Les enjeux principaux, dans la mise en œuvre d'une subvention en tant que PR, se situent dans la capacité à changer d'échelle, de réorganiser la structure et ses habitudes. Par exemple il faut savoir modifier les habitudes et les réflexes d'une structure qui maîtrise tous les détails, qui veut tout gérer et qui a du mal à déléguer.

D^R B. DEMBÉLÉ, Directrice Générale, ARCAD Santé PLUS

Devenir PR du FM, c'est un exercice difficile, avec des schémas complexes et une grande exigence.

C'est beaucoup d'aspects politiques et de gouvernance avec les autres PR, avec lesquels il faut également gérer le relationnel pour une bonne mise en œuvre.