

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP)

1. VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume :

Décaissements nets (en millions de USD)	1 252
---	-------

Source : données OCDE/CAD 2006

Depuis la création du Fonds en 2002, les décaissements ont augmenté considérablement.

Décaissements nets (en millions de USD)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FMLSTP	0	1	216	586	995	1 252

Source : OCDE/CAD, annexe statistique, tableau 17

1.2. Volume prévu à l'avenir

ENGAGEMENTS PAR AN DUS (en millions de USD)							
2001 - 2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Date ultérieure ou engagement à confirmer
3 406	1 507	2 036	2 704	3 021	2 503	1 169	1 666

Source : FMLSTP (2007a)

Le tableau ci-dessus révèle que les engagements du Fonds mondial ont augmenté considérablement au cours des récentes années. Conformément à une décision du Conseil prise le 21 avril 2007, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme devra au moins tripler de taille d'ici à 2010 – jusqu'à un plafond de dépenses de 6 milliards de USD par an – afin de répondre à la demande prévue. Le fait que les pays en développement augmenteront leur demande de financement auprès du Fonds mondial pourrait élever ce chiffre jusqu'à 8 milliards de USD (FMLSTP, 2007k).

2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

2.1 Organismes et structures

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP) est une fondation suisse dont l'administration est actuellement assurée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Elle canalise les fonds provenant des pouvoirs publics, entreprises et particuliers vers des programmes de dons qui luttent contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Régi par un conseil international, le Fonds est constitué de vingt membres votants, parmi lesquels des représentants gouvernementaux des pays donateurs et bénéficiaires, ainsi que des représentants des communautés concernées, d'entreprises du secteur privé, de fondations philanthropiques et d'ONG. La moitié des membres proviennent de nations développées et l'autre moitié de pays en développement. Quatre membres non votants représentent des organismes tels que l'UNAIDS, l'OMS et la Banque mondiale. En outre, la Banque mondiale est le mandataire du Fonds mondial. Situé à Genève, un Secrétariat composé de 275 personnes se charge de la gestion quotidienne du Fonds. Toutes les activités de ce dernier doivent être conformes à une réglementation générale complète qui définit la mission et le règlement du Fonds (FMLSTP, 2007c).

Pour obtenir une liste à jour des engagements et contributions du Fonds, voir le lien vers le tableur sur le FMLSTP (2009a).

L'un des grands principes régissant le Fonds mondial est que tous les programmes sont menés et gérés par les pays. Le Fonds ne possédant pas de bureaux nationaux, la demande et la mise en œuvre des dons sont supervisées par plusieurs organismes au niveau des pays. Un partenariat public-privé à l'échelon national, l'Instance de coordination nationale (CCM en anglais), a la responsabilité de superviser les demandes de dons, de coordonner les donateurs en matière de santé et de surveiller la mise en œuvre des dons (FMLSTP, 2009b). Le mécanisme CCM prend en charge un ou plusieurs Bénéficiaires principaux (PR en anglais), entité locale publique ou de la société civile juridiquement responsable des fonds, ainsi que de la mise en œuvre des dons. Le PNUD sert de PR en dernier recours. Ensuite, des Agents locaux du Fonds (FLA en anglais) – sélectionnés via des procédures d'appel à la concurrence – sont engagés pour évaluer les capacités du PR et en vérifier les progrès financiers et programmatiques (FMLSTP, 2009c). Le financement du Fonds mondial n'est pas destiné à des projets verticaux distincts, il doit plutôt s'inscrire dans la stratégie nationale du pays, afin de lutter contre la maladie et de devenir partie intégrante du programme national.

2.2 Politiques et documents clés

Mode de fonctionnement du Fonds mondial

Le document FMLSTP (2007f) décrit les principes directeurs du Fonds mondial.

A Strategy for the Global Fund: Accelerating the Effort to Save Lives (Une stratégie pour le Fonds mondial : redoubler d'efforts pour sauver des vies) (FMLSTP, 2007k)

La stratégie énonce trois objectifs de type organisationnel : élargir le fonds pour répondre à la demande, en adapter l'approche pour l'aligner sur les institutions et procédures des pays et renforcer l'impact du fonds par le biais de stratégies innovatrices, ainsi que par l'intégration accrue de la société civile et du secteur privé.

3) PAYS BENEFICIAIRES ET CRITERES D'ALLOCATION

3.1. Pays bénéficiaires

Répartition régionale des décaissements en 2001-08, en pourcentage et en millions de USD :

Asie orientale et Pacifique	14 %	980,7
Europe orientale et Asie centrale	10 %	719,9
Amérique latine et Caraïbes	9 %	643,1
Afrique du Nord et Moyen-Orient	6 %	428,4
Asie du Sud	7 %	502,5
Afrique subsaharienne : Afrique orientale	26 %	1 866,7
Afrique subsaharienne : Afrique australe	16 %	1 150,4
Afrique subsaharienne : Afrique occidentale et centrale	13 %	943,8

Source : FMLSTP (2009d).

55 % des décaissements du FMLSTP ont été destinés à l'Afrique subsaharienne, majoritairement en Afrique orientale. Étant donné la prévalence persistante du VIH/sida, de la tuberculose et du paludisme en Afrique subsaharienne, il est probable que cette région restera prioritaire pour le Fonds mondial, tandis que 136 pays ont bénéficié des financements de ce dernier.

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

Tous les pays à revenu faible et intermédiaire sont éligibles à l'obtention de fonds. Toutefois, les pays à revenu intermédiaire doivent veiller à cibler principalement les « populations clés concernées » dans leurs propositions, à savoir les groupes à risques tels que les femmes et jeunes filles, les jeunes, les homosexuels, les toxicomanes et les migrants. De même, le Fonds global ne financera pas plus de 65 % des programmes des pays à revenu intermédiaire inférieur et de 35 % des pays à revenu intermédiaire supérieur (FMLSTP, 2009f).

3.2.2. Critères d'allocation

Les fonds sont octroyés sur des propositions formulées dans le pays, puis soumises au Fonds mondial. Les demandes de dons par les pays bénéficiaires sont étudiées par un Comité technique d'examen des propositions (TRP en anglais) constitué d'experts en développement sanitaire qui peuvent proposer l'approbation inconditionnelle ou conditionnelle, la modification ou le rejet direct des candidatures. Si une demande est approuvée par le TRP, l'octroi des financements dépend alors uniquement de leur disponibilité. Jusqu'ici, le TRP a recommandé un financement pour 40 % des propositions soumises. Les recommandations du TRP sont envoyées au Conseil, qui peut les accepter ou les rejeter. C'est le Conseil qui prend les décisions de financement définitives.

Une fois qu'une proposition est approuvée par le TRP, le Secrétariat collabore avec le pays, afin d'établir un accord de don biennal et de clarifier les interrogations suscitées par la proposition. Cette dernière doit être signée dans l'année qui suit son approbation par le Conseil.

Il est nécessaire d'obtenir des résultats positifs durant la phase initiale de deux ans pour pouvoir entrer dans la Phase 2 avec les renouvellements de dons respectifs. En cas de ressources limitées, on accorde la priorité aux renouvellements de dons destinés aux programmes de la Phase 2 par rapport aux nouveaux programmes de

Phase 1, bien que le Fonds n'ait jamais été obligé de réduire ses subventions en raison d'un manque de ressources. L'examen de la Phase 2 réduit parfois le montant des financements sollicités si le programme de Phase 1 a manifestement moins dépensé que prévu et que la capacité d'absorption pose problème.

Le Fonds a récemment lancé deux nouveaux programmes d'importance. Le premier, baptisé *Rolling Continuation Channel* (Canal de reconduction continue – RCC en anglais) permet de solliciter la reconduction pendant six années supplémentaires des dons performants qui sont parvenus au terme de leur cycle quinquennal, sous réserve d'un examen après trois ans. Environ 25 à 30 % des dons auront droit au financement RCC. Le deuxième programme consiste en ce que le Fonds autorise désormais la consolidation des dons destinés à une même maladie et gérés par le même PR, ce qui réduira considérablement les lourdeurs bureaucratiques et de notification.

4) POLITIQUES D'AIDE

Le Fonds mondial représente un outil de financement normalisé qui octroie des dons sur demande. Les pratiques du Fonds étant donc très uniformes, on trouve des différences principalement en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes, qui incombent aux Instances de coordination nationales (CCM).

4.1. Concessionnalité

Tous les décaissements du FMLSTP sont sous la forme de dons.

Part des dons dans les engagements	100 %
------------------------------------	-------

Source : FMLSTP, 2005

4.2. Types d'aide

L'aide du Fonds s'inscrivant toujours dans le cadre de projets, elle englobe la coopération technique autonome, les projets sectoriels et l'assistance aux produits de base via l'acquisition de médicaments et autres.

Le FM a financé des Approches sectorielles (dites « SWAps ») dans deux pays : au Mozambique et au Malawi. Le Fonds est disposé à participer à davantage de SWAps, mais du fait qu'il est axé sur les résultats, il est difficile d'établir un accord de ce type qui lui permette de rapporter les résultats au Conseil.

En 2006, 44 % des fonds ont été destinés au traitement, 33 % à la prévention, 7 % aux soins et à l'assistance et 16 % aux aspects suivants : suivi, évaluation, administration et programmes de renforcement des capacités (FMLSTP, 2007).

Le Fonds mondial ne fournit aucun type d'Assistance technique.

4.3. Canaux d'assistance

Les canaux d'assistance varient sensiblement d'un pays à l'autre. Une étude des budgets de 2006 a toutefois révélé que 40 % des fonds étaient octroyés par le truchement des Ministères de la santé, 18 % à travers d'autres organismes gouvernementaux, 30 % via les ONG, 9 % à travers les organisations multilatérales et 2,5 % par le biais du secteur privé (FMLSTP, 2007).

4.4. Secteurs et projets

Maladie	% de financement
VIH / SIDA	61 %
Paludisme	25 %
Tuberculose	14 %

¹ FMLSTP (2007h)

Les dons du Fonds mondial sont octroyés sur demande. Alors que le Fonds vise à équilibrer le portefeuille global en termes de maladies traitées, les besoins des pays individuels déterminent l'orientation générale des programmes respectifs. Ces derniers se limitent toutefois principalement aux interventions spécifiquement liées au sida, au paludisme et à la tuberculose. Parfois intégré au chapitre des maladies, le renforcement du secteur sanitaire est en tant que tel orienté vers le renforcement des capacités nécessaires pour lutter contre ces trois maladies. Les parties prenantes du FMLSTP sont en léger désaccord sur la question de savoir s'il serait préférable de continuer à privilégier le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme ou de travailler sur un plus vaste éventail de questions sanitaires. Pour l'instant, le Conseil privilégie la lutte contre ces trois maladies.

4.5. Flexibilité

Du fait de l'objectif spécifique du Fonds mondial, aucune redistribution sectorielle des fonds n'est autorisée, tandis qu'il n'existe aucun mécanisme antichoc officiel. Il est possible de reprogrammer les activités liées aux dons, mais si la reprogrammation est matérielle, le Conseil doit approuver les modifications.

4.6. Prévisibilité

Les programmes du Fonds mondial sont conçus pour une période initiale de deux ans. Après leur exécution satisfaisante, les programmes peuvent être prolongés pendant une deuxième phase de trois années supplémentaires. Tel qu'indiqué précédemment, le nouveau RCC ajoutera de 3 à 6 ans de programmation aux dons très performants.

Le Fonds mondial stipule désormais des dates fixes pour les cycles, avec un cycle de financement par an.

4.7. Conditionnalité

Le Fonds mondial impose des conditions pour les dons selon le niveau d'inquiétude que suscitent le programme et le pays. La Politique de sauvegarde supplémentaire intervient dans des pays comme la Birmanie, Cuba, l'Iran, ainsi que d'autres pays présentant des risques (perçus) de liens étroits avec le terrorisme, de corruption ou de difficultés liées à la gouvernance.

Le Fonds mondial est susceptible de suspendre, de résilier ou de clore les programmes là où il le juge nécessaire. Six dons, trois en Ukraine et trois en Birmanie, ont été résiliés par le Secrétariat : en Ukraine pour cause de corruption et en Birmanie pour cause de non-respect de la Politique de sauvegarde supplémentaire suite à un refus d'accès aux sites de projets. En Ouganda, des dons ont été suspendus pour cause de corruption, mais ils ont été reconduits après la mise en place de sauvegardes. Le Conseil du Fonds mondial a également pris la décision d'annuler neuf dons au terme des deux premières années du programme, pour cause de mauvaises performances.

4.8. Dialogue politique

Le Fonds mondial accorde son aide indépendamment de l'adhésion d'autres organisations aux politiques du pays bénéficiaire. Il encourage les pays à prendre l'initiative à travers son approche axée sur la demande : les bénéficiaires sollicitent des fonds avec des propositions de projets développées par des CCM qui encouragent la coordination de type sectoriel entre pouvoirs publics et autres secteurs.

5) PROCÉDURES D'AIDE

Bien que les procédures d'aide soient généralement uniformes entre les différents pays, elles ont gagné en flexibilité au fil des cycles successifs, à mesure que le Fonds mondial assimile les enseignements tirés.

5.1 Conditions préalables

Les conditions ci-dessous ne sont pas vraiment des conditions préalables (CP). Elles doivent être remplies avant que le TRP puisse examiner la proposition, mais elles ne constituent pas de conditions préalables au don.

Les CP de l'accord de don se rapportent généralement aux éléments suivants : un plan approuvé en matière de passation de marchés, un plan de suivi et d'évaluation, une politique sur les conflits d'intérêt, les besoins de personnel du PR, les mécanismes comptables, etc.

Pour présenter sa candidature, le pays doit établir une Instance de coordination nationale (CCM) qui remplisse les six conditions suivantes (FMLSTP, 2009e) :

1. Les membres du mécanisme CCM représentant les secteurs non-gouvernementaux doivent être sélectionnés/élus par leur(s) propre(s) secteur(s) en suivant un processus documenté, transparent et élaboré au sein de chaque secteur.
2. Tous les CCM doivent attester l'adhésion de personnes côtoyant et/ou touchées par la maladie.
3. Les CCM doivent instaurer et maintenir un processus transparent et documenté qui permette de solliciter et d'examiner les éventuelles demandes d'intégration à la proposition.
4. Les CCM doivent instaurer et maintenir un processus transparent et documenté, qui permette de nommer le(s) Bénéficiaire(s) principal(aux) et de superviser la mise en œuvre du programme.
5. Les CCM doivent instaurer et maintenir un processus transparent et documenté qui permette d'assurer la participation d'un vaste éventail de parties prenantes - y compris de membres et non-membres du CCM - dans le processus d'élaboration de la proposition et de supervision des dons.
6. Si les PR et Président ou Vice-président du CCM représentent le même organisme, le CCM doit prévoir un plan qui puisse atténuer ce conflit d'intérêt inhérent.

Les demandes des organismes non-CCM peuvent uniquement être acceptées dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas de guerre civile, d'urgence ou d'États en faillite.

En général, le Fonds mondial n'établit pas d'Unités d'exécution de projets (UEP). L'enquête de Paris (indicateur 6) signale toutefois des UEP dans 4 pays (alors qu'aucune n'est mentionnée dans 23 autres pays).

5.2 Méthodes de décaissement

Les décaissements sont réalisés à travers la Banque mondiale, qui sert de mandataire du Fonds mondial. Étant donné que le Bénéficiaire principal est chargé de toutes les passations de marchés, les décaissements sont effectués sous forme d'avances de caisse.

5.3 Procédures de décaissement

Le Fonds mondial utilise les systèmes locaux de Gestion financière publique pour les 2/3 de ses ressources en moyenne.

5.4 Procédures de passation de marchés

L'aide du Fonds mondial n'est pas liée. Les Bénéficiaires principaux doivent rédiger des plans de marchés publics. Parmi les 60 plus gros dons du Fonds, l'exécution de cette procédure a pris 10 mois en moyenne. Selon la déclaration de Paris (indicateur 5b), il existe 8 pays dans lesquels toutes les ressources du FMLSTP font appel aux systèmes de marchés publics locaux (Afrique du Sud, Égypte, Ghana, Kenya, Mozambique, Rwanda, Tanzanie, Zambie).

5.5 Coordination

Performant en matière de suivi et d'évaluation (S-E), le Fonds travaille en collaboration avec le système de S-E unifié du pays. La coordination est encouragée, mais le Fonds n'est pas présent dans les pays. Certains CCM ont été fusionnés avec les Conseils nationaux de lutte contre le sida (CNLS), afin de favoriser la coordination.

Selon la déclaration de Paris (indicateur 10a), dans la plupart des pays les missions du Fonds mondial ne sont pas coordonnées, tandis qu'un même pays reçoit généralement 2 missions par an. Lorsqu'il existe des missions coordonnées, les meilleures pratiques sont relevées en Égypte (coordonnées à 100 %), au Yémen (100 %) et au Mozambique (60 %). Le Fonds mondial n'a réalisé des travaux analytiques que dans 4 pays, conjointement avec le Niger et l'Ouganda.

Principales sources *(toutes les sources Internet ont été consultées en octobre 2008)*

Pour obtenir une bonne vue d'ensemble du Fonds mondial, consulté sur :
www.cgdev.org/section/initiatives/active/hivmonitor/funding/gf_overview

FMLSTP (2007b) « Global Fund to Seek \$6-8 billion per Year by 2010 », communiqué de presse, 27 avril, consulté sur :
www.theglobalfund.org/en/media_center/press/pr_070427.asp

FMLSTP (2007c) « FMLSTP By-laws », tel que modifié en avril 2007, consulté sur :
www.theglobalfund.org/en/files/about/governance/Bylaws_governance.pdf

FMLSTP (2007f) « How the Global Fund works », consulté sur :
www.theglobalfund.org/en/about/how/

FMLSTP (2007k) « A Strategy for the Global Fund », consulté sur:
<http://www.theglobalfund.org/en/publications/other/strategy/>

FMLSTP (2007i) « The Global Fund: Results at a Glance », consulté sur http://www.theglobalfund.org/documents/publications/onepagers/RR2007_ResultsAtGlance_en.pdf

FMLSTP (2009a) « Pledges and Contributions », consulté sur <http://www.theglobalfund.org/en/pledges/>

FMLSTP (2009b) « Country Coordinating Mechanisms », consulté sur <http://www.theglobalfund.org/en/ccm/>

FMLSTP (2009c) « Core Structures », consulté sur <http://www.theglobalfund.org/en/structures/?lang=en>

FMLSTP (2009d) « Distribution of Funding After 7 Rounds », consulté sur <http://www.theglobalfund.org/en/distributionfunding/?lang=en>

FMLSTP (2009e) « Guidelines on the Purpose, Structure, Composition and Funding of Country Coordination Mechanisms and Requirements for Grant Eligibility », consulté sur http://www.theglobalfund.org/documents/ccm/Guidelines_CCMPurposeStructureComposition_en.pdf

FMLSTP (2009f) « Country Eligibility Criteria », consulté sur <http://www.theglobalfund.org/en/eligibility/?lang=en>