

Note d'orientation

PAR L'INITIATIVE SIDA, TUBERCULOSE, PALUDISME

APPUI À L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS DU FONDS MONDIAL : QUELLES LEÇONS TIRER ?

Mots clés

Fonds mondial, accès aux financements, qualité de l'expertise, appropriation pays, formation, diversification du vivier d'expert, évaluation, genre

Résumé

L'Initiative a engagé une démarche d'analyse de son appui à l'accès aux financements dans le cadre du NFM 3. Cette note propose des orientations et des préconisations pour L'Initiative au regard de sa stratégie, ses valeurs et ses critères de qualité, afin d'engager à temps les actions adéquates pour le prochain cycle. Parmi les différentes voies possibles, L'Initiative propose de concentrer et orienter les efforts aussi bien sur la place et l'intégration effective des acteurs dans les pays (CCM¹, société civile), l'intégration du Genre-Droits humains et du RSS² à la hauteur des enjeux, que sur le renforcement et la gestion de l'expertise mobilisée et son évaluation. Travailler sur un cadre d'évaluation commun des experts est désormais une étape à engager allant de pair avec une plus grande fluidité de communication entre les PTF³ et le secrétariat du Fonds mondial sur la qualité de l'expertise.

Abstract

L'Initiative has undertaken an analyze of its support to facilitate access to funding in the context of NFM3. This note proposes orientations and recommendations for L'Initiative, with regard to its strategy, its values and its quality criteria, in order to undertake adequate actions in a timely manner for the next cycle. Among the various possible avenues, L'Initiative suggests to focus and direct efforts on the place and effective integration of actors in the countries (CCM, civil society), the integration of Gender-Human Rights and HSS at the level of the issues at stake, as well as on the strengthening and management of the expertise mobilized and its evaluation. Working on a common evaluation framework for experts is now a step to be taken, along with a greater fluidity in communication between the TFPs and the Global Fund secretariat on the quality of expertise.



¹ ICN/CCM : Instance de coordination nationale/ Country coordinating mechanism

² RSS : renforcement des systèmes de santé

³ PTF : partenaires techniques et financiers

Introduction

Dès mi-2019, et dans le cadre du cycle de financement 2020-2022, **L'Initiative a anticipé et répondu à une hausse inédite des demandes d'appuis à l'accès aux subventions du Fonds mondial**. En 2020, l'engagement financier du canal Expertises s'élevait à 9,4 millions d'euros⁴ (Dispositifs d'Assistance Technique planifiée et long terme inclus) avec une concentration forte notamment sur l'Afrique de l'Ouest et Centrale (AOC).

C'est dans ce contexte que L'Initiative a souhaité engager une démarche d'analyse de son appui aux financements dans le cadre du NFM 3 à travers deux exercices, un bilan dressé sur l'appui technique (AT) concentré sur l'élaboration des demandes de financement (DF) et une enquête sur une centaine d'experts mobilisés sur un échantillon d'assistances techniques d'accès aux financements.

Cette note d'analyse a pour objet de **proposer des orientations et des préconisations** afin d'engager à temps les actions adéquates pour le prochain cycle. Elle reprend les enseignements transversaux de ces deux exercices analysés au regard de la stratégie de L'Initiative, ses valeurs et ses critères de qualité.

Elle met en exergue le besoin de renforcer l'attention à porter aux épidémies concentrées, aux populations vulnérables et au renforcement des systèmes pour la santé d'une part et une démarche qui vise le renforcement des capacités locales, l'appropriation avec des missions adaptées aux contextes et besoins ainsi qu'une gestion éthique et transparente d'autre part.

Elle suggère 6 principaux axes de travail présentés dans cette note.

1 Réaffirmer le rôle central du CCM dans l'AT⁵ et comme acteur pivot de la demande de financement

Perçue comme une véritable garantie de financement par les décideurs et les équipes pays du Fonds mondial (FM), l'assistance technique et son « armée d'experts maîtrisant les processus et le vocabulaire du FM » sont aujourd'hui indispensables, quitte à générer une impression d'envahissement des pays sur la période de demande de financement.

Le PFM⁶ et son équipe jouent un rôle prédominant à toutes les étapes de la demande de financement, au détriment potentiel de l'appropriation par les pays et du CCM comme de la société civile et des populations-clés, pourtant priorités du Fonds mondial.

L'assistance technique a en effet peu évolué depuis le début du FM et son appropriation par le pays reste trop faible et souvent sans véritable transfert de compétences. Le CCM peut apparaître comme « une chambre d'enregistrement du cahier des charges et d'acceptation de l'AT » mise à disposition plutôt qu'un véritable acteur de ce soutien.

Dans certains pays, il est constaté une implication de façade des CCM pour respecter le premier critère d'éligibilité, ce qui est contraire à la stratégie de L'Initiative.

⁴ Montant couvrant les missions d'assistance technique de 7 M€ hors DAT ⁵ AT : appuis techniques ⁶ Portfolio Fund Manager





Aussi, celle-ci **doit poursuivre son plaidoyer pour remettre les CCM au centre des demandes d'assistance technique** et leur permettre d'assurer leur place dans les mécanismes de consultation, d'élaboration et de négociation des notes puis dans le suivi de la mise en œuvre des subventions.

Mais **remettre le CCM au centre de la demande nécessite de penser l'évolution de son soutien**.

En effet, L'Initiative a beaucoup travaillé sur la mise en conformité des CCM, rôle prolongé par l'ambition du projet « *CCM evolution* ». La persistance du retrait de certains CCM exige aussi d'interroger la structuration des CCM aujourd'hui.

Orientations :

- L'Initiative engage à l'été 2021 un dialogue avec les CCM pour la révision des PSN⁷ et l'instauration d'un dialogue national très en amont de la future demande, prioritairement sur les 19 pays du CICID⁸ ;
- Pour le prochain cycle de financement, les experts ISPA⁹ contribuent à améliorer la coordination des

AT et l'appropriation pays en renforçant la coordination avec le CCM et le ministère de la santé ;

- Les principes fondateurs des CCM (le partenariat, la transparence, la participation inclusive, la bonne gestion des conflits d'intérêts et l'implication de la société civile) sont mieux promus. L'élaboration des demandes et la rédaction des TDR de l'AT représentent un cadre opportun pour mettre le rôle des CCM au cœur de l'AT et ainsi encourager les parties prenantes à respecter son rôle central ;
- Une réflexion collective sur l'évolution des AT en complémentarité du « *CCM evolution* » est engagée. Il importe aujourd'hui de renforcer les capacités des CCM à animer et gérer les plans d'AT, et à coordonner effectivement la DF. L'Initiative suggère également que les CCM disposent d'un point focal en charge de la coordination de l'AT ;
- L'Initiative poursuit la coordination entre pourvoyeurs d'AT, le CCM et le secrétariat du Fonds mondial afin de s'accorder sur la composition et le leadership des équipes avant le début des missions.

Méthodologie :

Le bilan comme l'enquête Experts se concentrent sur l'appui aux financements. Toutefois, ces travaux couvrent des champs géographiques, thématiques et des approches méthodologiques bien distinctes et complémentaires.

Le bilan (2020) : le bilan de l'assistance technique aux demandes de financements NFM3 réalisée entre 2019 et 2021 a été réalisé à partir d'une enquête basée sur une méthodologie quantitative (questionnaire avec des questions fermées et ouvertes) auprès des chargés de projets de L'Initiative entre le 17/11 et le 27/11/2020. Il couvre les grandes thématiques suivantes : contexte de mise en œuvre de la mission ; délais et anticipation ; expertise mobilisée ; qualité et résultats ; assistance technique en contexte Covid-19. Le bilan concerne 45 missions d'assistance technique sur 27 pays (sur les 32 appuyés techniquement), des régions Golfe de Guinée, Sahel, Afrique Centrale et Asie du Sud-Est.

L'enquête Experts (2020) : menée par des consultants indépendants, l'étude combine une approche quantitative par questionnaire conduite auprès de 103 experts (sur 115 interrogés, soit un taux de retour de 89% et 168 questionnaires renseignés) et une approche qualitative par entretiens auprès d'informateurs clés. L'enquête a été réalisée sur l'ensemble des experts ayant été mobilisés sur les 38 missions d'assistance technique conduites sur l'accès aux financements dans 14 pays d'Afrique occidentale et centrale étendu à Madagascar, le Burundi et Djibouti sur la période allant de juin à octobre 2020.

⁷ Plans Stratégiques Nationaux – la plupart du temps, par maladie.

⁸ Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

⁹ Des experts de haut niveau placés par L'Initiative dans les ministères de la santé de 6 pays d'Afrique pour renforcer l'appropriation et la gouvernance des subventions du Fonds mondial.

2 | Renforcer la prise en compte de la société civile dans les AT et DF pour une meilleure intégration du genre, des droits humains et des populations clés

L'analyse de l'assistance technique révèle régulièrement l'insuffisante intégration du genre et des droits humains (DH). Pourtant priorités du Fonds mondial et besoins de plus en plus exprimés par les pays, le genre comme les droits humains restent des thématiques largement sous investies dans les demandes de financements et ces thématiques sont les plus faiblement pourvues en AT lors des DF.

Par ailleurs, le caractère systématique de l'AT comme sa nature standardisée sont remis en question par la société civile. Pour sortir de la théorie et être plus pratique, **il serait pertinent de recruter une AT au niveau national, voire communautaire, pour initier des changements culturels prenant mieux en compte les spécificités et les besoins du pays.**

La diversification du profil des experts notamment sur le genre, les droits humains et les activités communautaires, peut contribuer à une meilleure opérationnalisation de ces composantes. De plus, afin que la société civile, les communautés et les populations clés puissent pleinement jouer leurs rôles, un renforcement de leurs capacités et leur formation apparaissent comme des prérequis incontournables, ce qui suppose d'identifier les capacités à renforcer.

L'Initiative pourrait avoir un **rôle prescripteur** sur un socle minimal de capacités en lien avec la gouvernance et le leadership et à des moments clés de la demande de financement. Ce rôle

prescripteur ne serait d'ailleurs pas sans impact sur la prise en compte effective de la société civile à tous les étapes de la DF et par les équipes pays du secrétariat du Fonds mondial.

Orientations :

- L'Initiative diversifie les profils de ses experts notamment sur le genre, les droits humains et le monde communautaire et impose une sensibilisation / formation transversale sur ces thématiques pour tous les experts. L'Initiative exerce un rôle prescripteur dans la constitution des équipes et auprès des cabinets de consultants et d'experts et la mobilisation plus soutenue de l'expertise locale en complémentarité des expertises internationales (développée ci-après) ;
- L'Initiative renforce le rôle des experts et des expertes dans la prise en considération de la voix des sociétés civiles. L'enjeu est de leur donner les moyens de jouer leur rôle et faciliter leur participation sur l'ensemble du processus.
- L'Initiative établit (en s'appuyant sur les cadres existants et en collaboration avec les OSC) un référentiel ou socle minimal des capacités nécessaires aux représentants de la société civile pour assumer leurs rôles au sein du CCM aux différents moments clés de l'élaboration de la demande de financement et de son suivi.

3 | Améliorer l'anticipation et la planification des AT

La stratégie de L'Initiative intègre déjà une évolution de ses modalités d'intervention pour renforcer les dispositifs d'AT et planifier l'assistance technique à long terme. Mais cela se heurte encore à des difficultés d'anticipation, d'adéquation besoins/offre d'AT, de coordination et d'évaluation.

L'AT peut être vue comme un exercice systématique, ne prenant pas suffisamment en compte les capacités techniques du pays, ou encore être perçue

comme un substitut en ressources humaines en soutien à celles du pays souvent débordées de travail.

Or, la stratégie de L'Initiative exige que le renforcement de capacités favorise la montée en compétences des acteurs des pays, notamment en privilégiant des activités de transferts ou de co-construction de compétences et en prévenant toute substitution.





Orientations :

Pour améliorer l'anticipation et la planification de l'AT, L'Initiative entend :

- Développer l'analyse des besoins d'AT et celle de l'offre locale pour favoriser une valorisation des compétences locales, offrir plus de transparence sur le processus et enfin autoriser une meilleure planification de l'assistance technique. Cela pourrait également comprendre un meilleur partage des étapes du travail de préparation des DF et ce jusqu'à la version finale validée par le CCM. Enfin, les autres AT en cours et finalisées dans le pays doivent nourrir également cet effort collectif ;
- Pour les pays qui bénéficie d'un DAT (le Tchad et la Mauritanie) axé sur la mise en œuvre des subventions et le renforcement de capacités, L'Initiative pourrait mieux lier l'AT sur place et celles sur les demandes de financement.

Pour améliorer la prise en compte du renforcement et du transfert de compétences dans les AT et répondre à l'enjeu d'appropriation par les pays, il est recommandé :

- D'inscrire dans les termes de référence des AT axées sur les DF, le renforcement de capacités comme une obligation de moyen tout comme la nécessité de travailler de façon plus inclusive avec tous les acteurs du pays, y compris la société civile ;
- De bien distinguer dans les AT ce qui relève du renforcement de compétences face à un déficit dans le pays, d'un soutien à des équipes nationales saturées. Les besoins des pays en RH compétentes représentent un défi aussi pour l'assistance technique. La question des ressources humaines croise un enjeu majeur pour L'Initiative comme pour les autres pourvoyeurs d'AT et le secrétariat du Fonds mondial à savoir l'efficacité et la pérennité des systèmes pour la santé (un axe RSS/SRPS est développé ci-après) ;
- De dynamiser les échanges de pratiques sud-sud pour renforcer l'AT ;
- De former les experts à la démarche essentielle de « compagnonnage » et méthodologie de transfert de compétence.

Focus

L'impact de la Covid-19 et l'assistance technique

L'impact de l'épidémie sur les missions d'AT a été global, comme l'a montré le bilan. L'épidémie a eu des répercussions aussi bien sur les différentes étapes des missions d'appui aux DF que sur les activités liées à leur mise en œuvre et au suivi (rallongement du temps de préparation des missions, problèmes de disponibilités des acteurs dans les pays).

Afin de répondre à l'urgence générée par la situation sanitaire, L'Initiative a assoupli son mode gouvernance afin d'accélérer le traitement des demandes d'AT, accompagné d'une coordination renforcée avec le Fonds mondial pour maintenir les missions sur le NFM3 et lancer les AT dédiées à la lutte contre la COVID 19.

L'épidémie de COVID-19 a pu mettre en évidence la flexibilité comme la réactivité de L'Initiative. Toutefois, la mise à disposition des fonds d'AT Covid 19 doit faire l'objet d'une analyse fine du terrain et de la capacité à décaisser de chaque pays. Les premiers retours d'expérience des pays soutenus devront permettre de tirer des leçons sur la bonne gestion des fonds engagés.



4 | Investir sur la diversification, le renforcement, l'animation du vivier d'expertise et la formation des experts

Si la performance de L'Initiative dans le soutien à l'écriture de demandes de financement est fortement reconnue, **les experts recrutés restent insuffisamment expérimentés sur la demande de financement** : plus de la moitié des experts du panel de l'enquête interviennent sans être formés à la DF. **Les femmes demeurent également sous représentées** dans les équipes et les domaines d'expertise les plus sollicités sont le budget et le programmation au détriment du genre, des droits humains et du RSS.

Par ailleurs, la plupart des experts mobilisés par L'Initiative sont sous régionaux. Rares sont les consultants intervenant dans leurs propres pays, une situation qui peut générer une déperdition des savoirs locaux. De nombreuses raisons légitiment ce phénomène notamment la question de l'indépendance de l'expert au regard des acteurs nationaux ou encore l'enjeu de revenu pour ces personnes se positionnant comme consultants dans d'autres pays que le leur.

Pourtant, **la crise sanitaire liée à la Covid 19 a mis en lumière l'intérêt de mobiliser l'expertise locale et a créé une fenêtre d'opportunité** pour L'Initiative de plus recourir aux experts nationaux pour conduire avec les experts internationaux les missions d'AT.

Cette démarche présente des leviers intéressants comme de favoriser l'implication et le relais auprès des autorités nationales ou encore le croisement et l'enrichissement des expertises. **Mobiliser l'expertise locale est également une priorité pour une meilleure intégration des approches genre, droits humains et communautaire.**

Si L'Initiative veut se donner un mandat de renforcement de l'expertise internationale et locale, elle doit décliner cette idée en politique structurée pour promouvoir un vivier d'experts. Cela nécessite d'identifier des personnes ayant du potentiel, créer des référentiels, organiser des formations, créer des passerelles entre les postes d'experts nationaux et internationaux et animer une véritable communauté de pratiques.

Ces orientations devront être arbitrées en fonction de choix stratégiques et budgétaires, car cela représente un investissement qui peut être important en termes de gestion du vivier d'expertises mais également sur la durée et le budget des missions. La surcharge chronique des équipes locales et leurs capacités d'absorption sont un point de vigilance à avoir.

Orientations :

- L'Initiative s'engage à améliorer le système actuel d'animation du vivier d'experts tant sur le plan de la gestion juridique, administrative, financière et technique⁹. De ce travail, découlera un ensemble de mesures et d'ajustement afin de mobiliser une expertise de qualité sur les demandes de financement du NFM4 (dont la définition et la mise en œuvre de pré requis indispensables au recrutement et à l'évolution des experts intégrés dans le futur vivier, l'harmonisation et la professionnalisation du recrutement des experts) ;
- L'Initiative préconise la diversification de son vivier d'experts notamment par sa féminisation et la constitution de binômes et du tutorat entre consultances expérimentées et débutantes ;
- L'Initiative intègre systématiquement dans ses AT, l'identification d'un chef de file en début de mission, facteur déterminant pour une meilleure coordination des experts sur le terrain conjuguée à la désignation par les pays d'un point focal ;
- En réponse aux constats de besoins importants non couverts, comme le renforcement de capacités de plaidoyer des CCM, ou encore le besoin d'une assistance technique plus pointue et qui tient compte des évolutions des programmes et des avancées scientifiques ou encore des innovations, L'Initiative se doit d'adopter un positionnement plus incitatif voir prescriptif sur certains sujets ou thématiques. A cet effet et à titre illustratif, L'Initiative recommande l'implication de l'expertise locale avec les associations féminines et les associations d'hommes ayant des relations sexuelles avec d'autres hommes et de personnes transgenres pour une approche genre et DH plus ouverte ;
- L'Initiative lance une réflexion avec chaque pays sur les compétences des expertises présentes, et s'autorise à identifier lors des missions pays des associations et personnes ressources ;
- Face à la difficulté de recruter des experts pour les missions d'AT des pays «les plus difficiles ou les moins attractifs», L'Initiative initie une concertation multi acteurs (EF, FM, PTF, représentants pays) autour de cette problématique en amont de la préparation du prochain cycle de financement du FM.

⁹ Pour répondre à ce besoin, L'Initiative lance un chantier transversal « Animation du Pool d'Expertise de L'Initiative » afin de définir et mettre en œuvre la stratégie d'animation de son pool d'expertise. Cette ambition souhaite répondre efficacement et qualitativement au besoin en expertise technique des pays éligibles au cycle de financement 2024-2026 du Fonds mondial (NFM4) sur les exercices de dialogue pays et d'élaboration plans stratégiques nationaux, de demande de financement et de subvention. 8

5 | Intégrer le RSS à la hauteur de l'enjeu

Construire des systèmes durables et pérennes pour la santé fait partie des piliers stratégiques du Fonds mondial, mais malgré des efforts conséquents, le RSS est jugé limité pour prendre en compte tous les besoins des systèmes pour la santé des pays, à fortiori avec peu d'experts de qualité dans ce domaine où ils constituent une « denrée rare ». Dans ce contexte, L'Initiative poursuit ses efforts pour harmoniser ses approches entre les piliers du RSS et les objectifs du SRPS du Fonds mondial. Pour cela, L'Initiative peut s'appuyer sur sa capacité de coordination en lien avec les équipes du FM, avec pour objectif de mieux servir les populations en cohérence avec ses valeurs (appropriation par les acteurs, approche par les droits, intégration du genre, inclusion, partenariats, actions basées sur des données probantes).

Orientations :

- L'Initiative met en œuvre un travail de recensement des expertises en place dans le pays, effectué par nos équipes et les experts ainsi qu'une évaluation des besoins d'AT obligatoire dans le PSN et le PNDS en matière programmatiques, GAS, M&E, finances mais aussi gouvernance et communautaire (dont les agents de santé communautaire) au niveau décentralisé afin de mieux apprécier ce qui est faisable et réaliste sur 3 ans ;
- L'Initiative engage une réflexion avec le COPIL et le MEAE sur l'harmonisation des approches entre les piliers du RSS et les objectifs du SRPS du Fonds mondial.

6 | Renforcer la redevabilité en assurant un système viable de suivi-évaluation des missions d'assistance technique et disposer d'un cadre commun d'évaluation

L'évaluation de la démarche d'AT et du travail de chaque expert est essentielle pour aller vers une objectivation de la qualité d'intervention. Plusieurs pourvoyeurs d'AT sont conscients de ce déficit et sont prêts à travailler sur un cadre d'évaluation commun des experts. C'est désormais une étape à engager allant de pair avec une plus grande fluidité de communication entre les PTF et le secrétariat du FM sur la qualité de l'expertise. Depuis plusieurs années, le constat a été fait de la nécessité de renforcer l'évaluation de la qualité de l'assistance technique, mais le caractère chronophage et le coût de ces dispositifs, parfois très élevé, continuent à poser question. Face aux différents approches évaluatives expérimentées, l'enjeu actuel est d'inscrire une démarche d'évaluation de l'AT et des

experts dans la durée afin d'orienter les actions sur des données probantes et documentées conformément à la stratégie de L'Initiative. L'Initiative réaffirme sa volonté de renforcer le suivi-évaluation des missions d'assistance technique, avec une gestion axée sur les résultats de l'AT.

Orientations :

- L'Initiative engage en 2021 une méta-évaluation du dispositif d'évaluation des missions d'AT qui doit aboutir à des recommandations opérationnelles et viables afin de réviser son dispositif de suivi-évaluation des missions d'AT et des experts ;
- L'Initiative initie la démarche d'un cadre commun d'évaluation avec les autres PTF et le FM.

RÉFÉRENCES :

- (i) Rapport final de l'Enquête sur l'assistance technique fournie par L'Initiative dans le cadre des demandes de financement au Fonds mondial en 2020, en AOC, Madagascar, Djibouti et au Burundi, Rossert H., Wade A., Paris, 2021.
- (ii) Bilan de l'assistance technique fournie par L'Initiative aux demandes de financements NFM3, L'Initiative, auteure : Marie Martin, sous la coordination de Laëtitia Drean, L'Initiative, Paris, décembre 2020.
Publication coordonnée par l'unité SERA (Suivi, Evaluation, Redevabilité Apprentissage) de L'Initiative, Expertise France.



FINANCÉE ET PLACÉE
SOUS LA TUTELLE DU



MISE EN ŒUVRE PAR



DANS LE CADRE
DE LA CONTRIBUTION
FRANÇAISE AU

