

Gestion des risques dans les Etats fragiles : la santé d'abord !

Optimiser l'efficacité des subventions du Fonds mondial

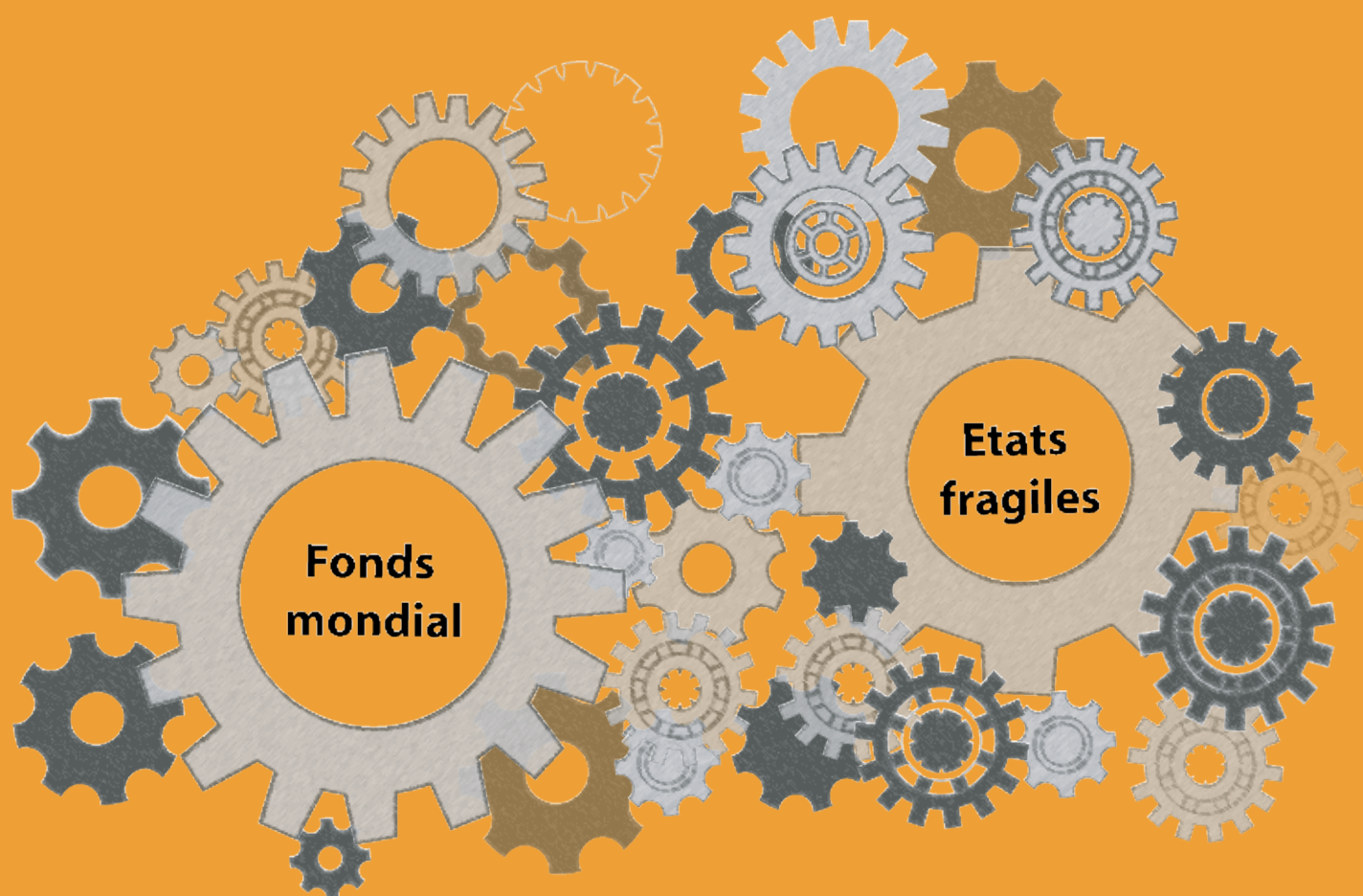


Table des matières

Sigles et abréviations	p 4
Avant-propos	p 5
Introduction	p 6-9
I. Les principes du Fonds mondial à l'épreuve des Etats fragiles	p 10-26
1. Les principes du Fonds mondial face à la crise	p 10-11
1.1. Le socle du modèle	p 10
1.2. La réforme : rassurer les donateurs en renforçant les contrôles	p 11-13
2. "Pas de risque zéro mais une tolérance zéro": le risque financier au centre du dispositif	p 13-22
2.1. Les fondements de la politique de gestion des risques	p 13-14
2.2. Les mesures de limitation des risques	p 15-17
2.3. Analyse des enjeux de cette politique	p 18-21
<i>Recommandations</i>	p 22
3. Focus sur les Etats fragiles : quelle adaptation du Fonds mondial ?	p 23-26
3.1. Les Etats fragiles et l'aide internationale	p 23
3.2. L'approche différenciée en réflexion est-elle suffisante ?	p 24-25
<i>Recommandations</i>	p 26
II. Vu du terrain, " trop de contrôle tue la mise en œuvre !"	p 27-50
1. Une multiplication des strates de contrôle créatrice de nombreux délais	p 27-38
1.1. La lourdeur du dispositif	p 27-33
1.2. Trop d'intervenants, peu harmonisés	p 34-37
<i>Recommandations</i>	p 38
2. L'inadaptation du système aux contextes	p 39-45
2.1. Des contraintes de terrain mal prises en compte	p 39-42
2.2. Un financement en fonction des résultats inadéquat	p 42-44
<i>Recommandations</i>	p 45
3. Des structures et des ressources humaines affaiblies	p 46-50
3.1. Des capacités techniques compromises	p 46-48
3.2. Des structures et des activités fragilisées	p 48-49
<i>Recommandations</i>	p 50
Conclusion	p 51
Annexes	p 52-53

Étude de cas :

- Le Pooled Procurement Mechanism (PPM), un outil efficace mais contraire au principe d'appropriation par les pays **p 19**
- Schéma de traitement d'une demande de décaissement pour une activité ne correspondant pas au budget initial **p 31**
- Validation de termes de référence de formation **p 32**
- Exemple de délais dans la mise en œuvre de l'approvisionnement (hors produits médicaux) d'une subvention **p 35**
- La Zero Cash Policy, une mesure emblématique des pays sous investigation **p 40**
- La mise en péril des activités communautaires et des associations locales **p 49**



Sigles et abréviations¹

AF	Agent fiscal ou fiduciaire
APD	Aide Publique au Développement
BIG	Bureau de l'Inspecteur Général
CCM	Instance de Coordination Nationale (Country Coordinating Mechanism)
FM	Fonds mondial
LFA	Agent local du Fonds (Local Fund Agent)
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PFM	Gestionnaire de portefeuille du Fonds mondial (Portfolio Manager)
PPM	Pooled Procurement Mechanism
RP	Réципиendaire Principal
SR	Sous-Réципиendaire
SSR	Sous-sous-réципиendaire
SSSR	Sous-sous-sous-réципиendaire
TERG	Groupe technique de référence en évaluation (Technical Evaluation Reference Group)
TRP	Comité technique d'examen des propositions (Technical Review Panel)
VPP	Voluntary Pooled Procurement
ZCP	Politique de Zero Cash (Zero Cash Policy)

1. Certaines abréviations anglaises sont devenues courantes en français, c'est pourquoi nous avons choisi de les conserver dans la version française

Avant-propos

Le Fonds mondial est aujourd'hui l'un des principaux acteurs de la santé mondiale. Il est non seulement un bailleur incontournable des programmes sanitaires dans les pays en développement mais il contribue aussi à remodeler l'architecture nationale et internationale de la gouvernance en santé. Il est le meilleur exemple de l'émergence depuis les années 2000 des Initiatives mondiales en santé (Global Health Initiatives), ces « Partenariats publics-privés », créés pour répondre aux nouveaux enjeux de la santé mondiale et satisfaire les nouvelles exigences de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Les premières années du Fonds mondial furent celles de la période « dorée » de l'aide au développement en santé. De 2000 à 2013, l'aide sanitaire (publique et privée) est passée de 10 à 30 milliards de dollars. Les résultats en lien avec les trois objectifs du Millénaire pour le développement pour 2015 (OMD) - santé maternelle et infantile, sida, tuberculose et paludisme - ont été spectaculaires.

Depuis 2011, à la crise économique planétaire, s'est ajoutée une autre crise, celle du Fonds mondial. Elle doit son origine à la médiatisation de plusieurs cas de mauvaise utilisation des fonds par les pays récipiendaires, notamment après des enquêtes parfois déficientes du Bureau de l'Inspecteur Général (BIG). Il en résulta une forte crise de confiance des principaux bailleurs, inquiets de la bonne utilisation de leurs financements et le départ du Directeur général, Michel Kazatchkine, à la demande d'une partie du Conseil d'Administration.

Cette crise a conduit le Fonds mondial à engager une réforme en profondeur tant de son organisation interne que de ses modalités de mise en œuvre des subventions dans les pays. En parallèle, en urgence, certains décaissements de fonds ont été gelés, ou soumis à la mise en place de procédures de contrôle très exigeantes, entraînant des difficultés dans la mise en œuvre des activités sur le terrain. Ce cas de figure a été encore plus flagrant dans les pays dits fragiles, où le Secrétariat du Fonds mondial est confronté à un dilemme : pouvoir décaisser les subventions accordées aux pays tout en s'assurant que les risques financiers sont acceptables.

Afin de trouver des solutions à cette crise, nous avons souhaité mieux comprendre ces difficultés en nous appuyant sur notre ancrage terrain et la qualité des partenariats établis avec les équipes pays du Fonds mondial, les Bénéficiaires principaux, les Sous récipiendaires et les CCM.

Notre objectif est simple : Il ne s'agit pas de faire un audit des mesures prises par le Fonds mondial. Nous voulons tout simplement jouer notre rôle de passeur entre des acteurs confrontés à la dure réalité du terrain, aux besoins criants qui sont les leurs, et des décideurs politiques au Nord, notamment les administrateurs du Fonds mondial, qui doivent veiller à la pérennité de ce mécanisme de financement sans oublier son objectif sanitaire principal.

Les 4 pays de l'étude sont des pays où Solthis intervient en appui aux programmes financés par le FM. Ces pays représentent un très faible pourcentage des subventions du FM. Cependant, nous sommes convaincus que la force de cet organisme dépasse largement sa capacité à récolter des financements. Parce que le FM est un acteur majeur de la santé mondiale aujourd'hui, il doit pouvoir répondre à l'importance stratégique et humanitaire de ces pays. Nous espérons avec ce rapport pouvoir éclairer les Administrateurs du FM pour qu'ils prennent des choix clairs et courageux afin de lever les blocages qu'une mauvaise application du risque financier entraîne sur le terrain et de mettre au premier plan la santé des populations.

Louis Pizarro
Directeur Général de Solthis

Solthis est une ONG française créée en 2003, ayant pour objectif d'œuvrer au renforcement des systèmes de santé des pays où elle intervient, pour leur permettre d'offrir une prise en charge médicale de qualité, accessible et pérenne. Solthis intervient en Sierra Leone, au Niger, au Mali et en Guinée. Solthis est aussi intervenue à Madagascar, au Burkina Faso et au Burundi.

L'appui technique fourni par Solthis à ses partenaires nationaux concerne les domaines suivants : la formation des ressources humaines, la gestion et l'approvisionnement de stocks de médicaments, les systèmes d'information sanitaire et enfin la planification stratégique et la mise en œuvre des politiques en matière de prise en charge du VIH.

Dans le cadre de cet appui, Solthis est en relation avec le Fonds mondial à plusieurs niveaux (et selon les pays d'intervention) : membre de plusieurs CCM ou conseillère auprès des membres du CCM, Solthis est aussi sous-récepteur pour des activités de formation et d'assistance technique et participe à la rédaction des demandes de subvention. Enfin, Solthis joue souvent le rôle de lien entre le terrain et les équipes du Fonds mondial à Genève.

L'expertise de Solthis est basée sur sa compréhension globale des problèmes liés à l'accès aux soins et aux traitements du VIH/sida en tant qu'ONG mais également en tant qu'agent et partenaire de la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial dans les pays en développement. Par ailleurs, Solthis rencontre régulièrement le Fonds mondial à Paris ou à Genève dans le cadre de réunions d'informations et de suivi, et a assisté à plusieurs Conseils d'administration du Fonds mondial en tant que membre de la délégation française.

Les pays de l'étude

Les 4 pays de l'étude sont la Guinée, le Mali, le Niger et la Sierra Leone, pays dans lesquels Solthis intervient en appui aux programmes financés par le Fonds mondial.

Ils présentent des points de convergence qui expliquent la pertinence d'une analyse transversale de leurs situations de blocages dans la mise en œuvre des subventions du FM :

- Une **instabilité socio-politique et une fragilité** (structurelle ou ponctuelle) qui les classent parmi les Etats les plus fragiles, et ce d'autant plus depuis la crise Ebola en Guinée et en Sierra Leone qui a mis à jour, si besoin était, la faiblesse des systèmes de santé et le peu de moyens des acteurs de terrain.
- Des **difficultés systémiques de mise en œuvre** et des blocages récurrents liés aux contextes difficiles (peu d'acteurs, peu ou pas de décentralisation, des ressources limitées, des systèmes de santé fragilisés,...)
- Des **pays à faible taux de décaissement du FM**, en particulier sur les activités, les questions d'approvisionnement étant, en parties, gérées dans le cadre du PPM (anciennement VPP)
- Enfin, des pays qui ont tous été placés sous **investigations du Bureau de l'Inspecteur Général (BIG) entre 2010 et 2012**.

Il nous a paru important de démarrer cette étude avec les constats du Fonds mondial en ce qui concerne ces 4 pays. Voici, en synthèse, les informations qui nous ont été fournies :

Au Niger, des irrégularités majeures ont été identifiées dans les contrôles de routine et par un audit externe. Suite à cela, une investigation du BIG a été déclenchée qui a confirmé les irrégularités identifiées (appels d'offres non transparents, pièces justificatives falsifiées ou non disponibles, paiements non conformes aux activités prévues). Le portefeuille est ainsi géré sous la politique de sauvegarde additionnelle depuis 2012. Ceci a permis d'étendre les activités

au-delà des activités essentielles malgré l'identification de problèmes fiduciaires importants. En octobre 2014, les subventions actives totalisent un montant de 59.5 millions d'euros, couvrant la période de mi-2013 à mi-2016.

La Guinée est un pays « à risque élevé et à haute instabilité politique, où la corruption, le manque d'infrastructures et de travailleurs qualifiés demeurent des défis majeurs » d'après le Fonds mondial. Jusqu'en 2012, très peu de financements avaient été décaissés aux programmes au cours des années précédentes. En août 2012, le Bureau de l'Inspecteur général a lancé une enquête sur la subvention de la série 6 pour le VIH, ainsi que les subventions signées avant la série 10. Un rapport sur les conclusions de l'enquête est attendu avant la fin de l'année 2014.

En 2013, le Secrétariat du FM a entrepris une restructuration importante du portefeuille de la Guinée, en limitant le nombre de sous-réциpiendaires et en intégrant des ONG internationales en tant que réциpiendaires principaux ; des mesures d'atténuation des risques ont également été mises en place au cas par cas : Zero Cash Policy, agent fiduciaire... D'après le Secrétariat, ces mesures ont permis de doubler les décaissements du FM vers les RP et d'améliorer la performance des subventions.

Au Mali, deux enquêtes ont été menées par le BIG, une sur les subventions Paludisme et Tuberculose (publié en 2011, le rapport faisant état de dépenses inéligibles pour un montant de 5.2 millions de dollars), une autre réalisée sur la subvention VIH de la série 4 en 2012. Par ailleurs, d'avril 2012 à février 2014, les équipes du Fonds mondial n'étaient pas autorisées à se rendre au Mali pour des raisons de sécurité.

Des mesures de sauvegarde additionnelle ont été mises en place (Zero Cash Policy, conditions suspensives, réduction des investissements,...) et le portefeuille a été en partie restructuré (mise en place de RP internationaux). D'après le Fonds mondial, ceci a permis d'éviter les ruptures de traitement via la signature d'une extension sans cout d'un an sur la phase 1 et la signature de la Phase 2 de la subvention VIH avec le PNUD comme réциpiendaire principal. Ces mesures ont également permis d'assurer un approvisionnement continu en antirétroviraux, médicaments antipaludiques, moustiquaires imprégnées et autre produits de santé, et d'assurer le paiement des salaires (440 personnes prise en charge sous le VIH).

Enfin, en Sierra Leone, une enquête du BIG, publiée en mai 2014, sur la série 7 paludisme et tuberculose a mis en lumière des activités frauduleuses. Des mesures de limitation des risques ont alors été mises en place : externalisation des achats de produits non sanitaires (via l'UNOPS), mise en place d'une Zero Cash Policy, transfert des activités de soutien nutritionnel au Programme Alimentaire Mondial et contractualisation directe entre le FM et un agent fiduciaire (cosignataire des comptes en banque des RP, responsable la validation des dépenses avant décaissements). La subvention VIH, pourtant non concernée par l'enquête du BIG, a également été placée sous ces mesures de sauvegarde et le nombre de SR a été réduit.

Il est important de noter que, sur ces 4 pays ayant connu des investigations, seuls les rapports de la Sierra Leone (publié en mai 2014²) et du Mali (publié en octobre 2014³) ont été rendus publics, plusieurs années après les enquêtes. Nous voyons ainsi que des mesures lourdes et des restructurations importantes ont été mises en place pour répondre à des situations urgence. D'après le Fonds mondial, ces mesures ont permis de maintenir un niveau minimum de financement et d'activités. Elles ont effectivement facilité les décaissements du FM vers un certain nombre de RP, sans que cela se traduise systématiquement par une augmentation des décaissements des RP pour les SR et leurs activités. Elles ont également eu un impact important sur les activités et sur les acteurs de terrain : moins de fluidité et de cohérence des activités, création de délais ou de coûts importants, processus de substitution... Ce rapport cherche donc à faire le point, trois ans après la mise en place de ces différentes mesures, sur les conséquences de celles-ci et les moyens d'améliorer et d'optimiser la gestion des subventions du Fonds mondial dans ces pays dits « fragiles », afin de rééquilibrer l'approche des risques et de remettre le santé publique au premier plan.

2. The Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM). Investigation Report of Global Fund Grants to Sierra Leone, Principal Recipient Sierra Leone Ministry of Health and Sanitation GF-OIG-14-005, Geneva: The Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. 2014
3. GFATM..Irrégularités dans le cadre de la mise en œuvre de la Subvention du Round 4 HIV (MAL-405-G02-H) – 172/2009 . Octobre 2014

Méthodologie

Afin d'être au plus près de la réalité actuelle des difficultés de terrain, le présent travail est circonscrit aux 4 pays cités, est limité à l'étude des subventions en cours. Dans tous les pays, les subventions liées aux 3 maladies (VIH, tuberculose et paludisme) ainsi que les subventions liées au renforcement des systèmes de santé, lorsqu'elles existent, ont été étudiées.

Dans l'optique d'avoir une approche la plus large et la plus complète possible, le recueil d'informations a été fait par différents canaux. Cela a compris les activités suivantes :

- Une revue de la littérature du Fonds mondial : site du Fonds mondial, documents officiels de gestion des subventions⁴, suivi des activités du Conseil d'Administration...
- Des interviews avec les personnes du Fonds mondial, notamment la Grant Management Division, la Risk Management Division, et la Grant Management Support Division.
- Des entretiens dans les 4 pays d'intervention⁵.
- Une revue de la littérature et le suivi des actualités sur les thématiques suivantes : financement du développement, gestion des risques, Etats fragiles, coût efficacité, corruption.
- La participation à certaines activités du FM, notamment le CA de Jakarta en mars 2014, et l'atelier de lancement du Nouveau Modèle de Financement à Dakar en avril 2014.

Au total, ce sont 87 entretiens qui ont été menés auprès de 140 personnes qui représentent* :

- 13 PR (notamment chargés de programme FM et chargés des finances)
- 18 SR, SSR et SSSR
- 14 représentants des programmes nationaux sur les 3 maladies
- 14 partenaires techniques et financiers (dont ONUSIDA, UNICEF, PAM, coopérations bilatérales, ...)
- 19 membres de CCM
- 4 Agents locaux du Fonds (LFA)
- 3 agents fiduciaires (AF)
- 16 personnes du Secrétariat du Fonds mondial (Grant Management, Risk Management, Grant Management Support teams)**

* Il est normal que le nombre combiné des chiffres donnés ici ne fasse pas le compte de 87 puisqu'une structure peut être à la fois PR et programme national ou partenaire technique et financier et membre du CCM par exemple...

** En dehors des entretiens formels, de nombreux échanges par téléphone et par mail ont eu lieu avec les équipes du FM, notamment avec les équipes pays de Guinée, Mali, Niger et Sierra Leone.

4. Le site du FM n'est pas mis régulièrement à jour et les dernières versions de certains documents de gestion des subventions ne sont pas accessibles.

5. Le panel de personnes rencontrées représente donc l'intégralité des subventions, même s'il est évident que, compte tenu de l'expertise et du champ d'intervention de Solthis, mais également du nombre d'acteurs investis dans le champ du VIH/sida sur le terrain, les subventions VIH sont plus largement représentées dans le panel (environ 50% des personnes rencontrées).

Ce travail comporte bien évidemment certaines limites :

- Un accès partiel aux documents et échanges entre les différents interlocuteurs (documents confidentiels, échanges de mails, ...)
- La nécessité de synthèse d'un tel travail, qui ne peut donc détailler point par point la spécificité de chaque situation tout en cherchant à souligner la complexité d'un système, dans des situations très variables selon les pays et les contextes. Cette complexité et cette approche qualitative limitent de fait les possibilités d'étude statistique
- La durée de l'étude (six mois) mise en parallèle de la « durée de vie » des subventions du Fonds mondial (plusieurs années). Des changements opérés récemment par le Fonds mondial n'ont pas forcément pu être observés sur le terrain dans les 6 à 12 derniers mois, mais pourraient avoir un effet notable dans les mois à venir
- Enfin la période actuelle de transition que connaît le Fonds mondial, avec notamment la mise en place du Nouveau Modèle de Financement.

A l'étude des difficultés de terrain qui ont été identifiées et documentées grâce aux missions, il nous a semblé indispensable d'ajouter une étude plus théorique de la politique de gestion des risques du Fonds mondial et de son approche des Etats fragiles. En effet, sans cette phase préalable, il est extrêmement difficile de comprendre non seulement l'architecture complexe qui définit les principes de gestion des subventions sur le terrain, mais également la logique de fonctionnement du Fonds mondial.

Ce document se veut un outil de plaidoyer mais n'a pas pour vocation de stigmatiser des structures ou des situations particulières. Le travail de récolte des informations a souvent été possible grâce à la confiance que les différents interlocuteurs nous ont témoignée, souvent sous couvert de discrétion. C'est pourquoi la quasi-totalité des situations reportées ont été anonymisées.

Au final, ce travail ne prétend pas à l'exhaustivité et doit être clairement distingué d'une évaluation; il s'agit d'une photographie, à un moment donné, des difficultés de mise en œuvre, qui doit permettre de chercher, ensemble, des solutions concrètes et pragmatiques pour permettre d'optimiser au maximum l'efficacité des subventions dans les pays concernés par cette étude.



I-Les principes du Fonds mondial à l'épreuve des Etats fragiles

1. Les principes du Fonds mondial face à la crise

Conçu au départ comme un outil novateur de financement de programmes au niveau international, le Fonds mondial se présente dès ses débuts comme « fidèle aux principes de transparence et de responsabilité dans son fonctionnement, et utilise une méthode d'octroi de subventions novatrice, rapide et simplifiée »⁶.

1.1. Le socle du modèle

Ses 3 principes de base qui constituent le « socle » de son modèle sont les suivants⁷ :

- 1. L'appropriation par les pays** – « *Les pays savent comment résoudre leurs problèmes. La notion d'appropriation par les pays signifie que ceux-ci définissent leurs propres solutions pour combattre ces trois maladies et assument l'entière responsabilité de leur mise en œuvre. C'est ainsi que chaque pays peut adapter sa riposte à son propre contexte politique, culturel et épidémiologique.* » On remarque, dans la pratique, que cette adaptation est en fait plus spécifiquement présente au niveau de la rédaction des propositions, mais qu'elle semble difficile à garantir dans la mise en œuvre, notamment dans les pays les plus fragiles ayant connu des difficultés de gestion voire des accusations de fraudes, comme c'est le cas dans les pays étudiés. Nous verrons dans ce rapport comment ce principe peut être ou non respecté dans ces contextes particuliers.
- 2. Financement en fonction des résultats** – « *Cela signifie que le maintien des financements dépend des résultats. Si le financement initial est approuvé en fonction de la solidité d'une proposition, sa reconduction dépend de l'aptitude des pays à fournir des résultats avérés. Autrement dit, pour continuer à bénéficier des financements, les pays doivent être en mesure de démontrer comment les fonds ont été dépensés et quels résultats cela a permis d'obtenir* ». Encore une fois, ce principe reste assez théorique dans certains contextes, notamment lorsque les procédures de gestion et de contrôle des risques rendent plus difficile et plus lente la mise en œuvre et impactent donc directement la performance. Dans ce cas, faut-il garder les mêmes critères et les mêmes modes de fonctionnement ?
- 3. Partenariat** – « *Seule la coopération permettra de vaincre le sida, la tuberculose et le paludisme. Le modèle de fonctionnement du Fonds mondial prévoit que toutes les parties prenantes travaillent de concert, y compris les autorités publiques, la société civile, les communautés vivant avec la maladie, les partenaires techniques, le secteur privé, les organisations confessionnelles, le secteur universitaire ainsi que les autres organisations multilatérales et bilatérales. Toutes les entités engagées dans la lutte contre les maladies doivent participer au processus décisionnel* ». En effet, il est évident sur le terrain que la mise en œuvre des financements du FM est un projet partagé entre de nombreux partenaires. C'est à la fois ce qui le rend complexe et en même temps ce qui donne son intérêt et sa pertinence au dispositif, mais qui allonge parfois les processus de décision. Cela pose aussi la question de la coordination du FM avec les autres acteurs.

6. GFATM - Sustaining Performance, Scaling Up Results: Third Progress Report, 2005

7. <http://www.theglobalfund.org/en/about/principles/>

En complément, un autre principe important pour le FM bien que non-écrit dans sa liste de principes fondateurs : la transparence. Le Fonds mondial revendique une communication ouverte et transparente, publiée de très nombreuses informations concernant les subventions sur son site internet (projets déposés, argent décaissé, coordonnées des différents interlocuteurs...) mais également en ce qui concerne ses processus décisionnels (décisions du Conseil d'administration, comptes rendus des différents comités, ...) et ses rapports d'audits (notamment rapports des enquêtes du Bureau de l'Inspecteur Général)⁸. Mais l'on pourrait déplorer le manque de mise à jour de certaines informations (notamment concernant les subventions) ainsi qu'une certaine difficulté à retrouver les informations dans l'accumulation de documents mis en ligne. Le FM est placé en dixième position dans l'Index de Transparence de l'Aide publié en 2014⁹, en recul de 4 places par rapport à 2013.

Ainsi, cet outil innovant de financement qu'est le FM a ancré son évolution autour de ces principes nobles et pleins de bon sens, cherchant à promouvoir une nouvelle approche du financement du développement. Mais nous allons voir comment ces principes sont mis à rude épreuve dans les pays fragiles de cette étude.

1.2. La réforme : rassurer les donateurs en renforçant les contrôles

Suite à la crise financière de 2008, et à la réduction des enveloppes disponibles pour financer les projets d'aide au développement, des stratégies pour maximiser l'utilisation et l'impact de ces financements ont vu le jour. C'est ainsi par exemple que des enveloppes fixes définissant le montant des subventions pour chaque pays ont été mises en place par le Fonds mondial dans le cadre du Nouveau modèle de financement.

Mais c'est aussi et surtout la crise de confiance de 2010 qui a eu un impact majeur sur la gestion des subventions au niveau du Fonds mondial. En effet, les cas de mauvaise gestion et de détournements qui éclatent au grand jour en 2009 – 2010 (Mali, Mauritanie, RCA...) sont largement relayés, en partie du fait de la politique de transparence dans la communication du Fonds mondial.

En 2010, le Bureau de l'Inspecteur Général (BIG) du Fonds mondial édite un rapport qui fait état d'utilisations frauduleuses ou abusives des fonds dans 6 pays, identifiant par la même occasion des zones de risques importants. Ce rapport porte ombrage à l'organisation et vient remettre en question la gestion opérée : si des avancées ont eu lieu grâce aux financements du Fonds mondial, beaucoup dénoncent également la faiblesse du contrôle et de la gestion des risques et le manque de rigueur dans le suivi des subventions.

De nombreuses subventions sont alors gelées, en attente d'une révision des systèmes de contrôle.

Après 2011, la modification de la politique de gestion des risques du FM (entamée en 2009) s'est intensifiée afin de répondre à cette situation de crise¹⁰ et de tenter de rassurer les donateurs, dont les inquiétudes grandissent : doivent-ils continuer à contribuer au financement du Fonds mondial ? Leur argent est-il bien utilisé ?

Pour parer à ces inquiétudes, le Fonds mondial met alors en œuvre une réforme, axée sur 2 aspects clés :

- La réforme interne de l'organisation : modifications au niveau de l'organigramme et des procédures internes mais aussi des ressources humaines avec des changements importants au niveau des équipes.
- La révision des principes de gestion des subventions et de gestion des risques.

“ Il est évident que les pays ont pris de mauvaises habitudes au début du FM : avoir des niveaux très importants de financement sans réel contrôle ni accompagnement. ”

Un chargé de programme

8. www.theglobalfund.org

9. <http://ati.publishwhatyoufund.org/index-2014/results/>

10. "The Board, in November 2009, approved the Global Fund Risk Management Framework that, among other things, sets out the Global Fund's Risk Management Policy and the Risk Management Process." GFATM, Update on Risk Management, Twenty-Ninth Board Meeting Colombo, Sri Lanka, 18-19th June 2013 GF/B29/06, 2013

Aujourd'hui, le Fonds mondial continue de chercher à améliorer son efficacité et à garantir la bonne utilisation de ses fonds en favorisant la capacité des pays à absorber de façon plus intense les ressources. Pour cela, plusieurs évolutions sont en cours et notamment :

1. Le Step Up project (évolution interne du Secrétariat du FM pour faciliter les procédures de gestion, de validation et de virement des subventions)
2. Réduction de certaines procédures (limitation du nombre de conditions précédentes et suspensives, tentatives pour baisser les délais de réponse...)
3. Révision de la Risk Management Policy
4. Réflexion autour des Etats fragiles (cf infra)
5. Réflexion autour de l'organisation interne (renforcer les équipes chargées du suivi des pays prioritaires / à haut impact / à haut risque)



S'il est évident que le Step Up project a permis de faciliter et de simplifier un certain nombre de procédures et ainsi de réduire les délais de traitement au niveau du Secrétariat, la réforme des équipes pays a également reçu un écho très favorable sur le terrain : en effet, une amélioration notable de la communication entre les pays et le Fonds mondial par rapport à la période précédente (avant 2012), principalement via une plus grande proximité avec les équipes pays et notamment les gestionnaires de portefeuille, a été largement soulignée. Elle s'illustre par la multiplication des missions terrain, une plus grande réactivité dans le suivi à distance, une meilleure ouverture aux discussions ou aux améliorations dans la mise en œuvre des subventions...

2. "Pas de risque zéro mais une tolérance zéro": le risque financier au centre du dispositif

Force est de constater que le risque est devenu central dans l'approche de gestion des subventions du Fonds mondial, notamment dans des contextes fragiles ou considérés comme « à haut risque », avec pour conséquence une multiplication des procédures de contrôle et des niveaux d'exigence extrêmement élevés de la part du Fonds mondial.

Pour mieux comprendre les facteurs de blocages identifiés par Solthis sur le terrain, il est nécessaire dans un premier temps de détailler l'approche développée par le Fonds mondial en ce qui concerne la gestion des risques.

2.1. Les fondements de la politique de gestion des risques

Le Cadre de gestion des risques du Fonds mondial vise à définir les politiques de gestion de risque et les procédures à suivre. En complément, depuis 2012, une approche systématique de la gestion du risque a été développée¹¹, qui consiste à enregistrer et évaluer régulièrement tous les risques qui déterminent le succès d'une subvention au moyen du « Qualitative Risk Assessment, Action Planning and Tracking Tool 'QUART' », un outil développé par le FM. Pour l'instant appliqué avec « parcimonie » et réservé aux pays à haut risque, à haut impact ou à haut niveau de financement, il est prévu de l'étendre plus largement par la suite à l'ensemble des pays d'intervention du FM. Il est utilisé dans les 4 pays concernés par ce rapport.

Il s'agit d'un tableau qui identifie quatre types de risques : Programmatiques et Performances ; Financiers et Fiduciaires ; Services et Produits de Santé ; Gouvernance, Suivi et Gestion. Au total, ces quatre catégories regroupent 19 risques identifiés, eux-mêmes déterminés par une liste de 182 facteurs étudiés durant la mise en œuvre.

Les résultats de cette analyse¹² permettent de définir un guide des actions à mettre en œuvre pour permettre de limiter les risques identifiés dans les différents programmes.

11. GFATM, Corporate_ActionsTakenToPreventAndDetectMisuseOfFunds_Report_en, « Preventing and Detecting Possible Misuse of Funds ».

12. L'analyse QUART et réalisée par l'équipe pays puis validée par le Département des Risques et le Comité des Risques Opérationnels.

Overall Portfolio Risk Index (2.01)	Operational Risks ¹²			
	1. Programmatic & Performance Risks (1.87)	2. Financial & Fiduciary Risks (2.03)	3. Health Services & Products Risks (2.25)	4. Governance, Oversight & Management Risks (1.96)
1.1 Limited Program Relevance (1.47)	2.1 Low Absorption or Over-commitment (1.98)	3.1 Treatment Disruptions (2.67)	4.1 Inadequate CCM Governance & Oversight (1.93)	
1.2 Inadequate M&E & Poor Data Quality (2.25)	2.2 Poor Financial Efficiency (2.12)	3.2 Substandard Quality of Health Products (2.17)	4.2 P Inadequate PR Governance & Oversight (2.10)	
1.3 Not Achieving Grant Output Targets (1.90)	2.3 Fraud, Corruption, or Theft of Global Fund Funds (1.98)	3.3 Poor Quality of Health Services (2.49)	4.3 Inadequate PR Reporting & Compliance (2.35)	
1.4 Not Achieving Program Outcome & Impact Targets (1.99)	2.4 Theft or Diversion of Non-financial Assets (2.10)	3.4 Inadequate Access and Promotion of Equity & Human Rights (1.68)	4.4 Inadequate Secretariat and LFA Management & Oversight (1.43)	
1.5 Poor Aid Effectiveness & Sustainability (1.63)	2.5 Market and Macroeconomic Losses (1.58)			
	2.6 Poor Financial Reporting (2.41)			

En complément, une cartographie des risques pour chaque subvention est réalisée par les équipes pays.

A partir de ces différents éléments, des mesures spécifiques d'atténuation des risques à mettre en place sont définies. Pour les nouvelles subventions, une évaluation des capacités du RP à mettre en œuvre la subvention est réalisée – le Secrétariat ayant défini un « standard minimum » aussi bien sur les aspects programmatiques que financiers. Les lacunes ainsi identifiées doivent être comblées avant le démarrage de la subvention. Lorsque cela n'est pas possible, des mesures d'atténuation sont mises en place (changement des clauses de mise en œuvre, sous-traitance ou externalisation de certaines fonctions comme par exemple la gestion financière, l'approvisionnement etc...).

Par ailleurs, l'impact est placé au centre du discours du FM sur la gestion des risques : « Lorsque l'on prend des décisions en ce qui concerne les risques, les effets de ces décisions sur le but ultime, c'est à dire le but d'atteindre un impact maximum sur les trois maladies, doit être soigneusement équilibré. L'effet net de chaque décision de gestion de risques sur cet impact doit être positif »¹⁴. D'autant que les retours des audits et investigations sont bons et mettent en avant un taux très bas de fonds détournés, par rapport à la moyenne mondiale.

“ Sur 40% des subventions du FM contrôlées, la moyenne des fonds détournés est de 1,8% - contre 5% en moyenne globale des financements des autres bailleurs dans ces mêmes pays. Après prise en compte des recouvrements, ce chiffre tombe à 1,2%¹³. ”

Le Fonds mondial

13. Le FM spécifie néanmoins que ce chiffre pourrait potentiellement croître si toutes les subventions étaient auditées, sans pour autant dépasser le niveau des 5%, en raison des efforts réalisés pour prévenir et détecter les détournements de fonds.

14. GFATM (2014), "Draft Risk Management Policy" - GF/AEC09/04 - GF/AEC09/04

2.2. Les mesures de limitation de risques

Une fois les risques identifiés grâce à ce processus, chaque RP est en charge de rédiger un plan de gestion des risques qui s'applique à sa subvention. Dans les pays concernés par ce rapport, ces plans sont revus et validés par le Fonds mondial. Puis des mesures de contrôles additionnelles peuvent être déterminées par le FM afin de réduire la sévérité et la probabilité que le risque atteigne le programme en question. C'est le cas en Guinée, au Mali, au Niger et en Sierra Leone, où les principales mesures mises en œuvre sont les suivantes :

- **Agents Locaux du Fonds (LFA)** : les Agents Locaux du Fonds sont souvent définis comme « les yeux et les oreilles du Fonds mondial » sur le terrain. Etant donné que le FM n'a pas de bureau dans les pays, le LFA a pour rôle de superviser, vérifier et rendre compte au FM sur la performance des subventions. Les LFA sont sélectionnés d'après un processus compétitif.

Dans le cadre de la gestion des risques, trois activités complémentaires ont été ajoutées à la liste de leurs responsabilités : (1) Examiner les catégories de coûts à haut risque tels que les activités de formation, les dépenses liées aux véhicules et les salaires; (2) L'exécution ciblée des vérifications judiciaires; et (3) des contrôles sur les fournisseurs relatifs aux marchés à haut risque. Le budget total dédié aux LFA par le Fonds mondial est d'environ 60 millions de dollars pour l'année 2014¹⁵. Son rôle de recommandation auprès du gestionnaire de portefeuille est essentiel.

- **Agents Fiduciaires ou Fiscaux (AF)** : ils travaillent avec le RP et l'appuient directement par le biais d'un certain nombre de services de gestion financière qui doivent permettre d'assurer la mise en place de contrôles effectifs, limiter les risques de fraude et contribuer à la continuité des programmes dans des environnements à haut risque. Si ses attributions peuvent varier d'un pays à l'autre, ses missions de base concernent l'accompagnement et la vérification d'un certain nombre de tâches par les bénéficiaires, et notamment : la mise en œuvre d'un manuel de procédure de gestion financière, la gestion des espèces et la vérification des transactions financières, la gestion financière au niveau des SR, la mise à jour des livres de compte et la réalisation en temps et en heure des rapports financiers. Dans la plupart des cas, ils agissent en tant que cosignataires de tous les ordres bancaires du RP. Un des objectifs de leur poste peut également consister à assurer la transition vers un nouveau RP. Il y a donc une part non négligeable d'appui technique directement intégrée dans leur mission. Le financement de l'AF, se fait sur le montant de la subvention puisque ces coûts sont considérés comme faisant partie de la mise en œuvre de la subvention. Ainsi, s'il n'a pas été prévu au démarrage de la subvention, il faudra dégager des lignes budgétaires pour le prendre en compte.
- **Zero Cash Policy (ZCP)** : Cette mesure vise à limiter les transferts de fonds aux SR et SSR en réalisant des paiements directs des RP aux fournisseurs de biens et services. La ZCP peut également concerner les paiements de Per Diems et de salaires dans certains cas. Cette mesure, emblématique des pays sous investigation, est celle qui pose le plus de problèmes d'adaptation aux contextes fragilisés et très peu décentralisés d'Afrique de l'Ouest (cf. Etude cas p. XXX).

« Le gestionnaire de portefeuille dépend beaucoup de son LFA et de ses recommandations .

»

Un gestionnaire de portefeuille du FM

15. 65 millions sur le budget 2013, ce qui correspond à environ 1,5% des décaissements sur la période.

L'Agent Fiduciaire et la Zero Cash Policy sont des mesures récentes, mises en place depuis environ 2 ans. Le Fonds mondial souligne donc qu'il y a assez peu de recul sur ces dispositifs et que des ajustements sont faits régulièrement pour permettre de les adapter au mieux aux contraintes du terrain.

- **PPM** (Pooled Procurement Mechanism - anciennement Voluntary Pooled Procurement): lorsqu'un pays passe sous PPM, l'achat des produits de santé et produits non médicaux est réalisé directement avec les fabricants. Ceci avec plusieurs objectifs : assurer un approvisionnement en temps voulu, efficace et fiable ; garantir le respect des normes de qualité du Fonds mondial ; œuvrer à l'obtention de prix compétitifs pour les produits de santé essentiels. Cela a également pour objectif de lutter contre les détournements et le vol de produits médicaux.
- **Conditions Précédentes, conditions spéciales et conditions suspensives** : le document de base de gestion des subventions est le Standard Terms and Conditions. Il définit les rôles et responsabilités du RP dans la subvention.
Dans le cadre de mesures de limitation des risques, des conditions spécifiques peuvent être intégrées, qui entravent la mise en œuvre du programme jusqu'à réalisation de la ou des conditions énumérées dans le document de subvention.
Il arrive aussi, de façon assez exceptionnelle, que l'inclusion de certaines conditions précédentes et spéciales soit demandée par le RP afin de pouvoir désengager sa responsabilité, notamment dans des contextes sécuritaires difficiles (cas du PNUD au Mali par exemple).
D'après le FM, un travail important a été réalisé en 2012 et 2013 sur certaines subventions pour en limiter les conditions et les intégrer de préférence dans le cadre des Management Letters (lettres de gestion des subventions), mais peut être que cela ne sera réellement visible que sur les prochaines subventions à signer.
- **Non-objection** sur les processus d'achat, de services, de recrutement notamment. Ce principe doit permettre de contrer les problèmes de risques et de retard. Cependant, il est très difficile à définir et n'est pas clairement explicité dans le Operational Policy Manual.
- **Réduction des investissements** dans des activités à haut risque (formations, campagnes de communication, ressources humaines)¹.

Enfin, d'autres mesures comme les Commissaire aux comptes (contrats directs avec des auditeurs externes pour garantir la sélection des cabinets d'audit de qualité et assurer la précision et la rapidité de l'information financière produite), les codes de conduite (pour les fournisseurs et les bénéficiaires, les liant juridiquement à un comportement éthique pendant la gestion de la subvention) ou les contrôles d'intégrité (de personnes et entités qui gèrent des fonds de subvention) ont été développés. Enfin, dans certains cas, le portefeuille peut être restructuré (réduction du nombre de SR, passage de PR nationaux à des PR internationaux,...).

Tous ces éléments sont gérés directement par les équipes pays, qui décident de la mise en place –ou non- de tel ou tel mécanisme de limitation des risques, parfois en concertation avec les RP.

A l'inverse, il n'est pas possible pour un PR ou un CCM de faire appel de la décision visant à placer une subvention et/ou un pays sous le régime de la politique de sauvegarde supplémentaire¹⁷.

Par ailleurs, au-delà de leur mission d'évaluation et de contrôle du risque, les équipes pays ont également un rôle en interne auprès du Secrétariat pour « défendre » leur subvention et, éventuellement et dans des cas d'urgence ou

16. GFATM (2013) "Preventing and detecting possible misuse of funds" in Corporate actions taken to prevent and detect possible misuse of funds, http://www.theglobalfund.org/en/mediacenter/announcements/2013-05-17_Global_Fund_Report_on_Preventing_and_Detecting_Possible_Misuse_of_Funds/

17. GFATM, Global Fund Policies and Guidelines, March 2011

d'exception, plaider pour que des traitements exceptionnels soient appliqués aux subventions dont ils ont la charge afin d'assurer la continuité des activités essentielles. Ainsi, sur le Mali par exemple, 12 notes ont été envoyées par l'équipe pays en interne en 2012 pour demander des exceptions, afin de permettre de continuer la mise en œuvre des subventions alors que le pays était sous investigation.

Enfin, dans le dispositif classique du FM, le CCM est censé jouer un rôle important dans le système d'assurance, en termes d'anticipation et de supervision des risques au niveau des pays. Il est notamment en charge¹⁸ :

- D'anticiper les défis liés aux risques au moment du développement de la proposition
- Planifier l'appui technique nécessaire en termes de gestion des risques
- Assurer le rôle de supervision auprès des PR
- Revoir régulièrement les documents de suivi (PUDR, rapport financiers, rapports annuels d'audit...)
- S'enquérir de l'opinion du LFA lors des debriefings
- Fournir des solutions de gestion des risques

Mais il faut reconnaître que les CCM des pays de l'étude ne sont aujourd'hui pas assez forts ni outillés pour jouer pleinement ce rôle, même si un travail important est en cours pour rendre opérationnels leurs comités de suivi stratégique.

Le Bureau de l'Inspecteur Général (BIG)

Le Bureau de l'Inspecteur Général est une « ligne de défense supplémentaire » et une assurance dans la prévention et la détection de détournement de fonds. Les activités principales menées par le BIG sont : l'audit interne, les revues dans les pays, la validation de l'assurance, les inspections, les enquêtes, les mesures et formations contre la fraude, les services de consultation.

Le BIG fonctionne comme une unité indépendante du Fonds mondial, qui relève directement du Conseil d'Administration au travers du comité d'Audits et d'éthique.

Enfin, le Secrétariat est actuellement en train de travailler à définir le niveau de tolérance du FM au risque, afin de pouvoir opérationnaliser sa prise en compte. Il s'agit de faire l'équilibrage entre les risques financiers et les risques pour la mission du FM et notamment les risques de ne pas remplir la sa mission. Ceci doit permettre de s'assurer que les risques sont gérés de manière appropriée mais aussi que les ressources sont utilisées de manière effective¹⁹.



18. Kostopoulos M., GFATM LFA & Risk Management Team (2011) - "Risk Management and the CCM", October 2011

19. GFATM (2014) "Defining Risk Tolerance" – GF/FOPC12/15

2.3. Analyse des enjeux de cette politique

En ce qui concerne les LFA, il arrive que la pertinence des contrôles effectués soit remise en cause puisqu'il est arrivé que les fraudes ne soient pas détectées par le LFA avant la venue du BIG.

Lorsque le rôle du LFA est endossé par des cabinets internationaux avec des experts ou consultants étrangers, parfois même situés en dehors du pays (comme ce fut le cas avec le LFA de Sierra Leone situé au Ghana pendant un temps ou celui de la Guinée situé à Abidjan), la notion même d'Agent « local » peut être questionnée. Dans ce cas, le fait d'être « local » n'est qu'une indication géographique concernant le lieu d'implantation des bureaux du LFA et non pas une garantie de bonne connaissance du contexte, des interlocuteurs ou des pratiques du pays. Enfin, les champs d'expertise autre que financiers (notamment sur les questions d'approvisionnement et de santé publique) ne sont pas toujours évidents ou reconnus.

Les retours sur les Agents fiduciaires sont variés : si les RP évoquent un sentiment de défiance de la part du FM à leur égard à l'origine de la mise en place de l'AF, il y a tout de même une certaine appréciation d'un dispositif qui limite les difficultés financières et notamment les possibilités de dépenses inéligibles, et qui opère de l'appui technique. Cependant, des difficultés liées à des circuits de validation rallongés et à des incohérences entre AF et LFA sont également rapportées.

Au niveau du FM, les équipes pays en revanche, apprécient ce dispositif qui leur donne des garanties par rapport à la gestion financière des RP et permet d'assurer la continuité de certaines subventions dans des périodes complexes comme par exemple des périodes post-BIG, en attente de publication du rapport.

Mais l'on pourrait questionner le fait qu'un niveau de contrôle imposé par le FM ne soit pas reconnu en tant qu'autorité de validation et que, au final, cela ne protège pas le RP de dépenses inéligibles.

Terms and Conditions Relating to Fiscal Agent – Grant Agreement

The Principal Recipient acknowledges and agrees that the Global Fund reserves the right to classify any expenditure of Grant funds, regardless of pre-verification or endorsement by the Fiscal Agent, as ineligible and in breach of this Agreement, in which case Article 27 of the Standard Terms and Conditions of this Agreement shall apply.

En ce qui concerne le BIG, des enquêtes ont eu lieu dans les quatre pays de l'étude, entre 2010 et 2012, mais seulement deux rapports ont été publiés : en mai 2014 pour la Sierra Leone (soit plus de 2 ans après la réalisation de l'enquête²⁰) et en octobre 2014 pour le Mali²¹, près de 4 ans après le début des enquêtes. A octobre 2014, le Niger et la Guinée attendent toujours la publication de ces enquêtes.

Sur les 4 pays, de très nombreux acteurs parlent de « l'épée de Damoclès » qui a été ou est toujours suspendue au-dessus de leur tête en attente de la publication de ces rapports, d'autant que le temps qui passe ne fait qu'alimenter les confusions et les inquiétudes sur le terrain, et parfois même une forme de paranoïa vis-à-vis du Fonds mondial, certains se questionnant sur les réelles intentions du Secrétariat ou sur leur volonté de « faire des économies sur le dos des pays ».

20. OIG (2014) "Investigation Report of Global Fund Grants to Sierra Leone – Principal Recipient Sierra Leone Ministry of Health and Sanitation – GF-OIG-14-005"

21. OIG (2014) Investigation Report "Subventions du Fonds mondial au Mali - Irrégularités dans le cadre de la mise en œuvre du Round 4 de la Subvention GF-OIG-14-015 6 octobre 2014" - BIG

Etude de cas : Le Pooled Procurement Mechanism (PPM), un outil efficace mais contraire au principe d'appropriation par les pays.

Anciennement VPP, Voluntary Pooled Procurement, le PPM est une Initiative Stratégique du Fonds Mondial mise à la disposition des bénéficiaires des subventions. Comme pour de nombreux dispositifs, ce mécanisme créé en 2008 a évolué au fil des années. En 2013 avec la réforme du Fonds mondial il devient le PPM et prend place au sein du département Sourcing. Notons que certains des constats identifiés sur le terrain peuvent ne plus être d'actualité mais doivent être mentionnés dans ce rapport.

Les objectifs principaux de ce mécanisme sont de : 1. Minimiser le risque financier lié à la passation des marchés. 2. Permettre que les acquisitions de produits de santé soient faites lorsque les capacités ne sont pas présentes dans le pays ; 3. Bénéficier de meilleurs prix en négociant les prix sur la base des besoins de plusieurs pays.

En termes de fonctionnement,

- **Au niveau pays**, conformément à la stratégie du Fonds mondial, le bénéficiaire est l'acteur central du dispositif : il formule ses besoins, les spécifications et les quantités des produits qu'ils souhaitent et le calendrier de livraison voulu. Il n'a ensuite qu'à valider le proforma qui lui est proposé.
- **Au niveau du Fonds mondial** : L'équipe sourcing dont dépend le PPM procède à la sélection d'agents d'approvisionnements qui se chargent ensuite de l'achat auprès des fournisseurs.

Bien que ce rapport n'ait pas vocation à évaluer ce mécanisme, il peut être mentionné ici que les 2 premiers objectifs sont atteints : ce mécanisme limite les risques de détournement ou de fraude au moment des achats dans les pays et permet des acquisitions de produits de santé lorsque les capacités locales ne le permettent pas. En outre ce mécanisme allège le travail d'audit du LFA ou de l'équipe pays sur ces passations de marchés et par conséquent celui du PR. Par ailleurs, ce mécanisme participe également à la politique d'assurance qualité du Fonds mondial et garantit que les produits mis à disposition dans les pays sont bien de qualité.

Pour le 3ème objectif, si les prix des ARV ont été très vite à un niveau particulièrement bas, au moins pour les prix EXW, cela a mis plus de temps pour d'autres produits tels que les médicaments pour infections opportunistes ou les réactifs et consommables dont les prix ne sont parfois pas encore compétitifs.

Cependant plusieurs contraintes du dispositif doivent être bien mesurées d'autant qu'elles ont parfois pu être à l'origine d'incompréhension par les acteurs nationaux :

- Tout d'abord cela ne diminue pas ou peu les délais d'acquisitions (parfois même très élevé pour certains produits). Il n'exonère donc pas les pays d'une réelle anticipation.
- Par ailleurs, bien que le dispositif ait été clarifié au fil des années (nombre d'interlocuteurs plus restreint, mieux connus, procédure défini), l'enchaînement des étapes du processus global incluant les validations par le LFA, par le PSM expert des équipes pays puis par le PPM n'est pas toujours bien clair pour les acteurs nationaux. En outre les délais pour ces multiples étapes peuvent parfois s'étirer et nécessite de la part des PR une anticipation encore plus grande, parfois particulièrement complexe dans les méandres des subventions.
- D'autre part, ce dispositif n'est pas fait pour répondre aux problèmes de ruptures ni aux urgences. Soulignons cependant que :
 1. les équipes pays et PPM font souvent leur possible pour accélérer au maximum certains achats et éviter les ruptures potentielles ;
 2. ce constat est partagé par le Fonds mondial qui souhaite la mise en place d'un mécanisme d'approvisionnement rapide pour les produits prioritaires

En outre, comme pour tout fournisseur des problèmes ont pu être rencontrés : outre des délais de livraison parfois très longs, il est arrivé que des produits soient livrés sans respect de la chaîne du froid ou sans respecter la durée de vie minimale restante (parfois même un mois avant la péremption pour des réactifs)

Au delà de ces contraintes et problèmes rencontrés, l'effet pervers de ce dispositif est qu'en externalisant cette composante achat, cela mène à un dessaisissement des autorités nationales contraire au principe d'appropriation. Par conséquent cela ne favorise pas le renforcement des capacités locales pour mener correctement ces achats de produits de santé et risque de les maintenir dans une logique d'assistance permanente. On peut regretter qu'aucune disposition ne soit prévue pour sortir de ce mécanisme si un pays le souhaite et pour l'accompagner dans cette démarche. Si le mécanisme de Service de Renforcement des Capacités (CBS) qui était initialement associé au VPP témoigne d'une volonté d'aller vers un tel but cela ne s'est pas traduit dans les faits dans les pays pour la passation des marchés.

Enfin, certains points gagneraient à être mieux documentés : la visibilité sur le processus de sélection des agents d'approvisionnements, puis sur la sélection des fournisseurs et le déroulement des appels d'offre opérés par ces agents d'approvisionnement ; les prix obtenus, intégrant les frais de gestion par les agents d'approvisionnement et les frais de transport ; le déroulement des process complexes impliquant plusieurs acteurs.

En résumé, cette politique de gestion des risques qui se veut très adaptée et flexible, pose quatre questions majeures (dont les conséquences seront illustrées dans la partie II de ce rapport) :

- 1. Un focus important est mis sur le risque financier, au détriment des risques programmatiques.** En effet, l'étude du QUART révèle que, sur les 19 risques identifiés, 6 sont regroupés dans la catégorie « financier et fiduciaire », ce qui représente 1/3 des risques, de même que 57 des 182 facteurs sont rattachés à cette thématique. Par ailleurs, une étude plus fine des conditions précédentes et suspensives des subventions des 4 pays²² d'après les 4 grandes rubriques du QUART²³ montre que près des deux-tiers des conditions précédentes et conditions additionnelles concernent la catégorie 2 : risques financiers et fiduciaires. A elles 3, les autres catégories ne représentent donc qu'un tiers des mesures de limitation des risques²⁴. Or il y a une contradiction intrinsèque entre le fait de vouloir réduire les risques financiers en mettant en place des mesures de plus en plus drastiques, et le fait de vouloir limiter les risques programmatiques alors que la mise en œuvre des activités et notamment les décaissements sont extrêmement complexes et prennent un temps important à cause des mesures de sauvegarde existantes (cf. infra) et sont eux-mêmes un facteur de risque pour la bonne réalisation des activités.
- 2. L'équilibrage entre la prévention (ante) et la détection (post) du risque n'est pas très équilibré :** plusieurs strates se superposent et ne permettent pas une répartition optimale des contrôles.
- 3. Il n'y a pas de prise en compte du risque du point de vue des bénéficiaires.** En effet, de nombreux PR et SR prennent des risques importants en acceptant de gérer des subventions du FM, et ce à plusieurs niveaux :
 - o Au niveau financier, car ils doivent parfois faire des avances de trésorerie (au moins pour les ressources humaines) le temps de la signature et du premier décaissement, ou sont confrontés à des dépenses classées comme non éligibles qui doivent donc être prises en charge sur leurs fonds propres alors que les règles ne sont pas clairement et systématiquement édictées en amont
 - o Au niveau de la réputation, puisqu'une mauvaise notation ou une investigation qui les met en cause sans que le rapport soit publié leur garantit une mauvaise « publicité » et risque de leur nuire, notamment auprès des autres partenaires techniques et financiers.
 - o Au niveau des ressources humaines et de l'organisation du travail, puisque la gestion des subventions du FM est très chronophage et dépasse souvent largement le temps estimé au démarrage du projet. Si des remaniements des lignes budgétaires sont possibles par la suite, cela est souvent long et complexe à négocier.
 - o Au niveau de la sécurité, dans des contextes de crises ou de post-crisis notamment
- 4. Aucune sortie du dispositif de contrôle rapproché ou de mesures additionnelles n'est prévue.** En effet, ces dispositifs, mis en place dans des situations d'urgence, sont prévus pour durer tout le temps de la subvention et rien ne mentionne les objectifs à atteindre pour les acteurs de mise en œuvre afin que ces mesures soient levées. Au contraire, le Fonds mondial reconnaît que l'arrêt de ces dispositifs correspond à une décision de l'équipe pays, motivée par son degré d'appréciation de limitation des risques. Encore une fois, les bénéficiaires sont moins considérés comme des partenaires impliqués dans le dispositif et dans les décisions que comme des prestataires de service qui doivent se conformer aux décisions du FM. C'est par exemple clairement le cas pour le PPM, prévu au départ pour répondre à des situations d'urgence et pour éviter les ruptures de traitement, mais qui est devenu aujourd'hui un moyen quasi « normal » de gérer les approvisionnements dans certains pays.

22. D'après les documents de subvention accessibles depuis le site internet du Fonds mondial.

23. Programmatiques et Performances - Financier et Fiduciaire - Produits et Services de Santé- Gouvernance, Gestion et Supervision.

24. Sans compter que les mesures de sauvegarde (type AF ou ZCP) ne font pas systématiquement partie des conditions précédentes inscrites dans le cadre des accords de subvention et peuvent être gérées à part. La plupart des 35% restant concernent : les systèmes de suivi / évaluation, les processus de supervision, les commandes ou le stockage des produits de santé, les processus d'évaluation ou de sélection des Sous bénéficiaires ou encore les demandes de non-objection ou de validation par le FM avant la mise en œuvre de certaines activités spécifiques. Ce calcul ne prend pas en compte les révisions ou ajouts de conditions que l'on trouve dans les Lettres de gestion.



Recommandations :

- 1. Opérer un meilleur équilibre dans l'analyse des différents risques** en donnant plus de place aux risques programmatiques et à l'impact global.
- 2. Adapter le niveau de contrôle du risque financier pour limiter les risques programmatiques.** Le fait d'accroître les mesures de limitation des risques financiers devrait éventuellement amener à réaliser une nouvelle évaluation des risques, prenant en compte l'impact de ces mesures sur la mise en œuvre et la gestion programmatique.
- 3. Prendre davantage en considération le risque du point de vue des organismes de mise en œuvre** et, développer les évaluations et analyses communes impliquant le partage des responsabilités et des points de vue entre donateurs et organismes de mise en œuvre, comme le préconise l'OCDE²⁵. Par exemple, lors de la venue du gestionnaire de portefeuille dans le pays, ½ journée pourrait être systématiquement consacrée à cela. Davantage de concertation entre le FM et les acteurs de terrain sur ces questions est fondamental.
- 4. Publier les rapports du BIG dans une limite de 6 à 12 mois maximum après l'enquête**, afin de limiter les effets pervers et les suspicions liés à l'attente des rapports.
- 5. Fixer des indicateurs ou objectifs de sortie du dispositif des mesures de sauvegarde additionnelles**, qui soient partagés avec les bénéficiaires et qui puissent donner un cadre d'évolution et d'appropriation des principes de gestion des risques.

25. Recommendation : "Strengthen the use of joint assessment and analysis" in OECD, (2011), Aid Risks in fragile and transitional contexts : Improving donor behavior"

3. Focus sur les Etats fragiles : quelle adaptation du Fonds mondial ?

3.1. Les Etats fragiles et l'aide internationale

Les Etats considérés comme fragiles font partie de l'agenda de la communauté internationale pour le développement et la gouvernance de la santé internationale. Ces Etats accueillent environ 1.5 milliard de personnes et la grande majorité de leur population vit sous le seuil de pauvreté²⁶. Selon l'OCDE²⁷ les pays fragiles attirent environ 30% de l'Aide Publique au Développement des pays membres du Comité d'Aide au Développement.

Les données agrégées montrent une corrélation claire entre la fragilité de l'État et une faible couverture des services de santé, les Etats fragiles étant moins performants sur l'accès aux traitements antirétroviraux et aux services de diagnostic et de détection de la tuberculose par exemple. De la même manière, la charge mondiale de morbidité du paludisme est de plus en plus concentrée dans les Etats fragiles.

Dans les dernières années, les financements en santé²⁸ pour ces Etats fragiles ont augmenté mais cette aide est fragmentée entre les différents donateurs et leurs programmes. Alors que l'aide en santé sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) a eu des succès probants, les pays fragiles affichent un retard sur les OMD 4,5 et 6.

Aujourd'hui, les approches d'aide standardisées (« one size fits all ») sont considérées comme largement insuffisantes dans ces contextes fragiles, d'un côté parce que les instruments et les processus connexes sont trop lourds et rigides²⁹ et de l'autre à cause de la faible capacité des Etats pour absorber les financements externes. Les partenaires nationaux de ces projets n'ont pas toujours la capacité institutionnelle de prendre l'entière responsabilité des programmes d'aide et de piloter leur transition vers des projets soutenables. Une approche graduelle est nécessaire, qui consiste à élargir les responsabilités au fur et à mesure que les capacités sont renforcées.



26. OECD (2012), Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world, <http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf>

27. OECD (2010), Creditor Reporting System.

28. BORNEMISZA, ET AL, HEALTH AID GOVERNANCE IN FRAGILE STATES

29. OECD (2011) Aid Risks in fragile and transitional contexts : Improving donor behavior, Paris

3.2. L'approche différenciée en réflexion au est-elle suffisante ?

Le Fonds mondial a versé environ 1,1 milliard de dollars d'aide à 47 pays considérés comme fragiles en 2011 selon l'OCDE. Une étude faite par le FM en 2010³⁰ a mis en exergue les spécificités liées aux subventions dans les Etats fragiles.

Formellement, il n'y a pas aujourd'hui une politique spécifique de gestion des pays fragiles au niveau du FM. Au premier semestre 2014, suite au constat d'une nécessaire prise en compte de cette problématique, le Groupe Technique de référence en évaluation (TERG) a désigné Euro Health Group pour réaliser une étude indépendante sur les pays en situation de fragilité³¹. Ce rapport fait état du manque de prise en compte et d'adaptation du modèle du FM aux Etats fragiles, et souligne un certain nombre de points qui ont retenu notre attention :

- Le constat d'une faible aptitude à analyser, comprendre et gérer l'évolution des contextes dû à une faible présence des équipes sur le terrain et à des voyages limités.
- Des exigences lourdes pesant sur des CCM aux capacités restreintes
- Une aptitude limitée à adapter des subventions en cours aux changements de situations
- Des exigences de coordination et de gestion financière très hautes par rapport aux capacités limitées des structures de mise en œuvre et de l'environnement en général.

Les subventions du FM aux Etats fragiles :

- 40% des 489 subventions actives du FM en 2010 étaient mises en œuvre dans les Etats fragiles.
- La part globale des subventions allouées aux Etats fragiles n'a pas changé de manière significative depuis que le Fonds mondial a été créé en 2002
- Tout comme le reste des pays bénéficiaires, les Etats fragiles ont en moyenne entre quatre et cinq subventions en cours par pays.
- Ils sont plus susceptibles d'avoir des structures internationales (ONG internationales ou agences multilatérales) comme RP de leurs subventions. Dans les 4 pays de cette étude, 6 RP sur 16 sont des entités nationales, proportion qui tombe à ¼ (3 sur 12) si l'on ne considère que les pays francophones.
- Les subventions privilégient les rubriques budgétaires liées aux produits de santé, infrastructures, médicaments et approvisionnement, et moins les questions de suivi / évaluation, planification, administration technique et formations.

Enfin, l'étude propose de classer les pays en fonction des critères suivants : faible gouvernance, faible accès aux services de santé et systèmes de santé fragiles, poids de la maladie, situation d'urgence (conflit ou crise humanitaire). Le nom d'« environnement opérationnel difficile (EOD) » est proposé pour ces contextes, répartis comme suit :

- 1. Instabilité chronique et systèmes faibles** : Afghanistan, RCA, Tchad, RDC, Guinée, Guinée Bissau, Haïti, Somalie, Sud Soudan
- 2. Instabilité chronique et systèmes plus forts** : Côte d'Ivoire, Iraq, Nigeria, Pakistan, Soudan, Yemen, Zimbabwe
- 3. Instabilité aigüe** : Egypte, Mali, Syrie

30. Bornemisza O., Bridge J., Olszak-Olszewski M., Sakvarelidze G., and Lazarus J.V. (2010). "Health Aid Governance in Fragile States: The Global Fund Experience Global Health Governance" 18 p.

31. Gelfand L., AIDSPAN (2014) "New TERG review offers window into challenges inhibiting impact in world's most fragile states", - <http://www.aidspan.org/fr/node/2408> and Pearson N., Euro Health Group (2014) Thematic Review of the Global Fund in Fragile States. The Global Fund 12th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting. Geneva

En conclusion, le rapport souligne que l'expérience de ce type de contextes au niveau international suggère qu'un modèle uniformisé n'est pas adapté, et que les réponses doivent être adaptées au cas par cas, en prenant en considération les aspects politiques, économiques, les partenariats, l'histoire et les capacités des systèmes de ces pays.

En complément de cette étude, une réflexion globale sur la tolérance au risque, définissant des « niveaux d'acceptation du risque » sont en cours au niveau du FM. Ainsi, certains Etats considérés comme plus fragiles et plus à risque pourraient faire l'objet de mesures spécifiques (à déterminer). Par ailleurs, en théorie, les Etats dits fragiles pourraient être davantage soutenus d'après le Responsable de la Gestion des risques, Cees Klumper, car « le principe de base est que plus il y a de risques, plus il faut donner d'argent, car dans ces contextes difficiles, il est nécessaire d'avoir plus d'argent pour atteindre le même impact, afin de compenser de plus grandes faiblesses au niveau des systèmes et contrôles³²».

Suivant cette logique, des flexibilités ont été appliquées par le Secrétariat jusqu'à un certain degré, notamment pour répondre à des situations humanitaires d'urgence (comme en République Centre Africaine par exemple). En ce qui concerne les pays de notre étude, une approche extrêmement différenciée, au cas par cas, est revendiquée par les équipes pays. Ainsi, à partir de la règle commune de la politique de gestion des risques qui est présentée plus haut, des solutions sur mesure sont identifiées pays par pays. Par exemple, certains pays ont une Zero Cash Policy plus ou moins largement appliquée : en Guinée, elle est mise en oeuvre au cas par cas, sur un certain nombre de bénéficiaires ciblés, idem pour l'agent fiduciaire.

Nous attendons donc de voir quelles sont les évolutions qui vont être proposées et mises en place pour répondre aux enjeux posés par ces contextes difficiles.

Cependant, si nous approuvons une grande partie des recommandations qui sont faites par Euro Health Group, nous pensons qu'il est nécessaire de porter une attention particulière à certains aspects d'une approche transversale des Etats fragiles, telle qu'elle commence à être dessinée :

1. Il est hasardeux de mettre sur le même plan des situations et des contextes extrêmement variés (crise, post-crise, fragilité, Etats « faillis »...), en mêlant également des notions telles que le niveau d'instabilité de ces contextes. Dans le cas du rapport cité, nous avons du mal à comprendre quel est le temps moyen pour que l'instabilité soit considérée comme « chronique » ou « aigue ». Or, il paraît difficile de mettre dans un même groupe l'Irak et le Zimbabwe par exemple, qui nécessitent des modalités d'adaptation ou des flexibilités très différentes. A l'inverse, la Sierra Leone et le Niger, pourtant considérés comme des Etats fragiles par le FM lui-même (en termes de capacités de mise en oeuvre tout du moins), n'apparaissent pas dans cette revue.
2. Les modalités classiques de fonctionnement et de contrôle du FM ne peuvent pas être la base de référence dans ces contextes extrêmement volatiles et difficiles. Ainsi, une réflexion sur l'adaptation des principes du FM à ces contextes pourrait constituer un préalable à la définition de nouvelles modalités de gestion. Les questions pourraient être les suivantes : quels sont les facteurs limitant l'appropriation par les pays dans des contextes aussi fragilisés où la pérennité est extrêmement difficile à assurer ? le principe formel de non présence du FM sur le terrain doit-il prévaloir sur l'impératif de prise en charge des personnes atteintes ? Le financement en fonction des résultats est-il applicable et adapté à ces contextes ? ...
3. La flexibilité que le Fonds mondial revendique doré et déjà dans sa gestion est extrêmement contrainte, dans les Etats fragiles de notre étude, par la politique additionnelle de gestion des risques qui limite fortement le cadre des flexibilités.
4. Certaines recommandations faites dans le cadre du rapport pourraient avoir des effets pervers importants : renforcement des contraintes de suivi / évaluation; externalisation de certains postes de contrôles - et notamment mise en place « d'agents de gestion » ou de « gestionnaires de fonds » externes au RP via des processus d'appels à candidatures... Une prise en compte accrue de ces effets pervers doit être faite, et surtout les objectifs d'impact et d'appropriation nationale et de renforcement des capacités doivent a minima être placés au même niveau que les impératifs de gestion des risques et de contrôle des subventions.



Recommandations :

1. **Accepter que le rendu de compte ne soit pas au même niveau d'exigence** que dans des pays moins fragiles, tout en fixant des objectifs d'amélioration progressifs permettant de développer une **approche graduelle** de la gestion des subventions dans ces contextes. Ceci permettrait d'élargir les responsabilités au fur et à mesure que les capacités sont renforcées.
2. **Coordonner davantage la réponse avec les différents acteurs présents sur le terrain**, notamment les partenaires techniques et financiers, qui sont eux aussi confrontés aux mêmes difficultés liées aux contextes des Etats fragiles dans l'accompagnement et la mise en œuvre.
3. **Tester**, dans quelques pays fragiles et qui rencontrent des difficultés importantes de mise en œuvre, l'efficacité de la **présence du FM directement sur place, pour un temps donné**. Cela pourrait passer par exemple par des missions de plusieurs semaines ou plusieurs mois des équipes pays, afin de permettre une approche graduée et la définition de réponses ciblées, grâce à une meilleure compréhension du contexte et des enjeux par le FM.

Conclusion :

Au final, le FM se trouve donc aujourd'hui dans une double dynamique qui se révèle parfois contradictoire dans les pays concernés par cette étude : d'un côté, continuer à rassurer les donateurs afin de pérenniser les contributions futures, en donnant des gages de bonne utilisation des fonds et en démultipliant les outils et les politiques de gestion des risques permettant de limiter voire d'empêcher les fraudes et les détournements. Dans ce cas, le FM est tout à fait apte à imposer certaines mesures qu'il estime indispensables comme le PPM ou la Zero Cash Policy.

De l'autre, le FM est confronté à la nécessité d'une plus grande adaptabilité et flexibilité à des contextes par nature risqués et complexes, pour lesquels ses principes habituels de gestion (tout à fait efficaces dans d'autres contextes) ne peuvent convenir. Il faut donc pouvoir remettre en question l'existant et trouver des solutions innovantes pour éviter que la prépondérance du risque financier, le manque de flexibilité et l'inadéquation de certains dispositifs par rapport aux contextes d'intervention ne créent des goulots d'étranglement aux effets néfastes.

II - Vu du terrain, “trop de contrôle tue la mise en oeuvre”³³”

La mise en place de certaines mesures de sauvegarde additionnelles ou les restructurations de portefeuille ont eu certains effets positifs dans les pays de notre étude.

Le Fonds mondial affiche ainsi des décaissements en hausse vis-à-vis des pays depuis 2012 : en Guinée par exemple, une note de performance A a été atteinte pour les 2 semestres 2013 pour la subvention paludisme (contre une seule depuis 2008) et les taux de décaissements ont doublé entre la période 2009-2012 et la période 2012-2014. De 14 millions en 2013, les décaissements au Niger pourraient atteindre 40 millions en 2014.

Au Mali, malgré la situation sécuritaire et l'enquête du BIG, les subventions n'ont pas été totalement arrêtées et une extension sans coût sur la subvention VIH a pu être signée en 2012 afin d'éviter les ruptures de traitement pour les 28.000 patients sous ARV.

Ces résultats sont encourageants et montre la volonté de pouvoir avancer du FM. Il n'en demeure pas moins que, une fois décaissé du FM au PR, l'argent n'arrive pas toujours jusqu'aux programmes.

Ce sont ces goulots d'étranglement que ce rapport cherche à lever. En effet, sur le terrain, la mise en place des procédures de gestion des risques est à la fois comprise et critiquée.

Comprise car beaucoup d'interlocuteurs reconnaissent et défendent les besoins de contrôles et de transparence, particulièrement dans des contextes d'intervention marqués par une forte corruption³⁴.

Par ailleurs, une grande partie des PR reconnaissent facilement que certains goulots d'étranglement ou retards sont de leur responsabilité et qu'il ne faut pas systématiquement blâmer le FM dès qu'il y a une difficulté.

Mais tous reconnaissent que la gestion des subventions du FM est créatrice de frustrations et de difficultés parce que particulièrement exigeante et qu'elle pose de nombreux défis qui, trop souvent, entravent la bonne mise en œuvre des activités.

1. Une multiplication des strates de contrôle créatrice de nombreux délais

Même si des efforts sont à noter au niveau du Secrétariat du FM (notamment depuis la réorganisation de l'équipe de Gestion des subventions) par la multiplication des missions terrain et par une communication plus fréquente et plus qualitative que de nombreux récipiendaires soulignent, reste que la mise en œuvre des subventions demeure impactée par des processus et des lourdeurs qui ne peuvent être systématiquement réglés par la simple bonne volonté des équipes pays qui gèrent les subventions au niveau du Secrétariat. Si l'approche spécifique et individualisée que le Fonds mondial cherche à développer est une initiative intéressante, ces difficultés et goulots d'étranglement doivent aussi être abordés de façon systémique.

“ Nous sommes d'accord avec le fait d'avoir des procédures et d'assurer la bonne gestion des fonds ! Le Fonds mondial pousse les pays à avoir de bons systèmes en place, mais tous les pays ne se ressemblent pas et n'ont pas les mêmes infrastructures. Par exemple, il y a beaucoup plus de banques au Ghana. ”

Un représentant de programme national

33. Extrait d'un entretien avec un chargé de programme.

34. D'après le dernier rapport de Transparency International, les rangs des indices de perception de la corruption de ces 4 pays sont les suivants (sur 175 pays) : Niger – 106 ; sierra Leone – 119 ; Mali – 127 ; Guinée – 150. - Transparency International, Corruption Perception Index, Overview, <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

1.1. La lourdeur du dispositif

De façon générale, les procédures financières et administratives liées à la gestion de l'aide sont complexes, chronophages et demandent de fortes capacités d'anticipation de la part des organismes de mise en œuvre, parfois à contrepieds de leur expertise opérationnelle. C'est d'ailleurs pourquoi, depuis plusieurs années, certains organismes privés ont développé des offres de service d'aide à la gestion des subventions, de même que l'on a vu tout le secteur de l'assistance technique, notamment liée au FM, développer ses outils d'aide à la gestion (Initiative 5 Pourcent, GMS, GIZ, OMS...).

Mais cette complexité et ces lourdeurs sont démultipliées dans le cas de contextes fragiles soumis à des mesures de sauvegarde additionnelles où des principes de précaution accrus sont appliqués.

Tout d'abord dans la simple gestion des subventions, les processus sont déjà assez lourds : les PUDR (Progress Updates – rapports trimestriels ou semestriels depuis 2014) sont longs et chronophages à remplir, et il est fréquent que les PR n'arrivent pas à les renvoyer dans les délais, surtout lorsqu'ils ont un grand nombre de SR ou que les rapports sont trimestriels car la fréquence du reporting ne leur laisse même pas le temps de mettre en œuvre les activités.

Par ailleurs, les bénéficiaires sont soumis à de nombreux audits, contrôles et évaluations, qui viennent compléter le dispositif : audits internes (souvent annuels), audits externes (annuel également, et contractuel), puis les missions du Fonds mondial (plus fréquentes aujourd'hui, environ 4 par an lorsque les conditions sécuritaires le permettent), les audits de l'OIG (audits occasionnels). Sans compter les procédures de contrôle interne et, pour les programmes nationaux, des audits de comptes publics (comme par exemple un audit annuel du Ministère de la Santé et un du Ministère des Finances dans certains pays), et bien évidemment les audits partiels ou totaux d'autres bailleurs (Banque mondiale, coopérations bilatérales, etc...). Dans certains cas, les audits qui ne peuvent être réalisés pour des raisons sécuritaires s'accumulent, et lorsque les conditions sont à nouveau réunies, on assiste à une multiplication soudaine des contrôles qui monopolisent tout le temps et l'énergie des bénéficiaires (comme au Mali en 2013 – 2014 par exemple avec les retards sur les rapports Round 8 2010-2012, le rapport du Round 4 (2009), l'audit du PNUD sur le Round 8...). Au final, le temps passé par les structures en rendu de compte et audits divers constitue un réel goulot d'étranglement, mais également un coût important (entre 20.000 et 60.000 euros par forfait)³⁵. D'après le FM, un travail est en cours au niveau du Secrétariat pour limiter les duplications au niveau des revues financières. Le principe serait alors d'effectuer des revues différentes par les AF, les LFA, les auditeurs etc, dans le cadre des assurances combinées. Ceci ne fait que confirmer qu'il y a aujourd'hui des duplications et une lourdeur beaucoup trop importante du dispositif.

Les appels d'offres et procédures de passation de marchés posent également des problèmes importants aux RP rencontrés : la procédure est longue et complexe, beaucoup de décisions doivent être validées par l'équipe pays au fur et à mesure (principes de non-objection, surtout pour les approvisionnements) ce qui retarde d'autant la mise en œuvre de la subvention notamment lorsque l'appel d'offre doit permettre d'effectuer les achats d'ordinateurs ou de matériel de bureau nécessaires au démarrage des activités. Dans certains cas, il faut également souligner les faibles compétences des RP eux-mêmes, qui ont du mal à gérer un appel d'offre d'après les procédures qu'ils ont eux-mêmes définies.

Enfin, en complément des mesures externes imposées par le FM (non objections, Zero Cash Policy et AF notamment), les systèmes internes de contrôle de nombreux bénéficiaires (principaux ou secondaires) ont également été renforcés, afin de mieux coller aux exigences du FM, parfois avec des excès de prudence qui rallongent d'autant les délais de traitement des demandes.

“ J'ai travaillé sur le Fonds mondial dans 2 autres pays d'Afrique : jamais je n'ai connu de procédures aussi lourdes. ”

Un bénéficiaire principal

35. D'après le Secrétariat du FM.

Enfin, les contours en restent flous, peu définis et souvent mal compris, notamment dans les modalités de mise en œuvre, puisque peu de documents officiels existent pour expliquer comment gérer certaines mesures (comme la Zero Cash Policy ou la non-objection par exemple). Si certains AF ou RP ont produit des documents pédagogiques sur une partie des mesures de sauvegarde, ce n'est malheureusement pas systématiquement le cas, et de nombreux acteurs, et plus particulièrement les SR et SSR, évoquent leurs difficultés à comprendre les procédures ou les prérequis et à les appliquer, malgré les formations qui leur sont délivrées. Enfin, lorsque les documents techniques ne sont pas disponibles en français (comme c'est le cas pour le Operational Policy Manual par exemple), cela rend également l'appropriation par les bénéficiaires francophones beaucoup plus difficile et plus complexe.

Multiple validations et micro-management

Une autre critique récurrente au niveau des RP est le fait qu'il est nécessaire d'obtenir des validations quasi systématiques de la part de l'équipe pays du Secrétariat du FM : changement dans les activités, dépense, même minime, non prévue au départ... certaines de ces validations sont également prévues dans les conditions précédentes ou dans les conditions spéciales de certaines subventions : ainsi, au démarrage d'une subvention, avant même de pouvoir obtenir le premier décaissement ou de commencer une activité, le RP doit obligatoirement faire valider par le FM certains documents opérationnels (manuel de procédures, plan de gestion des risques, plan de gestion des approvisionnements et des stocks...) Mais dans nos contextes, cette liste est fortement rallongée : par exemple, pour un cas au Mali, il est prévu dans la convention que le FM doit valider les fiches de poste de certaines personnes recrutées par le PR :

“ *Le niveau d'implication du FM est aujourd'hui très important, ce qui pose de nouvelles contraintes.*

Un agent fiduciaire ”

- e. the delivery by the Principal Recipient to the Global Fund of evidence, in form and substance satisfactory to the Global Fund, of the appointment, under terms of reference acceptable to the Global Fund, of persons, who have been approved by the Global Fund after receipt of each person's qualifications and details regarding the selection process, with the requisite skills and qualifications in respect to the Global Fund's policies and procedures to the key positions necessary for implementation of the program, namely, program coordinator, M&E officer, procurement officer and finance manager.

Sans compter que cela prend parfois des mesures disproportionnées, et les fiches de poste et CV de toutes les personnes recrutées (y compris concierges et chauffeurs) doivent alors être validés par le FM.

En ce qui concerne les non-objections, cette mesure rajoute 15 jours minimum à chaque étape, et peut ainsi faire passer un appel d'offre de 3 mois à 4 ou 5 mois³⁶. Cette mesure est peu ou mal définie, n'est pas souvent incluse dans les documents contractuels, son champ d'application n'est pas clair ni le circuit d'information et de validation. Il arrive parfois que les gestionnaires de portefeuille eux-mêmes s'étonnent que certains RP leur fassent une demande de non-objection pour des petits montants – puisque le cadre de fonctionnement de la non-objection n'est pas clair pour les RP.

36. D'après le Secrétariat du FM.

Des mails précisant les modalités de gestion en fonction des pourcentages de variations sur les lignes budgétaires ont été envoyés par le Secrétariat du FM aux pays (moins de 5%, de 5 à 10% et au-dessus de 10%). Ceux-ci sont donc censés connaître les règles de non-objection, mais la dernière phrase du mail envoyé pourrait expliquer les craintes des RP et leur besoin systématique de non-objection, puisqu'elle précise que le FM se réserve le droit de revoir l'inéligibilité de toute réallocation, même inférieure à 5%, en fonction du caractère « raisonnable » de celle-ci :

It should however be clearly stated to the PRs that it is their responsibility to adhere to these re-budgeting rules and that the Global Fund will be monitoring such adherence notably through the analysis of reports on Enhanced Financial reporting (EFR). In any event, and even if below the 5% threshold, the PR needs to be aware that the Global Fund (Secretariat and/or OIG) may review and determine the amounts to be ineligible if the reallocation is not reasonable (i.e., not for the benefit of program, in excess of the approved budget, etc.).

«Guidance for Rebudgeting in Mali» email - July 31, 2013



Au final, ces multiples validations peuvent rendre les processus extrêmement complexes et fastidieux, comme le montre cet exemple de demande de décaissement d'une activité non conforme au budget prévisionnel :



Schéma de traitement d'une demande de décaissement pour une activité ne correspondant pas au budget initial. Procédure mise en place par le PR suite aux évaluations et diverses recommandations du FM, du LFA, de l'AF.

Il est important de noter que ces cas d'activités non conformes au budget ne sont pas rares, puisque les budgets sont définis au moment de la rédaction de la proposition, parfois plusieurs années avant la mise en œuvre des activités prévues. Par ailleurs, les révisions annuelles de budget ne font pas systématiquement l'objet de mise à jour des coûts unitaires (notamment pour les transports, le carburant)

Ce micro-management est non seulement créateur de délais dans la gestion des financements, mais cela est également très consommateur de temps pour les équipes du FM elles-mêmes, qui se voient contraintes de rentrer dans un niveau de détail tout à fait disproportionné, sans pour autant être renforcées au niveau de leurs ressources humaines.

Par ailleurs, lorsque ces multiples validations sont couplées avec des temps de réponse très longs, cela crée des difficultés importantes : il a été rapporté à plusieurs reprises des temps de validation jusqu'à 4 ou 5 mois par le FM et certaines procédures, notamment de validation de formations (activités considérées comme à haut risque par le FM) ont pu prendre un à deux ans pour être menées à terme.

La validation des Termes de référence de formation (TDR)

Un des principaux obstacles dans la mise en œuvre de programmes identifiés par des SR et SSR interviewés consiste dans les délais dans la validation de documents, notamment de documents très opérationnels. Solthis est SR au Mali et met en œuvre des activités de formation sur le Round 8 VIH. Pour chaque formation, des Termes de Référence sont rédigés, qui définissent la méthodologie, le plan de travail prévu (activités), les besoins en ressources et les exigences de suivi et évaluation pendant et à la fin de la formation.

Au-delà du plan de formation (général à la subvention et celui par structure de mise en œuvre), le FM a demandé à ce que tous les TDR de toutes les formations réalisées par les SRs au Mali soient validés, les formations étant catégorisées comme des activités à « haut risque ». Ainsi, pour une activité prévue sur 2 ans qui devait commencer en juillet 2013, 54 mails ont été échangés sur une période de 14 mois – de fin mars 2013 jusqu'à fin mai 2014 avant la validation des TDR. Ces échanges ont impliqués 26 destinataires de structures différentes : le Fonds mondial (équipe pays), le RP, l'équipe Solthis Mali, l'équipe Solthis du siège à Paris, et d'autres SR – ces derniers en copie essentiellement. Des précisions comme la taille de la salle et la quantité des pauses café ont été questionnées. Les temps de réponses aux e-mails ont également eu un impact sur le budget, puisque des augmentations de prix sont survenues dans plusieurs domaines comme les prix salles des par exemple.

En tout, ce sont neuf versions des Termes de Référence qui ont été rédigées sur 14 mois, reportant ainsi d'autant la mise en œuvre des activités de formation. Ce processus met en évidence un problème aussi bien dans la communication entre les différents acteurs (Fonds mondial, Récipiendaire Principal et Sous Récipiendaires) que dans les processus de validation et le micro-management.

Idem en ce qui concerne l'approvisionnement, et si les ruptures ont pu être évitées ces 2 dernières années dans les 4 pays concernés, des cas de retards importants (6 à 8 mois) ont pu être constatés.

Enfin, les RP regrettent également les changements fréquents réalisés par le FM dans les modalités de gestion des subventions. C'est le cas par exemple lors des changements de personnes dans les équipes pays (« turnover », qui a été très important en 2011 et 2012 mais qui s'est stabilisé depuis) ou par exemple en 2013 lorsque la politique de paiement des taxes a été modifiée. Cela demande donc à chaque fois des adaptations de la part des RP dans leurs modalités de mise en œuvre.

Tout cela est également très chronophage pour le Fonds mondial : les documents de suivi mettent beaucoup de temps à être validés, et il arrive que les RP attendent 9 mois pour avoir un retour sur leur PUDR. Ainsi, tout le processus est ralenti puisque les recommandations et Management Actions listées ne sont plus complètement d'actualité (certaines ayant déjà été réglées dans la période précédente) mais les RP considèrent qu'il faut tout de même répondre au FM point par point.

Enfin, il peut arriver que cela crée également des goulots d'étranglement au niveau des RP, par exemple lorsque le FM donne son accord sur des changements de lignes budgétaires, mais que le temps d'application par le RP est assez long ou que la coordination entre le RP et les SR ne permet pas d'appliquer de suite la validation. Il semblerait également que, dans certains cas, le FM soit alerté assez tard dans les processus et qu'il ne puisse pas réagir en temps voulu.

Certains RP et programmes nationaux rapportent tout de même des améliorations dans le micro-management, mais qui ne doivent pas occulter que cette pratique est toujours d'actualité et amène certains à parler de « paternalisme » lorsqu'ils évoquent la gestion du FM. Il est donc fondamental de pouvoir clairement délimiter les modalités de contrôle du FM et restaurer un principe de confiance et de délégation aux RP, sans lequel ceux-ci demeurent des opérateurs basiques de mise en œuvre.

« Dès qu'on change d'équipe pays, on change d'approche, même si les procédures restent les mêmes.

Un gestionnaire de portefeuille du FM



1.2. Trop d'intervenants, peu harmonisés

Le RP, dans sa gestion de la subvention, est encadré de nombreux interlocuteurs, dont la plus-value n'est pas toujours évidente, qui voient parfois se confronter des méthodologies ou des référentiels différents ou mal coordonnés. C'est parfois le cas entre le RP et l'AF, qui peuvent avoir des interprétations différentes, et il arrive que, sur des dépenses de SR, le PR se montre plus exigeant et plus dur que l'AF.

De même entre le LFA et l'AF : plus de la moitié des acteurs interviewés, et plus particulièrement les SR et SSR, disent avoir eu du mal à comprendre la superposition de l'AF et du LFA et la répartition exacte de leurs prérogatives, notamment du fait que cela augmente considérablement la bureaucratie. Comme par ailleurs, dans tous les cas, le FM vérifie les informations et a le dernier mot en ce qui concerne la validation des dépenses ou des décisions, ce système ne paraît pas toujours clair. De plus, lorsque l'AF et le LFA ne sont pas d'accord, le PR se retrouve coincé entre deux approches et ne comprend pas quelle est la bonne option à suivre : ainsi, il est arrivé que l'AF accepte une dépense liée à des frais de déplacement de représentants institutionnels (frais de cérémonie d'accueil, culturellement établies), puis que cette dépense soit refusée par le LFA, même après explication de l'AF. Dans tous les cas, la décision revient à l'équipe pays du FM.

Cela arrive également entre le LFA et le FM sur les aspects plus programmatiques : après revue par l'AF, les rapports d'avancement des subventions (Programme Update, PU ou PUDR) sont tout d'abord transmis et revus par le LFA, qui revient souvent avec des questions ou des demandes de précision au niveau du RP. Puis, le rapport avec les recommandations du LFA est transmis à l'équipe pays du FM, qui revoit elle aussi le document et souvent pose des questions complémentaires, obligeant ainsi le RP à une deuxième salve de questions. Il n'est pas rare que le niveau d'informations requis par le LFA et le FM diffèrent.

Ainsi, il y a des difficultés à bien identifier les rôles et responsabilités de chacun des interlocuteurs, rendant tout le système de contrôle et de validation assez abscons pour des récipiendaires qui ont parfois du mal à identifier les chaînes de transmission hiérarchique et les points de blocage.

Externalisation et sous-traitance

L'externalisation ou la sous-traitance de certaines fonctions, comme l'approvisionnement notamment, rajoutent encore des strates d'intervenants. C'est le cas par exemple de l'UNOPS, ou du PPM, qui superposent aux processus en cours et additionnent encore de nombreux délais de gestion. Tout d'abord dans les délais de contractualisation, puis dans les chaînes de transmission de l'information.

Dans le cas de l'UNOPS par exemple, les délais de contractualisation peuvent être longs (plusieurs mois pour la signature et la mise en place de l'UNOPS en Sierra Leone) et des allers-retours internes entre les bureaux locaux et le siège de l'UNOPS à Dakar ralentissent encore le processus.

Par ailleurs, le coût de cette mesure est important : non seulement le financement du service de la structure est pris sur le montant de la subvention (en supposant que cela permettra de faire des économies³⁷) mais les standards de services qui sont proposés par l'UNOPS sont très importants car de très haute qualité et grèvent donc les enveloppes financières, qui n'étaient pas calculées au départ sur cette base. Si l'idée de payer des services de qualité est bien

“ Le LFA n'est pas toujours en faveur de la bonne mise en œuvre des programmes. Il faut davantage lier la contrainte de vérification et de contrôle à la contrainte d'atteindre l'impact programmatique prévu !

Un agent fiduciaire

37. Pour le FM, les économies d'échelle sont importantes, notamment sur les achats de véhicules et permettent a minima d'absorber les coûts du dispositif.

évidemment intéressante, la question reste toujours de savoir si le programme peut se permettre une telle qualité en fonction de son budget.

Ainsi, en Sierra Leone, en ce qui concerne les frais de maintenance des véhicules, l'enveloppe entière prévue pour une année a été utilisée en une seule fois, interdisant pour la suite de l'année l'entretien des véhicules³⁸. Le camion réfrigéré devant servir à l'approvisionnement en médicaments par exemple, n'a pas servi depuis plus d'un an à cause de problèmes de maintenance.

A l'inverse, le Fonds mondial défend l'idée que ce type de structure permet de mieux garantir l'efficacité des subventions, de maîtriser les risques pour l'approvisionnement hors produits de santé et de faire des économies d'échelle sur certains matériels, notamment les véhicules (avec des prix plus attractifs).

Par exemple, sur la Guinée, 230 rénovations étaient prévues au départ sur 70 sites, mais seuls 38 sites ont été conservés suite au travail d'évaluation de l'UNOPS.

En Sierra Leone, alors qu'un PR était noté « C » (ce qui aurait dû normalement conduire à décaisser 35% de ce à quoi ils ont le droit), l'équipe pays du Secrétariat s'est impliquée pour que le FM prenne aussi ses responsabilités par rapport à cette mauvaise notation, et la condition de mise en place de l'UNOPS a permis de maintenir le taux de décaissement un peu en dessous de 100% et donc de limiter les effets néfastes sur la subvention.

Toujours est-il que, une fois tous ces processus et interlocuteurs mis bout à bout, et sur le principe d'une responsabilité partagée des différents interlocuteurs, on obtient alors des dysfonctionnements et goulots d'étranglement importants, comme celui ci-dessous observé dans un des pays de l'étude en 2014 (et encore non résolu au moment de la clôture de ce rapport, fin octobre) qui concerne l'approvisionnement hors produits de santé (essence, véhicules, ordinateurs, climatiseurs,...) :

- Janvier: démarrage de la subvention
- Mai : signature de la subvention
- demande de décaissement du RP 1 (ONG internationale)
- demande de décaissement du RP2 (programme national). Jugée incomplète par le FM
- Juin 2014 : Non Health Procurement Plan (base du contrat avec l'UNOPS) commence à être discuté entre le RP, le FM et l'UNOPS
- 17 juillet: décaissement des fonds au RP 1 par le FM
- Mai – Août : revue du LFA RP 2.
Travail sur la complétude du dossier de demande de décaissement du RP2
- 12 août 2014 : approbation du Non-Health Procurement Plan par le FM
- 22 Août: demande de décaissement jugée satisfaisante du RP2
- 26 août : validation par le LFA
- 26 septembre: décaissement des fonds au RP 2 par le FM, soit 9 mois après le début de la subvention
- 3 octobre : réception du premier draft de contrat de l'UNOPS et réponse du FM le 8 octobre
- 27 octobre : toujours pas de contrat signé. Impossibilité de faire les achats pour les activités prévues depuis janvier 2014

Exemple de délais dans la mise en œuvre de l'approvisionnement (hors produits médicaux) d'une subvention

38. Puisque l'UNOPS, d'après ses procédures, choisit les garages certifiés, qui ont des tarifs bien supérieurs à ceux qui sont pratiqués en général dans ces pays et surtout par rapport à ceux qui ont servi à la budgétisation de départ des subventions. Pour le FM, cette situation est également due à des problèmes de mauvaise budgétisation des besoins au départ de la subvention.

Force est donc de constater que les conséquences de ces multiples procédures et validations sont problématiques à plusieurs niveaux majeurs :

1. Tout d'abord les délais très importants dans tous les processus : ainsi, certaines signatures de subvention ont pris jusqu'à deux ans, ou des budgets annuels ne sont toujours pas validés fin octobre, comme c'est le cas sur la subvention VIH au Mali pour l'année 2014. Dans certains cas, des activités de terrain ont subi 12 mois d'arrêt, en attente de validation du plan de gestion des approvisionnements et des stocks. Les activités sont alors reportées d'autant et c'est tout le système qui se retrouve coincé, pouvant impacter également l'approvisionnement en médicaments ou la prise en charge (à noter que dans les cas où des risques de ruptures de traitements sont identifiés, une vigilance particulière du Secrétariat du FM permet d'éviter ces situations et d'accélérer les processus). Dans le meilleur des cas, il est indispensable que tous les acteurs et notamment les RP, planifient précisément les différentes étapes et activités au démarrage de la subvention, mais cela est souvent difficile. D'après le FM, la situation s'est améliorée par rapport aux périodes précédentes et même si des délais existent, peu ont un impact financier direct. Par ailleurs, le FM souligne que beaucoup de ces difficultés proviennent du terrain et notamment du fait que les pays traînent à fournir les informations requises, à répondre aux mails, etc... Mais dans ce cas, ne pourrait-on considérer que ce sont peut-être les demandes de clarification, d'informations ou de validations qui sont démesurées et qui doivent être revues ?

« Depuis 3 ans, il y a de très nombreux délais de décaissements pour les médicaments et les fournitures de laboratoire. Les choses se sont un peu améliorées dernièrement, mais il reste de nombreux aller-retours et il faut parfois attendre jusqu'à 2 mois pour avoir une réponse. L'approvisionnement peut être très complexe. »

Un récipiendaire principal

2. Ensuite, il y a un fort contrôle de la part du Fonds mondial qui déresponsabilise fortement les récipiendaires sur le terrain, mais aussi le CCM puisque celui-ci est totalement écarté de toute la supervision et du contrôle des risques. De nombreux récipiendaires évoquent leurs difficultés à négocier des changements dans les subventions (changements de lignes budgétaires ou révision des activités en fonction des évolutions du contexte) autant à cause de la complexité des procédures qu'à cause de leur difficulté à faire valoir le bienfondé de ces changements auprès du Fonds mondial. Pour beaucoup d'acteurs, ces éléments ne sont pas clairs au départ car il n'y a pas vraiment de document de base permettant d'informer sur les procédures et les requêtes du FM. Il existe des Manuels de procédures (Standard Operating Procedures) qui sont réalisées par les RP, mais il arrive fréquemment que celles-ci ne détaillent pas toutes les étapes ou toutes les procédures et le niveau d'exigence.

« Nous sommes dans un dispositif très paternaliste, qui fait peu confiance aux partenaires nationaux et met en place des subventions importantes pour faire des actions en totale substitution et sans aucune pérennité possible comme c'est le cas dans la distribution d'une montagne de moustiquaires ou d'ARV... (...) Il est quand même également surprenant que ces dispositifs soient gérés depuis Genève, aussi peu flexibles et compréhensibles quand on voit la quantité d'argent mis en œuvre. »

Un partenaire technique et financier

Ce système peut rapidement avoir un effet en cascade : sans marge de manœuvre à son niveau et contraint par des procédures déresponsabilisantes, le PR va avoir tendance lui aussi à imposer de nombreux contrôles aux SRs pour se protéger et à leurs refuser systématiquement des changements ou évolutions dans les projets, même lorsque celles-ci permettraient une meilleure adaptation aux évolutions du contexte.

3. Certains acteurs dénoncent également une flexibilité à sens unique de la part du FM : si le Secrétariat n'hésite pas à modifier le cadre ou les modalités de mise en œuvre des subventions en cours (changements de RP, ajouts de conditions, imposition de prestataires de service type UNOPS, réaffectation de certaines lignes budgétaires, etc...), cette souplesse n'est pas valable du RP vers le FM et il faut toujours beaucoup de temps et d'énergie pour faire la preuve de la pertinence de telle ou telle modification.
4. Des responsabilités difficiles à identifier, à cause de la multiplication des acteurs, des difficultés de communication et des multiples strates additionnelles. Ainsi, il est souvent aisé de se défaire sur tel ou tel interlocuteur.
5. Enfin, la notion même de coût-efficacité du dispositif est à questionner : la multiplication des strates de contrôle et des outils de mesure du risque pose des questions sur le coût (AF et UNOPS par exemple, sont payés sur le montant de la subvention et non pas grâce à des fonds additionnels), sur le temps passé par les équipes pays dans l'identification et la mesure de ces risques ainsi que sur le poids (en termes financiers comme en termes de responsabilité) qui est donné à des entreprises privées, agences d'audit et autres cabinets de conseil.

Pour donner une idée de ce que le dispositif implique, voici les différentes lignes qu'il faudrait, a minima, prendre en compte pour tenter de chiffrer l'intégralité du coût du dispositif :

- Coût total des LFA, AF, UNOPS, PPM
- Coût de la ZCP (ouverture d'agences délocalisées des RP, frais bancaires supplémentaires, mobile banking, frais de déplacements,...)
- Quote part du temps des équipes du Secrétariat du FM dédiées à ces questions (équipes pays, équipe de gestion des LFA, Risk Management team,)
- Le temps passé par les équipes des PR et des SR en négociations (parfois sur de petits montants de quelques milliers de dollars)
- On pourrait éventuellement compter le coût des effets induits par ces mesures : activités non menées, impact sur les autres financements en cours des bénéficiaires, impact sur la réputation, etc....





Recommandations :

- 1. Réviser la pertinence des différentes strates de contrôle et notamment de l'AF et du LFA**, en réalisant une étude de coût efficacité du dispositif réalisé par un organisme indépendant. Cela permettrait de mieux articuler les différentes strates de contrôle voire de les réduire en nombre.
- 2. Coordonner davantage les différents audits** pour limiter les frais et le temps passé. Il serait peut être possible de travailler à ce propos avec les autres partenaires techniques et financiers pour essayer d'harmoniser et de coordonner les calendriers et les procédures d'audits.
- 3. Donner davantage de flexibilité aux RP** pour adapter la subvention en cours de réalisation, sans pour autant avoir systématiquement à faire valider chaque changement à l'équipe pays du FM. Cela pourrait passer par exemple par une meilleure définition des cas d'inéligibilité, ou par de la flexibilité sur certaines activités prédéfinies et considérées comme plus aléatoires en démarrage de subvention.
- 4. Limiter le micro-management des équipes pays du FM** en limitant les contrôles, notamment sur des aspects très opérationnels (validation de fiches de postes par exemple)
- 5. Clarifier et harmoniser les pratiques et les critères**, par exemple par la **rédaction de guides concernant les mesures de sauvegarde additionnelles** précisant toutes les modalités, champs d'application, seuils, processus de validation
- 6. Développer un manuel plus opérationnel et standardisé de procédures, appels d'offres, etc**
- 7. Définir des cadres précis de gestion** précisant : qui est responsable de quoi et dans quels délais. Cela permettrait également d'avoir une réflexion pluriacteurs pour formaliser le cadre de travail.

2. L'inadaptation du système aux contextes

Si la quasi-totalité des acteurs rencontrés reconnaissent la nécessité de mettre en place des procédures de contrôle des risques et de limitation des fraudes, notamment dans ces contextes d'intervention marqués par une forte corruption, force est de constater que les mesures proposées ne sont pas toujours conciliables avec les contextes dans lesquelles elles s'inscrivent.

2.1. Des contraintes de terrain mal prises en compte

Une grande partie des difficultés rencontrées par les acteurs de terrain dans la gestion des subventions dans ces pays sous investigation concerne les procédures de justification de dépenses. En effet, celles-ci sont non seulement chronophages mais également inappropriées, notamment dans les zones rurales.

Par exemple, dans ces contextes, les transports sont souvent une problématique centrale pour permettre de se rendre auprès des bénéficiaires. Or, le FM ne finance qu'un nombre limité d'engins de déplacement (voitures ou mobylettes) et les transports publics type taxi doivent être payés contre factures. Mais la plupart des conducteurs n'ont pas de facturier et ne savent pas écrire.

Par ailleurs, les conditions de transport sont très difficiles, notamment à cause de l'état des routes et, plus particulièrement lors de la saison des pluies, ce qui limite l'utilisation des taxis.

Les documents d'attestation sont parfois difficiles à fournir : par exemple, en Sierra Leone, les cartes d'identité demandées comme pièces justificatives pour l'ouverture d'un compte bancaire sont disponibles à Freetown uniquement, et les banques n'acceptent pas les cartes scolaires pour l'ouverture d'un compte. Or, rares sont les gens à posséder une carte d'identité officielle. De même pour les permis de conduire : beaucoup de personnes n'en ont pas, et il est donc difficile de les fournir pour attester l'utilisation d'une mobylette par exemple.

Le très faible taux de bancarisation est également peu conciliable avec des contraintes d'ouverture de comptes de la Zero Cash Policy (cf. Etude de Cas).

En zone rurale ou décentralisée, il y a peu d'hôtels ou de chambres d'hôtes, ou alors les hôtels ont des coûts prohibitifs. Les personnes qui se déplacent dans ces zones ont donc des difficultés à se loger lors de leurs missions, puisque les montants définis sont souvent trop faibles et il leur est impossible de donner une petite participation lorsque des personnes de leur connaissance acceptent de les héberger pour une ou plusieurs nuits.

Par ailleurs, peu de prestataires de service répondent aux standards de qualité extrêmement élevés définis par le FM, ou alors à des coûts prohibitifs. Ainsi, lorsque des appels d'offres sont lancés, il y a souvent le blocage suivant :

- Les structures internationales ont des prix souvent très supérieurs aux budgets.
- Les entreprises nationales sont considérées comme ne garantissant pas une assez bonne qualité de prestation ou de services.

Ainsi, toutes les procédures d'appel d'offres sont complexes et difficiles à mener à bien et font subir de nombreux délais aux PR.

Étude de cas :

La Zero Cash Policy, une mesure emblématique des pays sous investigation

Mise en œuvre dans le cadre des mesures de sauvegarde additionnelles, la Zero Cash Policy est présentée comme le fait que le Récipiendaire Principal (ou l'Agent Fiscal lorsque c'est le cas) assure les paiements directs aux vendeurs de biens et de services plutôt que de transférer les fonds aux Sous-récipiendaires.

La Zero Cash Policy est imposée par le FM sur certaines subventions, mais de façon non uniforme : différents acteurs d'une même subvention peuvent être, ou non, soumis à la Zero Cash Policy. De même, dans un même pays, tous les acteurs ne sont pas systématiquement concernés. Aucun document accessible ne présente les critères d'application de la Zero Cash Policy, mais il semblerait que plusieurs éléments rentrent en compte dans la décision de mise en œuvre de la ZCP :

- Les résultats de l'évaluation préalable des organismes de mise en œuvre
- L'étude QUART du FM
- Les résultats des investigations de l'OIG

Par ailleurs, aucun document généraliste ne précise les modalités de gestion de la Zero Cash Policy : ces modalités peuvent être précisées dans le cadre des contrats de subvention (Annexe A du Grant Agreement), mais cela n'est pas systématique.

Afin de répondre aux nombreux questionnements posés par la mise en œuvre de cette mesure, certains Agents fiscaux ou fiduciaires ont effectué des présentations ou formations à la Zero Cash Policy afin d'aider les structures récipiendaires à s'approprier au mieux cet outil.

Il est important de souligner que plusieurs acteurs rencontrés sont plutôt favorables à ce type de mesure de sauvegarde, à la fois dans le but de permettre d'attester de la bonne utilisation des fonds ou d'éviter les détournements, mais également, dans certains cas plus rares, parce que les structures de mise en œuvre trouvent ainsi dégagées de certaines responsabilités et procédures de reporting financier complexes et souvent disproportionnées par rapport à leurs capacités.

Mais **sur le terrain, les difficultés sont nombreuses** et remettent en question la pertinence de cette mesure, notamment dans les zones décentralisées. Les principales difficultés évoquées sont les suivantes :

- **L'inadéquation avec le contexte** : en dehors de la capitale et de quelques grandes villes, les services bancaires ne sont pas suffisamment développés pour permettre une bonne fluidité du processus. Il n'est pas rare que les acteurs rencontrés évoquent la nécessité de parcourir plusieurs dizaines de kilomètres pour se rendre dans une banque, ce qui est d'autant plus problématique lors de la saison des pluies.
- **L'inadéquation avec la structuration de certains PR**, qui ne possèdent pas d'antennes en région et qui se retrouvent donc en difficultés lorsqu'il faut se rendre sur les lieux des activités afin de procéder aux décaissements d'argent. Dans certains cas, l'ouverture de bureaux décentralisés est prévue mais se trouve confrontée à d'autres difficultés de procédures (achat de biens et d'équipements notamment) créant ainsi un temps de latence et de désorganisation qui peut durer plusieurs mois.

- Les **surcoûts** liés à cette mesure qui sont de plusieurs ordres :
 - **La multiplicité des frais bancaires**, notamment pour de nombreuses ouvertures de comptes, frais qui ne sont jamais prévus au départ dans le budget de la subvention et qui impliquent donc des réaménagements budgétaires, souvent au détriment des activités
 - les **déplacements** des comptables des RP depuis la capitale pour se rendre sur les lieux de formation par exemple, afin de gérer les aspects financiers (incluant déplacement avec voiture et chauffeur, per diems pour les 2 personnes, éventuellement nuit d'hôtel pour les longs trajets... sans compter l'indisponibilité des RH ainsi monopolisées pendant ce temps. Ceci peut être très problématique dans le cas des comptables ou responsables financiers, puisque leur absence au niveau du bureau peut également avoir un impact sur la validation de procédures comptables pour d'autres procédures en cours.
 - Dans ce cas, des agents de terrain peuvent être mis en place pour gérer les paiements en dehors de la capitale, mais cela crée donc un coût en termes de **ressources humaines**.
 - Le surcoût peut également être **à la charge du bénéficiaire**, comme par exemple lorsque des agents communautaires habitant à plusieurs centaines de kilomètres de la capitale et touchant une indemnité de 10\$ par mois doivent non seulement payer le transport aller/retour jusqu'à la banque chaque mois pour retirer leur petite indemnité, mais qu'ils doivent également payer les frais d'ouverture et de gestion de leur compte. Parfois, cela ne vaut presque pas la peine de se déplacer pour retirer l'argent tous les mois.
 - Par ailleurs, les frais liés à la mise en place de la Zero Cash Policy ne sont pas prévus au départ de la subvention et doivent donc être pris sur l'enveloppe globale de la subvention.

- **Les délais de paiement des fournisseurs** sont très importants, parfois plusieurs mois, et il arrive que certains fournisseurs, pourtant seuls sur le marché et donc indispensables à la bonne marche des programmes, refusent par la suite de continuer à travailler sur les financements du FM à cause des difficultés de trésorerie que cela pose. C'est notamment le cas, par exemple, d'un fournisseur de lait maternisé au Niger qui a mis plus d'un an à être payé. Par ailleurs, c'est le SR qui est considéré responsable de la dette et en supporte la responsabilité juridique, ce qui peut lui être préjudiciable.

- **La mise en place de bons d'essence**, qui non seulement prend du temps de fabrication (pas de bons d'essence de janvier à avril 2014 au Mali par exemple) mais qui sont également conditionnés à un fournisseur - par exemple Total au Mali. Hors, Total ne possède pas de stations partout dans le pays, et il a été rapporté des cas où certains acteurs devaient faire plusieurs dizaines de kilomètres pour se rendre dans une station Total, consommant ainsi inutilement de l'essence du programme.

Dans certains cas, des avances exceptionnelles peuvent être consenties sous certaines conditions et avec des montants limités.

Enfin, le service bancaire via téléphonie mobile (« mobile banking ») est en cours de réflexion dans plusieurs endroits, mais cela signifie, encore une fois, des coûts de prestation de service (environ 2%), sans compter que de nombreux endroits n'ont pas de couverture de réseau téléphonique.

Cette inadaptation aux contextes d'intervention est un réel blocage qui entrave ou retarde les activités, d'autant plus problématique lorsque le Fonds mondial est le seul financeur (comme c'est le cas sur bon nombre de subventions tuberculose et paludisme).

Bien souvent, le Secrétariat du FM, une fois informé, cherche des solutions afin de limiter les effets pervers de ces mesures de gestion des risques. Mais ces intervalles de négociations prennent également du temps et retardent d'autant la mise en œuvre.

Les gestionnaires de portefeuille regrettent également d'être informés trop tard par les RP ou bien que les acteurs de terrain ne soient pas plus proactifs dans la recherche et la proposition de solutions alternatives. Dans ce dernier cas, il est difficile de savoir quels sont les facteurs bloquants : manque de confiance ou de communication ? Impossibilité de trouver d'autres solutions adéquates ? Toujours est-il qu'il serait sans doute plus simple de définir un éventail de solutions alternatives dans lesquelles piocher pour régler ces difficultés transversales plutôt qu'une approche au cas par cas pour chaque subvention.

“ 12 mois après le démarrage de la subvention, nous n'avons dépensé que 2% de l'argent qui a été décaissé sur notre compte par le FM. ”

Un récipiendaire principal

2.2. Un « financement en fonction des résultats » inadéquat

Le financement en fonction des résultats, principe fondamental du modèle du Fonds mondial, « fournit une plateforme permettant aux récipiendaires des subventions de démontrer qu'ils peuvent convertir le financement en résultats. Pour promouvoir la responsabilisation et la transparence et pour encourager le récipiendaire à utiliser les fonds de manière efficace et effective, le Fonds mondial établit un lien entre les versements du financement et la réalisation des objectifs proposés par le pays (et approuvés par le Fonds mondial) »³⁹. Ainsi, à chaque période de rapport, une notation est affectée par l'équipe pays, qui détermine le montant qui sera décaissé par la suite (cf. graphique qui représente les pourcentages engagés en fonction de la performance)⁴⁰.

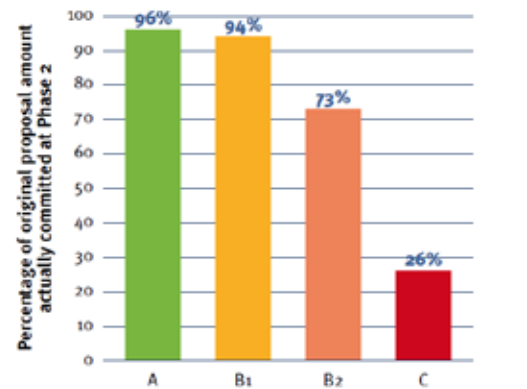
A noter que ce qui concerne les lignes dédiées aux produits de santé et aux ressources humaines n'est pas pris en compte dans cette notation, car les montants dédiés sont trop grands et fausseraient l'évaluation.

Les objectifs du financement en fonction des résultats sont définis comme suit :

- lier le financement à la réalisation des objectifs
- garantir que l'argent est utilisé pour assurer les services fournis aux bénéficiaires concernés ;
- inciter les récipiendaires à centrer leurs efforts sur des résultats programmatiques et sur une mise en œuvre rapide ;

Performance-based Funding in Action

Performance-based funding ensures that funding follows performance.

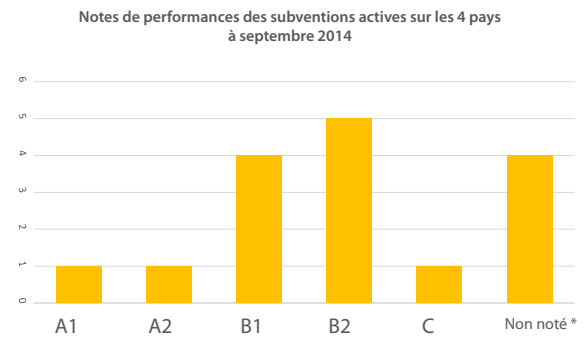


(A - best, B1 - adequate, B2 - inadequate but potential demonstrated, C - unacceptable)
Figure 5: Funding Decisions Based on Performance (at Phase 2)

39. Monitoring and Evaluation Toolkit, HIV, Tuberculosis, Malaria and Health and Community Systems Strengthening, 4th Edition November 2011 - Global Fund <http://www.theglobalfund.org/en/me/documents/toolkit>.

40. GFATM (November 2009), "Performance-based Funding at the Global Fund"

- encourager l'apprentissage pour renforcer les compétences et améliorer la mise en œuvre des programmes ;
- investir dans des systèmes de mesure et promouvoir l'utilisation de preuves dans les prises de décision ;
- fournir des politiques et des outils pour la supervision et le suivi, au niveau national et par le Fonds mondial ;
- réaffecter les ressources de subventions peu efficaces vers des programmes produisant un meilleur impact



* Les subventions non notés sont en général des subventions qui viennent d'être signées et dont la mise en œuvre n'a pas encore commencé

Pour permettre le suivi du financement à la performance, le Fonds mondial recommande aux pays de dédier 5 à 10% de leurs subventions au suivi évaluation.

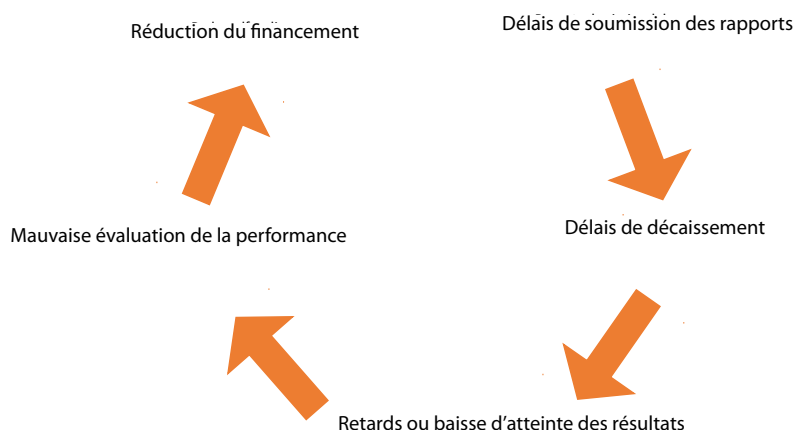
Dans les pays concernés par ce rapport, si l'on excepte les subventions non encore notées, 50% des subventions sont notées B2 ou C, ce qui implique un financement assez inférieur à ce qui était prévu au départ (a minima -25%)⁴¹.

Après entretiens avec les partenaires de terrain en Guinée, Niger, Mali et Sierra Leone, nous pensons que ce financement en fonction des résultats tel qu'il est mis en place aujourd'hui n'est pas adapté à ces contextes, et ce pour plusieurs raisons :

1. les très nombreux délais dans le démarrage et la mise en œuvre des subventions, en grande partie dus à la mise en place de mesures beaucoup plus drastiques de contrôle des risques non prévues par les pays au démarrage des subventions, et qui impactent de façon très importante les notations. Ainsi, dès le début, les programmes sont handicapés pour la suite, dans des contextes où, au contraire, davantage d'appui et de soutien, devraient être la règle pour permettre de faire face aux nombreux enjeux.

Par ailleurs, il arrive que ce soit faute de décaissement de la part du FM que le PR ne puisse pas mettre en place les activités, mais il sera pour cela noté C. Certaines notations sont clairement expliquées par les difficultés que rencontrent les PR dans la gestion des très nombreuses activités, conditionnalités, ou dans des négociations sur des subventions de transition.

2. Les indicateurs pour évaluer le succès des programmes dans leur processus de communication des résultats ne sont pas adaptés : tout d'abord ils ne considèrent pas la durabilité, l'appropriation du projet et l'autonomisation des partenaires sur le terrain comme mesures de succès. Or, ces facteurs sont indispensables dans une vision de pérennisation des activités, d'autant plus dans ces contextes fragiles. L'impact des projets peut ainsi être sous-estimé à cause de la courte période pour évaluer les résultats. Mais ils ne sont pas non plus adaptés à la complexité des pays et au caractère imprévisible de ces contextes. Cela entrave la flexibilité et l'adaptation de la mise en œuvre en cours de subvention et pose des difficultés supplémentaires et crée un cercle vicieux qui a été bien identifié par le Euro Health Group dans son rapport sur les Etats fragiles⁴² :



42. Schéma développé à partir de l'étude faite dans Pearson N., Euro Health Group (2013) Thematic Review of the Global Fund in Fragile States. Framing Document.Draft, March 2013, p.7

3. La réduction des investissements sur des activités considérées comme étant « à haut risque » dans ces pays, et notamment les formations, les ressources humaines, et certaines activités communautaires (plus difficiles à justifier ou gérées par des structures plus faibles en gestion financière) a un impact direct sur l'atteinte des indicateurs de performance :

« Le taux de rétention des patients initiés aux ARV en 2012 et suivis jusqu'en 2013 après 12 mois de traitement est de 72% sur l'ensemble des 17 sites utilisant le logiciel ESOPE. La non atteinte de cet objectif qui est fixé à 80,1% pourrait s'expliquer par (i) l'arrêt de financement des activités de fidélisation à savoir : les ateliers culinaires, l'appui en vivres pour les personnes infectées et affectées en situation difficile, l'appui en fourniture scolaire et en vêtement, (ii) l'arrêt de financement des ONG et association qui soutiennent les personnes infectées »

CR Reunion PR-SRs du 07 août 2014 - Mali

4. Dans les pays sous investigation, le fait de déchoir certains programmes nationaux de leur statut de PR a eu des effets pervers : alors que ce sont eux qui gèrent la plus grande majorité des activités (et notamment sur les programmes tuberculose et paludisme où les acteurs sont souvent moins nombreux), le fait de les rendre SR d'une ONG internationale ou d'une organisation multilatérale est donc une sorte de mise sous tutelle qui peut ralentir le rythme de mise en œuvre des activités (en créant un échelon supplémentaire) et surtout ne les aide pas à améliorer leurs capacités de gestion des subventions. Par ailleurs, cela peut être créateur de tensions entre RP et SR.
5. A l'inverse, on peut assister également à une certaine « course à l'activité » tout à fait contreproductive, comme par exemple quand une activité de soutien nutritionnelle, prévue sur 10 mois, n'a pu être réalisée durant les 9 premiers mois à cause de difficultés de gestion, et que l'intégralité des colis de soutien alimentaires sont distribués alors sur le dernier mois restant afin de pouvoir atteindre le résultat attendu.

Au regard du FM, le financement à la performance est un élément de base du modèle et ne peut être facilement remis en question. Cependant, certaines personnes reconnaissent les difficultés posées par ce système dans les pays sous investigation :

« La notation à la performance est un système problématique lorsque les pays sont sous investigation : dans ce cas, on te demande de travailler encore plus. Quand tu es en retard, tu moulines encore plus pour rattraper ton retard et faire les activités prévues. Lorsque la subvention marche, tu travailles moins que lorsque ça ne marche pas. »

Un membre du Secrétariat du FM

Recommandations :

1. **Accentuer le travail de prévention du risque, par la formation et la sensibilisation des différents récipiendaires et par davantage de formation sur les modalités de gestion** (ce qui peut être fait en termes d'avances, de préfinancements, de justifications de dépenses, etc...) Dans l'idéal et lorsque cela est possible, la formation et le développement du rôle de supervision du CCM sur ces aspects devrait être effectué, en considérant que les CCM des pays de cette étude sont assez faibles et en cours de renforcement.

En ce qui concerne le Financement à la performance, celui-ci doit être spécifiquement adapté au contexte des Etats fragiles et plus particulièrement aux états sous investigation. Cela pourrait passer, entre autre, par les éléments suivants :

2. **Simplifier et rationaliser les procédures** du reporting, suivi et évaluation et libérer plus de temps du personnel pour prendre en compte les réalités changeantes du contexte et adapter la mise en œuvre des programmes
3. **Prendre en considération les scénarii et hypothèses** qui peuvent entraver le développement du projet pour mieux adapter les indicateurs de succès liés au Financement à la performance.
4. **Intégrer des indicateurs permettant d'évaluer la durabilité, l'appropriation du projet et l'autonomisation des partenaires sur le terrain** comme mesures de succès.



3. Des structures et des ressources humaines affaiblies

L'arrivée du Fonds mondial dans les pays à faibles revenus a eu un impact direct sur la démultiplication des activités et l'amélioration indiscutable de la prise en charge des trois maladies. Pour de très nombreuses structures, aussi bien publiques que privées, cette évolution a été à l'origine d'une croissance rapide de leurs activités et de leurs financements.

Paradoxalement, on assiste également à une forme de fragilisation de ces structures, aussi bien au niveau financier qu'au niveau des ressources humaines ou des partenariats, alors même que le renforcement des systèmes (de santé, communautaires, ...) est au cœur de la stratégie du Fonds mondial.

3.1 Des capacités techniques compromises

Tout d'abord on observe une fragilisation au niveau des capacités techniques des différents acteurs, mais plus particulièrement des acteurs nationaux

Ainsi, beaucoup de structures nationales (programmes nationaux ou associations) n'avaient jamais géré d'aussi importantes subventions internationales avant l'arrivée du FM, ni même géré de sous-récepteurs ou le côté programmatique de ces programmes, avec une forte composante de suivi-évaluation. Ces faiblesses ont été et demeurent un enjeu central aussi bien en termes de bonne gestion que d'appropriation.

Si la situation s'est tout de même améliorée avec l'habitude, les témoignages de difficultés techniques rencontrées sur le terrain ne manquent pas. En ce qui concerne la gestion financière, les ressources sont limitées : il y a notamment une forte méconnaissance des pratiques de gestion, des confusions entre les documents requis (les bons de commande, les factures, etc...) beaucoup de structures ne connaissent pas vraiment les principes de gestion du personnel ou de gestion des fonds reçus... alors même que les exigences du FM sont beaucoup plus importantes que celles d'autres bailleurs. Certains AF s'alarment d'ailleurs de la mauvaise qualité des documents qui leur sont fournis et estiment entre 20 et 50% les refus de dossiers pour cause d'incomplétude ou de non-respect des procédures. Par ailleurs, il arrive que peu de différenciation soit faite entre corruption et manque de capacités (même si certains AF font clairement la distinction entre les zones rurales et plus reculées où il y a aussi moins de structures présentes et moins de capacités de gestion, et les difficultés rencontrées dans les capitales où l'on se rapproche davantage de problématiques de fraudes avérées).

“ *Le manque de capacités freine beaucoup les activités. Les procédures ne sont pas suivies et il y a un manque de qualité. L'instabilité du personnel est dramatique.* ”

Un agent fiduciaire

Il faut également rapporter des cas de faiblesse des RP : difficulté à s'approprier les procédures, parfois incapacité à suivre celles qu'ils ont eux-mêmes définies, faiblesse des points focaux mis en place pour gérer les SR et qui ne connaissent pas bien les procédures de rédaction de requêtes, qui sont pourtant des éléments indispensables de gestion, notamment dans le cadre de la Zero Cash Policy... Si, dans ces contextes, le FM a beaucoup plus fréquemment tendance à sélectionner des PR internationaux (ONG ou organismes multilatéraux dans les ¾ des subventions des pays francophones de notre étude), cela ne garantit pas pour autant leur capacité à gérer des subventions extrêmement complexes et stratifiées, comportant de très nombreuses lourdeurs administratives et des circuits de validation complexes.

Si les pays dont nous parlons dans cette étude sont fragiles à la base, cela est renforcé par le trop faible soutien aux ressources humaines qui limite fortement les possibilités de développement de l'expertise. Par ailleurs, le FM a

une politique de limitation voire de sortie de financement (« phase out ») des ressources humaines de plus en plus prononcée et de plus en plus exigeante, tout à fait inadaptée au contexte de ces pays. Car comment permettre d'avoir des ressources humaines qualifiées et stables dans des contextes où les moyens sont limités, si les financements ne suivent pas ? Mais aussi par le fait que les politiques de gestion des ressources humaines sont souvent déficientes : d'un côté les personnels nationaux qualifiés sont peu nombreux, l'attrait de salaires plus importants les conduit très souvent à préférer des postes expatriés ou au sein d'ONG internationales ou d'organismes multilatéraux ; de l'autre, les gouvernements portent peu d'attention à ces problématiques et ne cherchent pas à améliorer les conditions de leurs ressources humaines pour les garder sur place.

Ainsi, en Guinée par exemple, un agent de terrain du programme national gagne 5 à 10 fois moins qu'un poste équivalent chez un RP international. Cela a forcément un impact sur la motivation mais également sur le fait de limiter la fraude et la corruption. Certains AF ou LFA disent en avoir fait la remarque mais il semble difficile d'infléchir la position du FM sur les ressources humaines. D'autant que le TRP, lors de son étude des demandes de financement, émet régulièrement des avis sur le trop grand nombre de personnes salariées sur les subventions, les rendant ainsi peu pérennes.

Dans certains cas, pour répondre à ces difficultés, des consultants internationaux ou des chargés d'appui technique (la plupart du temps expatriés), sont intégrés au dispositif afin de faire l'interface entre le FM et le PR, et de veiller à ce que la mise en œuvre soit la plus efficiente possible. C'est le plus souvent sur les parties d'approvisionnement, de suivi-évaluation ou de finances que ces assistances techniques sont affectées. Mais cela à un coût important et crée également des tensions qui peuvent être à l'origine de pressions pour des reversements de salaires.

On assiste alors à un certain découragement des ressources humaines nationales, notamment face à l'ampleur de la tâche et à la lourdeur des procédures.

Par ailleurs, la mise en place de processus externalisés n'aide pas les acteurs nationaux à s'approprier l'expertise et à développer leurs compétences. C'est le cas par exemple du PPM : le fait de faire gérer les achats par une structure externe ne permet pas du tout de régler les difficultés liées au système d'approvisionnement, et surtout n'aide pas les experts nationaux à apprendre comment bien gérer une commande (sans compter la production de délais supplémentaires qui obligent le pays à anticiper très fortement). Il s'agit là d'une réelle substitution par rapport à la partie nationale et à une perte d'expertise.

Enfin, beaucoup de personnes rapportent que le temps passé sur la gestion des subventions du FM dépasse très largement le niveau de salaire financé sur la subvention : 50% du temps d'un responsable financier d'une ONG par exemple, (contre 20% de son salaire mensuel pris en charge par le FM) ou 90% du temps d'un responsable de programme national. Cela arrive notamment lorsque le temps de travail est mal anticipé, notamment sur les aspects administratifs et de procédures. Et une fois la subvention signée et mise en œuvre, il est difficile de revoir les lignes de ressources humaines, notamment car cela demande de dégager des fonds sur d'autres lignes d'activités. Dans certains cas, il est même arrivé que les structures reçoivent des plaintes de leurs autres partenaires techniques et financiers qui regrettaient que tout leur temps soit monopolisé par le FM au détriment de leurs propres programmes.

Or, toutes ces activités (RH et financement de formations) sont incluses dans la catégorie des « activités à haut risque » d'après la typologie du FM (cf. partie I) et sont donc fortement limitées dans les contextes sous investigation, alors que dans certains pays comme la Guinée, plus de 30% de la subvention VIH en 2009-2010 allait sur des formations.

“ Les personnes en charge du suivi – évaluation au sein du programme national dépendent de l'Etat et sont payées environ 400 ou 500 euros par mois. Les bons finissent tous par quitter le système et sont avalés par les structures internationales. C'est tout le système qui est fragilisé, et les plus faibles sont toujours les plus fragilisés.

Un chargé de programme

Il faut enfin fixer comme objectif le renforcement des capacités des entités nationales afin de garantir la pérennisation maximale de ces programmes dans les pays.

La question de l'accessibilité de l'information pose également question : dans les pays francophones, le fait qu'un grand nombre de documents de base⁴³ ne soient pas traduits en français est également un handicap majeur pour la bonne appropriation de l'expertise et le renforcement des capacités des acteurs.

Par ailleurs, les contraintes très fortes de gestion imposées par le FM créent un cercle vicieux : plus les pays et les acteurs sont faibles, plus les contraintes sont fortes et plus la lourdeur du dispositif est importante, faisant souvent fuir les ressources humaines qualifiées. Plutôt que de fustiger les compétences des structures de mise en œuvre comme le fait parfois le Secrétariat du FM (en rappelant qu'ils ne peuvent être tenus responsables de tous les problèmes liés à la gestion des subventions dans les pays) il serait plus intéressant de voir à quel point les exigences du FM peuvent s'adapter aux acteurs

et aux contraintes. Ainsi, plutôt que de rajouter des strates de contrôle à des organismes de mise en œuvre déjà épuisés par des contextes tendus, il serait intéressant de prioriser l'essentiel et d'adopter une approche graduelle du suivi et du contrôle, couplée avec du renforcement de capacités des acteurs. Cela pourrait se traduire par exemple par une augmentation du niveau d'exigences en même temps que les acteurs développent leurs compétences. Une telle approche garantirait une meilleure adéquation et sans doute une meilleure pérennisation des dispositifs.

Enfin, si cette question des ressources humaines dépasse largement le seul cas du FM, il est urgent que des politiques innovantes et concrètes de gestion des ressources humaines dans ces contextes puissent voir le jour, de façon concertée entre les différents partenaires techniques et financiers et les gouvernements, afin de trouver des solutions pérennes.

“ Ce professeur (spécialisé dans la prise en charge du VIH, nldr) a lâché car le FM était trop chronophage pour lui. Les gens de valeur quittent le processus. ”

Un partenaire technique

3.2 Des structures fragilisées

Au-delà des ressources humaines, plusieurs facteurs peuvent mettre en danger les structures. Tout d'abord les dépenses inéligibles, qui risquent de grever le budget des RP. Or, comme nous l'avons vu, les informations concernant les dépenses inéligibles sont peu détaillées et il est parfois difficile pour les RP d'anticiper d'éventuels cas d'inéligibilité. Par ailleurs, dans certains contextes comme le Mali, les audits n'ayant pas pu être menés pendant plusieurs années à cause de la situation sécuritaire, ils ont été rattrapés en 2013 et 2014, et ont ainsi identifié des dépenses inéligibles datant de plusieurs années, difficiles à justifier en termes de comptabilité.

Il est évident que, dans ce cas, le fait d'interdire les préfinancements pourrait être une solution, mais cela n'est pas toujours souhaitable pour l'avancement des programmes, notamment lorsqu'il s'agit de la mise en place des ressources dédiées au démarrage de la subvention - et donc gérant entre autres toutes les négociations qui ont lieu avant même la signature avec le FM.

Des retards importants dans les paiements des salaires (parfois jusqu'à 1 an) sont également très difficiles à gérer, démotivent les équipes et créent un turnover préjudiciable à la qualité des activités comme à la pérennité des structures⁴⁴.

Sur les frais de fonctionnement, des lignes de maintenance qui ne sont pas prises en charge posent des difficultés

43. Tels que : Operational Policy Manual, Guidelines for Grant Budgeting and Annual Financial Reporting, Standard Terms and Conditions for Grants, des outils de suivi-évaluation, etc...

44. D'après le FM, ce type de dysfonctionnement n'est quasiment plus vrai alors que plusieurs cas sur les 12 derniers mois précédant les missions ont été référencés.

Étude de cas :

La mise en péril des activités communautaires et des associations locales

Les structures les plus fragilisées par ces difficultés de mise en œuvre sont en général les associations locales, souvent peu structurées avec des ressources humaines aux ressources limitées. Cependant, ces structures sont également indispensables à intégrer dans la mise en œuvre des subventions du FM puisque ce sont elles qui mènent la grande majorité des activités communautaires et de fidélisation des patients, notamment dans les programmes VIH. Or ces activités contribuent à l'atteinte des indicateurs Top Ten⁴⁵, notamment sur l'observance et les taux de rétention des patients. Lorsque celles-ci ne peuvent être menées, les conséquences sont vues directement sur le terrain.

Quelques cas identifiés de difficultés spécifiques :

- Les bénéficiaires des activités communautaires sont souvent illettrés. Lorsqu'ils signent sur les registres de présence des activités ou pour attester la réception d'un colis ou d'un service, ils ne font pas les mêmes signatures à chaque fois. Lorsque les signatures ne concordent pas, les documents sont considérés comme frauduleux et les dépenses sont inéligibles.
- Les associations sont en première ligne des activités à destination des populations dites « clés », souvent mises en avant par le Fonds mondial. Or, certaines demandes de justificatifs d'activité, demandés par les LFA ou AF, sont inconciliables avec ces publics comme la demande de photocopie de cartes d'identité pour des populations homosexuelles ou des prostituées par exemple.
- Dans les zones les plus reculées il n'y a pas de prestataires pour réaliser les pauses cafés ou les repas, et c'est parfois une occasion de permettre à des femmes de la communauté de gagner, par l'organisation de ces services, de petits revenus qui les rendent plus indépendantes. Mais ces femmes sont souvent illettrées et n'ont pas de commerce officiel et ne peuvent donc faire ni devis ni factures officielles. Ces dépenses sont donc considérées comme inéligibles par les LFA.


La réalisation de ces activités devient donc de plus en plus difficile et problématique. Et même si le FM tente de trouver des solutions, cela a lieu à la marge et au cas par cas, et prend souvent un temps de négociation important, durant lequel aucune activité ne peut être mise en œuvre.

Par ailleurs, les associations, très souvent SR, SSR voire SSSR, ont souvent peu de frais de gestion pour leurs activités, notamment pour avoir des RH qualifiées ou pour intégrer le surplus d'activités (programmatiques comme administratives) généré par l'obtention d'un financement du Fonds mondial. Ainsi, pour une structure associative gérant une grande partie des activités ciblant les populations clés, les frais sont extrêmement limités : 7\$ par mois pour la communication, pas de consommables et fournitures depuis 2013, 10 litres de carburant par mois pour toutes les activités de proximité, les supervisions et le groupe électrogène... Sans compter l'utilisation du matériel dédié à d'autres projets (vidéoprojecteur, véhicules, ordinateurs, groupes électrogènes ou salles de réunion servant d'Activité Génératrice de Revenus...) pour mener à bien le programme FM et dont la prise en charge sur le budget FM a été refusée.

Enfin, le niveau de complexité et d'exigence des procédures du Fonds mondial est tout à fait disproportionné avec les capacités de bon nombre d'organisations communautaires. Elles perdent ainsi leur crédibilité lorsque leur gestion est jugée frauduleuse (bien souvent par méconnaissance ou inexpertise) ou doivent mettre la clé sous la porte si le financement du FM s'arrête du jour au lendemain.

Bien évidemment, il y a une grande diversité parmi les acteurs de la société civile, et si certaines structures bénéficient à peine d'un comptable, d'autres gèrent des budgets de plusieurs millions d'euros. Il faut donc trouver des procédures différenciées et adaptées à chaque type de structure, en fonction de sa structuration comme de ses activités.

45. Les indicateurs Top Ten mesurent les interventions prioritaires. "Top Ten indicators that measure priority interventions", in GFATM (2011), Monitoring and Evaluation Toolkit, "Part 1: The Global Fund M&E requirements", p.19



Cette fragilisation peut également exister au niveau légal : pour un PR par exemple, il s'est avéré que la mise en place de la Zero Cash Policy posait des questions liées au paiement direct des salaires et des loyers de certains SR. Ainsi, en cas de problème (licenciement, expropriation, etc...) et d'après la législation nationale, le PR pouvait être considéré comme responsable et traîné en justice par les SR.

Lorsque le PR l'a fait savoir au FM, une solution a été cherchée et mise en place, mais il serait plus pertinent que le FM s'inquiète en premier lieu de l'adéquation de ses mesures de sauvegarde avec la législation en vigueur, car ce sont dans ce cas encore des délais de négociation, d'éventuelle révision des contrats, etc... qui sont nécessaire avant le démarrage des activités.

Bien évidemment, ces problématiques de renforcement des capacités ne sont pas uniquement du ressort du FM : les programmes nationaux tout d'abord, sont co-responsables dans la mesure où il s'agit de leurs politiques de ressources humaines et de leurs équipes. Les autres bailleurs et partenaires techniques également sont impliqués dans la gestion de ce renforcement des capacités des acteurs. Il s'agit donc d'un système pluri acteur complexe qui dépasse la responsabilité du FM. Cependant, de par ses principes d'appropriation nationale et de partenariat, il incombe au FM de participer activement à la recherche de solutions en ce qui concerne le renforcement des capacités des structures nationales afin de garantir la pérennité de ses programmes. Et ce défi est d'autant plus grand dans ces contextes fragiles, où le FM reconnaît lui-même que les capacités sont plus limitées et les difficultés contextuelles bien plus importantes. Il en va également de l'impact des financements du Fonds mondial lorsque cela impacte directement les activités et remet ainsi en question l'atteinte des objectifs programmatiques.

Recommandations :

- 1. Revoir la définition des activités à haut risque** et permettre de financer, notamment dans les contextes fragilisés, davantage de frais de ressources humaines et de formations.
- 2. Accompagner les pays dans la définition de politiques nationales de gestion des ressources humaines, courageuses et ambitieuses sur lesquelles le Fonds mondial pourrait s'aligner**, en complémentarité avec les autres bailleurs
- 3. S'assurer que la composante gestion / ressources humaines est gérée à sa juste mesure dans les propositions**, notamment en ne sous-estimant pas les moyens humains nécessaires à une mise en œuvre réaliste. Ainsi, dans le cadre du NFM et des dialogues pays en cours, les équipes pays du FM doivent être particulièrement sensibilisées à cette question et y porter une attention particulière.
- 4. Définir une politique de renforcement des capacités** pour les pays fragiles intégrant des budgets et des objectifs spécifiques, incluant une approche graduée d'appropriation au niveau national et une stratégie de passation aux acteurs nationaux, à terme.
- 5. Définir des procédures différenciées de rendu de compte** en fonction des activités et, éventuellement, en fonction des structures concernées et de leur capacité de reporting.
- 6. S'assurer de l'adéquation des mesures de sauvegarde avec les législations nationales.**
- 7. Améliorer la disponibilité des documents en français**, en priorisant les documents de base de gestion et les outils techniques.
- 8. Définir un niveau minimum de maintien des activités** nécessaire pour garantir la prise en charge des bénéficiaires

Conclusion

Contraint par les besoins de communication et de réassurance des donateurs et par une politique de gestion des risques renforcée, à la demande du Conseil d'Administration, le Secrétariat du FM a mis en place des mesures de sauvegarde additionnelles extrêmement strictes dans les 4 pays de cette étude. Si celles-ci ont permis de maintenir le financement de certains contextes considérés comme difficiles ou corrompus, c'est au prix de la fluidité des subventions : retards de mise en œuvre, mauvaises performances, manque de cohérence, inadaptation à la situation des pays, confusions des rôles et responsabilités... dans ces contextes extrêmement fragiles, ces mesures ne font que renforcer les lourdeurs qui pèsent sur les acteurs de mise en œuvre, démultiplier les contraintes et accroître les risques programmatiques. Elles peuvent aussi constituer une substitution par rapport aux acteurs de terrain, contraire au principe d'appropriation par les pays du Fonds mondial. L'impact et la pérennité des programmes s'en trouvent menacés.

Le Fonds mondial entretient donc une position ambiguë dans ces Etats fragiles : la flexibilité et la gestion au « cas par cas » qu'il revendique cohabitent avec des systèmes de contrôle extrêmement forts et pesants, qui limitent de fait considérablement ces modalités d'assouplissement. Par ailleurs ce « cas par cas » ne concerne pas les niveaux de structuration des acteurs de terrain et aucune flexibilité dans les exigences de rendu de compte n'est prévue pour permettre aux organisations plus jeunes ou plus faibles d'être accompagnées dans le cadre d'une approche graduée. Une vision plus pragmatique de la gestion des subventions, pourrait par exemple consister en une exigence moins forte en termes de qualité de reporting, mais comprenant davantage de contrôles sur site ou en direct et une réelle composante de renforcement structurel intégré et progressif.

Comme le disait un rapport du CDA, il est sans doute « temps d'écouter »⁴⁶ ce que les personnes qui reçoivent l'aide sur le terrain ont à nous dire, à savoir la complexité, les difficultés, le temps passé, l'épuisement des énergies. Bien évidemment, il y a une responsabilité partagée des différents acteurs, et il serait trop simpliste de dire que le Fonds mondial est l'unique dépositaire de toutes les difficultés rencontrées. Mais en tant que donateur majeur dans ces contextes, le Fonds mondial peut et doit jouer un rôle moteur et d'innovation et conduire des réflexions plus poussées sur les effets et les modalités de son aide, en coordination avec les autres bailleurs et acteurs du développement présents sur place. Son principe fondateur sur le partenariat doit l'amener à avancer sur ce terrain.

Dans ses réflexions sur l'approche différenciée et les Etats fragiles, le Fonds mondial doit être ambitieux, accepter une part des risques inhérents à ces contextes et concentrer certains aspects de sa gestion sur le renforcement des capacités. Il doit surtout trouver des solutions pour ne pas reproduire les situations de blocage observées ces dernières années. Certaines pistes ont déjà été développées, mais ce n'est pas suffisant. Le Fonds mondial a les moyens de telles ambitions et d'une plus grande innovation, mais en a-t-il la volonté ?

Il est aujourd'hui nécessaire que le Conseil d'Administration et les donateurs du Fonds mondial se positionnent : conscients des difficultés des pays fragiles, ils doivent définir clairement un seuil de tolérance à partir duquel les activités ne sont pas bloquées. Ils doivent également faire le choix d'un appui accru à ces contextes et à un réel renforcement des capacités qui permette de faire face aux nombreux enjeux mais aussi aux contraintes de pérennisation des programmes du Fonds mondial. Sans ces renforcements, les moyens investis aujourd'hui ne pourront garantir les résultats de demain.

Il est temps donc de faire le choix d'une politique audacieuse, innovante, et de replacer les risques financiers à leur juste place : derrière le risque de santé publique.

46. Mary B. Anderson, Dayna Brown, Isabella Jean – CDA Collaborative Learning Project (2012). Time to listen, Hearing people on the Receiving End of International Aid.

Annexes

- Synthèse des recommandations
- Bibliographie
- Remerciements

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont accepté d'échanger avec nous, de répondre à nos questions, de partager leurs constats, leurs difficultés et leurs recommandations.

Nous remercions les équipes du Secrétariat qui ont pris le temps de nous expliquer le fonctionnement du Fonds mondial.

Nous remercions les équipes Solthis en Guinée, au Mali, au Niger, en Sierra Leone et à Paris, qui ont aidé à la réalisation des missions terrain et ont accompagné de leur expertise la production de ce rapport, ainsi que Sandra Sanchez Néry, pour son aide précieuse durant son stage à Solthis.



Synthèse des recommandations

Adapter l'analyse et la gestion des risques

- Opérer un meilleur équilibre dans l'analyse des différents risques en donnant plus de place aux risques programmatiques et à l'impact global.
- Adapter le niveau de contrôle du risque financier pour limiter les risques programmatiques.
- Prendre davantage en considération le risque du point de vue des organismes de mise en œuvre et, développer les évaluations et analyses communes impliquant le partage des responsabilités
- Publier les rapports du BIG dans une limite de 6 à 12 mois maximum après l'enquête, afin de limiter les effets pervers et les suspicions liés à l'attente des rapports.
- Fixer des indicateurs ou objectifs de sortie du dispositif des mesures de sauvegarde additionnelles, qui soient partagés avec les bénéficiaires et qui puissent donner un cadre d'évolution et d'appropriation des principes de gestion des risques.
- Coordonner davantage la réponse avec les différents acteurs présents sur le terrain,
- Coordonner davantage les différents audits pour limiter les frais et le temps passé.
- Tester, dans quelques pays fragiles et qui rencontrent des difficultés importantes de mise en œuvre, l'efficacité de la présence du FM directement sur place, pour un temps donné
- Réviser la pertinence des différentes strates de contrôle et notamment de l'AF et du LFA, en réalisant une étude de coût efficacité du dispositif réalisé par un organisme indépendant.
- Limiter le micro-management des équipes pays du FM en limitant les contrôles, notamment sur des aspects très opérationnels (validation de fiches de postes par exemple)
- Clarifier et harmoniser les pratiques et les critères, par exemple par la rédaction de guides concernant les mesures de sauvegarde additionnelles, les procédures, les appels d'offres...
- Définir un niveau minimum de maintien des activités nécessaire pour garantir la prise en charge des bénéficiaires
- S'assurer de l'adéquation des mesures de sauvegarde avec les législations nationales.

Adapter le financement basé sur la performance

- Simplifier et rationaliser les procédures du reporting, suivi et évaluation
- Prendre en considération les scénarii et hypothèses qui peuvent entraver le développement du projet pour mieux adapter les indicateurs de succès liés au Financement à la performance.
- Intégrer des indicateurs permettant d'évaluer la durabilité, l'appropriation du projet et l'autonomisation des partenaires sur le terrain comme mesures de succès.

Développer le renforcement de capacités

- Revoir la définition des activités à haut risque et permettre de financer, notamment dans les contextes fragilisés, davantage de frais de ressources humaines et de formations.
- Accompagner les pays dans la définition de politiques nationales de gestion des ressources humaines, courageuses et ambitieuses sur lesquelles le Fonds mondial pourrait s'aligner, en complémentarité avec les autres bailleurs
- S'assurer que la composante gestion / ressources humaines est gérée à sa juste mesure dans les propositions
- Définir une politique de renforcement des capacités pour les pays fragiles intégrant des budgets et des objectifs spécifiques, incluant une approche graduée d'appropriation au niveau national et une stratégie de passation aux acteurs nationaux, à terme.
- Définir des procédures différenciées de rendu de compte en fonction des activités et, éventuellement, en fonction des structures concernées et de leur capacité de rapportage.
- Accentuer le travail de prévention du risque, par la formation et la sensibilisation des différents bénéficiaires et par davantage de formation sur les modalités de gestion
- Accepter que le rendu de compte ne soit pas au même niveau d'exigence que dans des pays moins fragiles, tout en fixant des objectifs d'amélioration progressifs permettant de développer une approche graduelle de la gestion des subventions dans ces contextes.
- Donner davantage de flexibilité aux RP pour adapter la subvention en cours de réalisation, sans pour autant avoir systématiquement à faire valider chaque changement à l'équipe pays du FM. Cela pourrait passer par exemple par une meilleure définition des cas d'inéligibilité, ou par de la flexibilité sur certaines activités prédéfinies et considérées comme plus aléatoires en démarrage de subvention.
- Définir des cadres précis de gestion précisant : qui est responsable de quoi et dans quels délais. Cela permettrait également d'avoir une réflexion pluriacteurs pour formaliser le cadre de travail.
- Améliorer la disponibilité des documents en français, en priorisant les documents de base de gestion et les outils techniques.
- Improve availability of documents in French, making basic management and technical tool documents the priority.

- AIDS Accountability International (2014) "An Advocacy Roadmap for the Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria New Funding Model", Uganda Civil Society Priorities Charter, Uganda
- AIDS Project Management Group (2014), "Developing Indicators For The Human Rights Activities Of The Global Fund To Fight Aids, Tb And Malaria And Challenges In Implementing Human Rights Interventions", Report on the thematic review of the human rights, Geneva
- AIDSPAN (2005), Garmaise D., The Aidspan Guide to Understanding Global Fund Processes for Grant Implementation, Nairobi
- AIDSPAN (2007), David Garmaise «Du premier décaissement au renouvellement du financement », Guide d'Aids-pan pour une meilleure compréhension des processus de mise en œuvre des subventions du Fonds mondial, Tome 2, Nairobi
- AIDSPA, David Garmaise (2009), « Guide d'Aids-pan sur les fonctions de supervision des CCM », Nairobi
- AIDSPAN, David Garmaise et Jamie Uhrig (2012), Guide d'Aids-pan sur les demandes au Fonds mondial en vertu du mécanisme transitoire de financement, Nairobi
- AIDSPAN, David McCoy and Nele Jensen (2012), Quantifying the Global Fund's Contribution to Saving Lives: Methodological and Policy Issues, Nairobi
- AIDSPAN, David Garmaise reviewed by J. Hoover and K. Reisdorf, (2013), A Beginner's Guide to the Global Fund Nairobi
- AIDSPAN, David Garmaise, Arnold Wafula, Kerstin Reisdorf and Angela Kageni (2013), Conflict of Interest in Country Coordinating Mechanisms: An Aids-pan Survey, Nairobi
- AIDSPAN, Frank Wafula, Charles Marwa and David McCoy, (2013), Global Fund Principal Recipient Survey An Assessment of Opinions and Experiences of Principal Recipients, Nairobi
- AIDSPAN, David Garmaise (2013), The New Funding Model Allocation Methodology Explained, Nairobi
- AIDSPAN, Frank Wafula and Cleopatra Mugenyi (2014), The Local Fund Agents: A Review of changing roles, functions, and performance from 2002 to date, Nairobi
- Baker Brook K.(2014), Industry Led Tiered Pricing or Country Led Real Equitable Access—the Global Fund's Task Force Proposal Gets Worse Instead of Better, Northeastern U. School of Law Policy Analyst Health GAP
- Bornemisza, Olga, Jamie Bridge, Michael Olszak-Olszewski, George Sakvarelidze, and Jeffrey V Lazarus (2010), Health Aid Governance in Fragile States: The Global Fund Experience Global Health Governance IV (1). 18 p
- Bureau du Vérificateur Général République du Mali (2012), Rapport Annuel 2012
- Center for Disease Control (2013), Mali Factsheet, Atlanta
- C Glassman A. Center for Global Development Value for Money Working Group (2013), More Health for the Money A Practical Agenda for the Global Fund and Its Partners, Washington D.
- Pearson, Nigel Euro Health Group (2014), "Country Case Studies, The Global Fund 12th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting", Thematic Review of the Global Fund in Fragile States ANNEXES VOLUME II, Geneva
- Fund for Peace (2013), Failed States Index 2013
- Global Fund Investments in Fragile States (2005), Early Results: The Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Geneva
- GFATM (2009), Performance-based funding at the Global Fund. Geneva
- GFATM (2010), Politique de financement des Instances de Coordination Nationale (ICN) à compter de 2010, Geneva
- GFATM (2011), "A strategy for the Global Fund (2011- 2016)", The Global Fund 15th Policy and Strategy Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2011), Consolidated Transformation Plan, Geneva

- GFATM (2011), « Examen de la situation en matière de vih/sida, tuberculose et paludisme pour la stratégie 2012-2016 du fonds mondial », Cadre stratégique du fonds mondial pour la période 2012 – 2016, Geneva
- Martin Dinham ,GFATM (2011), Lettre d’accompagnement du rapport d’enquête du BIG (GF-OIG-11-022), Geneva
- GFATM (2011), Monitoring And Evaluation Toolkit HIV, Tuberculosis, Malaria And Health And Community Systems Strengthening, Geneva
- GFATM (2011), Rapport d’enquête sur les subventions Paludisme (1&6) et Tuberculose (4&7) au Mali, Geneva
- GFATM (2011), The Final Report of the High-Level Independent Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Geneva
- GFATM (2011), “Turning the Page from Emergency to Sustainability”, The Final Report of the High-Level Independent Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Geneva
- GFATM (2012) Guidelines for applying the QUART – approach and tool, Geneva
- GFATM (2012), Note d’information, Engagement du Fonds mondial auprès de la société civile, Geneva
- GFATM (2012), The Office Of The Inspector General Progress Report For November 2011-March 2012, Geneva
- GFATM (2012), VPP KEY RESULTS (2009 — 2011), Geneva
- GFATM (2013), “Actions’ from ‘Joint ‘Civil’ Society’ Delegations’ Consultation on NFM”, Action Plan from GF Joint CS Delegations Consultation on NFM, Geneva
- GFATM (2013), “Allocation Formula Parameters for the 2014-2016 Allocation Period”, 9th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2013), Assurance Validation: The Role of the Technical Evaluation Reference Group, Geneva
- GFATM (2013), Corporate actions to prevent and detect misuse of funds, Geneva
- GFATM (2013), Global Fund Diagnostics Quality Assurance (QA) policy review: Technical Advisory Group (TAG) Meeting, Geneva
- GFATM (2013), Implementation of the Global Fund’s Transformation Plan, Geneva
- GFATM (2013), Office of the Inspector General Annual Report 2013, Indonesia
- GFATM (2013), The Global Fund Corporate Key Performance Indicator Framework For 2014-2016, Thirtieth Board Meeting, Geneva
- GFATM (2013), Thematic Review of the Global Fund in Fragile States – Framing document, Geneva
- GFATM (2013), Update on risk management, Twenty-Ninth Board Meeting, Sri Lanka
- GFATM (2014), “Extension Policy Under The New Funding Model”, 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), “Risk Management Policy”, 11th Finance And Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), Africa CSO Risk Forum: Effective Risk Management for Successful Implementation of Programmes Supported by the Global Fund, South Africa
- GFATM (2014), Audit And Ethics Committee End Of Term Report 2012-2014 , Geneva
- GFATM (2014), “Composition Of And Allocations To Country Bands”, 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), “Defining risk tolerances”, 12th Finance and Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), “Discussion Paper To Proposed Amendments To The Global Fund Human Resources Policy Framework”, 12th Finance and Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), “Extension Policy Under The New Funding Model”, The Global Fund 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), “Finance And Operational Performance Committee End Of Term Report”, 11th Finance And Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), Global Fund Disbursements By Region, Country and Grant Agreement, Geneva
- GFATM (2014), Guidelines for completing the PR “ongoing progress update and disbursement request”, and LFA “ongoing progress review and disbursement recommendation”, Geneva

- GFATM (2014), Investigation Report of Global Fund Grants to Sierra Leone, Principal Recipient Sierra Leone Ministry of Health and Sanitation GF-OIG-14-005, Geneva
- GFATM (2014) Mali : Irrégularités dans le cadre de la mise en œuvre de la Subvention du Round 4 HIV (MAL-405-G02-H) – 172/2009, Geneva
- GFATM (2014), New Funding Model of the Global Fund Joint update to SIIC/FOPC, Geneva
- GFATM (2014), "New Funding Model Of The Global Fund: Quarterly Update", 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), OIG Stakeholder Engagement Model, Investigations, Geneva
- GFATM (2014), Operating Expenditure 2014 Jan – Jun Actuals & 2014 F2 Reforecast 12th Finance and Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), Operational Policy Manual, version 2.0, Geneva
- GFATM (2014), Operationalizing SO4: Protect and promote human rights Update to SIIC 12 June 2014, Geneva
- GFATM (2014), "Privileges and immunities of the Global Fund", 12th Finance and Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), "Proposed revision to the global fund quality assurance policy for diagnostic products", The Global Fund 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), "Report of the Technical Review Panel Work in 2013", The Global Fund 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), "Risk Management Policy (updated)", 12th Finance and Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), "Special Initiatives and Regional Programs", 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), Strategy, Investment, And Impact Committee End Of Term Report 2012-2014, Geneva
- GFATM (2014), "Sustainability Review of Global Fund Supported HIV, Tuberculosis and Malaria Programmes", 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), "TERG Position Paper on the sustainability of Global Fund supported programs that become ineligible for further funding", 10th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), TERG Position Paper on the sustainability of Global Fund supported programs that become ineligible for further funding, Geneva
- GFATM (2014), "TERG Position Paper Thematic Review of the Global Fund in 'Fragile States'", 12th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), "TERG Position Paper: Thematic Review of Global Fund's Contribution to MDGs 4 and 5", 12th Strategy, Investment and Impact Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), "The Amended And Restated Global Fund Human Resources Policy Framework", 12th Finance and Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- GFATM (2014), "The Evolution of Sourcing Strategy at The Global Fund", 12th Finance and Operational Performance Committee Meeting, Geneva
- Grant Management Solution (2010), The Country Coordinating Mechanism Grant Oversight Tool: Set-up and Maintenance Guide, Arlington
- Lavigne Delville.P. (2012), « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet », Revue tiers Monde
- Médecins sans Frontières (2014), Pushing the envelope: Does the Global Fund's New Funding Model foster country ambitions?, France
- Josephine Tsui, Simon Hearn, John Young, Overseas Development Institute (2014), Monitoring and evaluation of policy influence and advocacy
- OECD (2007), Principles for good international engagement in fragile states and situations, Paris
- OECD (2010), Aid risks in fragile and transitional contexts: Improving Donor Behavior, Paris
- OECD (2011), International Engagement in Fragile States: Can't we do better? Paris

- OECD (2011), *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts; the price of success?*, Paris
- OECD (2011), *Supporting state building in situations of conflict and fragility*, Paris
- OECD (2012), *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world*, DAC International network on conflict and fragility, Paris
- Benjamin, Heather, Open Society Foundation (2011), *Examining the Impact of Global Fund Reforms on Implementation: Results of the Global Fund Implementers Survey*, New York
- AfriMAP and the Open Society Initiative for West Africa (2013) *Guinée : Les organes de lutte contre la corruption*, Senegal
- President's Malaria Initiative (2012), *Country Profile Guinea*, Atlanta
- Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (2001), *Protocole Sur La Lutte Contre La Corruption*
- Trivunovic Marijana U4 (2012) *Elaborer un système de gestion des risques de corruption pour ONG : Réflexions à l'usage des donateurs*, Bergen
- GFATM (2014), *Developing a holistic Ethics Framework for the Global Fund*, Geneva
- Kramer Michael U4 (2007), *La corruption et la fraude dans les projets d'aide internationale* Bergen
- De Simone Francesco U4 (2014), *Donors and "zero tolerance for corruption" From principle to practice*, Bergen
- Kühn Susanne and B. Sherman Laura, Transparency International (2014), *Curbing Corruption in Public procurement a Practical Guide*, Berlin
- Dell Gillian and Terracol Marie TI (2014) *Using the UN Convention against Corruption to advance anti-Corruption efforts: a guide by Gillian Dell and Marie Terracol*, Berlin
- Low-Beer D, Afkhami H, et al.(2007), "Making performance-based funding work for health", *PLoS Med* 4(8): e219. doi:10.1371/journal.pmed.0040219

Solthis est une ONG française créée en 2003, ayant pour objectif d'œuvrer au **renforcement des systèmes de santé** des pays où elle intervient, pour leur permettre d'offrir une prise en charge médicale de qualité, accessible et pérenne aux personnes touchées par le VIH /sida. Solthis intervient en Sierra Leone, au Niger, au Mali et en Guinée. Solthis est aussi intervenue à Madagascar, au Burkina Faso et au Burundi.

L'appui technique fourni par Solthis à ses partenaires nationaux concerne les domaines suivants : la formation des ressources humaines, la gestion et l'approvisionnement de stocks de médicaments, les systèmes d'information sanitaire et enfin la planification stratégique et la mise en œuvre des politiques en matière de prise en charge du VIH.

Dans le cadre de cet appui, Solthis est en relation avec le Fonds mondial à plusieurs niveaux (et selon les pays d'intervention) : participation au CCM (Instance de coordination nationale du Fonds mondial dans les pays) ou conseil auprès des membres du CCM, sous-récepteur pour des activités de formation et d'assistance technique mais également participation à la rédaction des demandes de subvention. Enfin, Solthis joue souvent le rôle de lien entre le terrain et les équipes du Fonds mondial à Genève.

L'expertise de Solthis est basée sur sa compréhension globale des problèmes liés à l'accès aux soins et aux traitements du VIH/sida en tant qu'ONG mais également en tant qu'agent et partenaire de la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial dans les pays à ressources limitées. Par ailleurs, Solthis rencontre régulièrement le Fonds mondial à Paris ou Genève dans le cadre de réunions d'informations et de suivi, et a assisté à plusieurs Conseils d'administration du Fonds mondial en tant que membre de la délégation française.

Rapport complet disponible sur www.solthis.org

Contact plaidoyer Fonds mondial
Hélène Roger
helene.roger@solthis.org

Contact communication
Rachel Demol-Domenach
rachel.demol-domenach@solthis.org



www.facebook.com/Solthis



www.twitter.com/NGOSolthis

*"Rapport réalisé grâce au soutien financier de la CAF.
Merci de noter que le présent rapport ne reflète pas nécessairement les points de vue de la CAF"*

CAF Charities Aid Foundation

Agissons ensemble !

Pour nous rejoindre,
nous aider, contactez-nous :

Solthis
SOLIDARITÉ THÉRAPEUTIQUE
À INITIATIVES CONTRE LE SIDA

Siège
58 A rue du Dessous des Berges
75 013 Paris, France

Tél. : + 33(0)1 53 61 07 84
Fax : + 33(0)1 53 61 07 48

contact@solthis.org
www.solthis.org