

INFORMATIONS GENERALES SUR L'APPROPRIATION PAR LE PAYS ET LE FONDS MONDIAL

Introduction

Le rapport du Comité de haut niveau¹ (Rapport HLP) indique que ce qui distingue le Fonds mondial des autres organisations internationales, c'est l'accent particulier sur la participation de toutes les parties prenantes comme partenaires égaux dans la prise de décisions avec l'entendement que ce contrôle local suscitera la responsabilité locale par rapport aux résultats. Toutefois, le Rapport affirme que la façon dont le Fonds mondial applique sa philosophie de « l'appropriation par les pays » résulte souvent en une approche passive de la gestion des subventions, rendant le portefeuille vulnérable et inutilement exposé au risque. Le Rapport HLP recommande que le Fonds mondial redéfinisse son principe « d'appropriation par les pays ».

Le Conseil d'administration et le Secrétariat du Fonds mondial ont lancé un processus de collaboration en vue de redéfinir le principe de l'appropriation par les pays qui sous-tend le travail du Fonds mondial. Ce processus a commencé par une session interactive avec les délégués du Conseil à Accra, au Ghana, le 20 novembre 2011.

Ce document de référence présente les définitions courantes de l'appropriation par les pays telles qu'inscrites dans les déclarations internationales et les documents de consensus. Il passe ensuite en revue l'interprétation actuelle du principe d'appropriation par les pays du Fonds mondial à travers son financement, sa gouvernance et ses modalités de fonctionnement.

Définitions courantes et perspectives concernant l'appropriation par les pays

Au cours de la dernière décennie, l'appropriation par les pays a été au centre du changement de paradigme dans l'offre de l'aide étrangère. Les références à l'appropriation par les pays dans la documentation concernant l'assistance au développement sont essentiellement dans le mouvement de l'efficacité de l'aide et mentionnent des concepts de leadership, de responsabilité et de participation au niveau national. Ce mouvement s'est affermi en 2002 lors de la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey, au Mexique, qui a mis en place le **Consensus de Monterrey**. Ce consensus a marqué la genèse d'un nouveau partenariat en matière de développement basé sur un cadre de responsabilité mutuelle entre les pays développés et les pays en développement en vue d'obtenir des améliorations réelles, mesurables, en matière de croissance et de réduction de la pauvreté.

En 2003, l'Organisation de coopération et de développement économiques a organisé un Forum de haut niveau sur l'harmonisation. Dans la **Déclaration de Rome sur l'harmonisation** qui en a résulté, les organismes donateurs ont pris l'engagement de travailler avec les pays en développement afin de mieux coordonner et rationaliser leurs activités au niveau des pays sur la base du principe de l'appropriation par les pays et du leadership du gouvernement. Cette approche englobait le renforcement des capacités, diverses modalités d'aide et un engagement plus important par rapport à la société civile, y compris le secteur privé.

¹ 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; Turning the Page from Emergency to Sustainability (Rapport final du Groupe d'examen indépendant de haut niveau sur les contrôles fiduciaires et les mécanismes de surveillance du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; de l'urgence à la viabilité), septembre 2011.

Les pays à travers le monde ont adopté la **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide** en 2005. ~~La Déclaration de Paris énonce que l'appropriation par les pays sera réalisée lorsque~~ « les pays partenaires s'engageront à s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation », et lorsque « les donateurs s'engageront à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle ».2 La Déclaration insiste sur le fait que les donateurs s'engagent à utiliser au maximum les systèmes et les procédures des pays. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays, les donateurs s'engagent à établir des garanties et des mesures supplémentaires de sorte à renforcer plutôt qu'à entraver l'appropriation par les pays.

Le Programme d'action d'Accra, 2008, a fermement approuvé la notion d'appropriation par les pays comme étant centrale à l'accélération des progrès en matière d'efficacité de l'aide et l'élargissement du dialogue politique au niveau des pays sur le développement, afin d'inclure les parlements, les organisations de la société civile, les instituts de recherche, les médias et le secteur privé. À travers le Programme d'action d'Accra, les pays en développement et les partenaires ont convenu de travailler ensemble au renforcement des capacités des gouvernements et des organisations non gouvernementales afin d'assurer un engagement éclairé dans le dialogue politique et des capacités renforcées pour offrir les services nécessaires.³ À travers le Programme d'Accra, les donateurs ont réitéré leur engagement à utiliser les systèmes des pays comme première option des programmes d'aide.

L'appropriation par les pays demeure l'une des questions fondamentales à traiter lors du **Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (HLF4)** prévu se tenir à Busan, en Corée du Sud, du 29 novembre au 1^{er} décembre 2011. En préparation à ces discussions, des organisations de la société civile (OSC) ont développé le Consensus OSC de Siem Reap relatif au cadre international pour l'efficacité de la contribution des OSC au développement.⁴ Ce cadre invite les acteurs du développement à mettre l'accent sur l'émancipation des populations et leur appropriation et participation démocratique. Dans le quatrième projet de document final du HLF4, les principes partagés suivants pour le développement ont été proposés : l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement et leurs citoyens ; des partenariats inclusifs ; l'accent sur les résultats et la responsabilité envers nos citoyens et les uns par rapport aux autres.⁵

Le Fonds mondial et l'appropriation par les pays

L'appropriation par les pays a été l'un des principes clés du Fonds mondial depuis sa création. Elle a été introduite par le Groupe de travail transitoire (**GTT**) qui a conçu le modèle du Fonds mondial.⁶ Elle a, par la suite, été incluse dans le cadre du **Document-cadre** du Fonds mondial approuvé par la première réunion du Conseil en janvier 2002 : « *Le Fonds fondera son travail sur des programmes qui reflètent l'appropriation nationale et respectent les processus de formulation et de mise en œuvre basés sur le partenariat au niveau des pays* ».7

² Organisation de coopération et de développement économiques, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, 2005

³ 3^{ème} Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, « Programme d'action d'Accra », Accra, Ghana, 2008

⁴ http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_framework_for_cso_dev_eff_07_2011-3.pdf

⁵ OCDE/DAC ; quatrième projet de document final du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, Corée, du 29 novembre au 1^{er} décembre 2011. DCD/DAC/EFF (2011)13 – publié le 11 novembre 2011.

⁶ Disponible sur <http://www.theglobalfund.org/en/board/twg/>

⁷ www.theglobalfund.org/Documents/core/framework/Core_GlobalFund_Framework_en/

Le Document-cadre met également en avant l'importance de l'appropriation par les parties prenantes nationales et leur responsabilité comme cela est décrit dans le concept du mécanisme de coordination au niveau des pays. « *Le Fonds travaillera avec un mécanisme de coordination et de partenariat des pays qui devrait inclure une large représentation des gouvernements, de la société civile, des agences multilatérales et bilatérales et du secteur privé.* » Même si le fonctionnement et le travail des **Instances de coordination nationale** (CCM) sont difficiles et parfois critiqués, le Rapport HLP 2011 conclut que la plus grande « réalisation de l'idée des CCM a été d'offrir une plateforme permettant à différents acteurs de travailler ensemble... et le fait de réunir les gouvernements, les organismes caritatifs, le secteur privé, les donateurs, les agences des Nations Unies et les populations touchées autour de la même table au service d'une même cause a changé la nature du discours public dans de nombreux pays ». ⁸

En commençant avec les CCM, le concept d'appropriation par les pays a été intégré dans le Fonds mondial à différents niveaux – depuis les modalités de financement jusqu'aux mécanismes de gouvernance en passant par les approches opérationnelles. L'aspect le plus fondamental de l'appropriation par les pays sur le terrain, c'est la manière dont les propositions sont élaborées par les CCM et dont le Groupe d'examen technique indépendant (TRP) fait ses recommandations en matière de financement. **L'élaboration de la proposition** et le processus d'examen indépendant se font sans aucune entrave et sans influence institutionnelle, permettant aux acteurs nationaux de définir leurs besoins en harmonie avec les priorités qu'ils ont eux-mêmes définies.

Un autre aspect important de l'appropriation par les pays, c'est le rôle égal attribué aux acteurs non gouvernementaux dans les progrès des ripostes nationales aux maladies. Grâce à sa politique de **financement à deux voies**, le Fonds mondial encourage l'inclusion systématique de la mise en œuvre par les exécutants gouvernementaux et non gouvernementaux basés dans le pays. Il a été reconnu que la contribution du Fonds mondial en matière de renforcement des capacités en dehors du secteur étatique a amélioré la participation des communautés à la gouvernance de la santé publique. ⁹

Le Conseil du Fonds mondial a débattu à maintes reprises de l'utilisation des **systèmes nationaux** par rapport à la qualité des services et l'optimisation des ressources. Par exemple, dès 2002, le Conseil a convenu que les systèmes d'achat nationaux devraient être la première option pour un appui à la mise en œuvre des subventions. En 2007, lorsque l'Achat groupé volontaire (VPP) et les Services de renforcement des capacités/le Service d'assistance à la gestion de la chaîne d'approvisionnement (CBS/SCMA) ont été créés¹⁰, le Conseil a reconnu l'importance de garder l'Achat groupé volontaire, mais le renforcement des capacités était nécessaire pour créer des systèmes durables au niveau des pays.

⁸ 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; Turning the Page from Emergency to Sustainability (Rapport final du Groupe d'examen indépendant de haut niveau sur les contrôles fiduciaires et les mécanismes de surveillance du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; de l'émergence à la viabilité), septembre 2011.

⁹ World Health Organization, Maximizing Positive Synergies Collaborative Group. An assessment of interactions between global health initiatives and country health systems (Organisation mondiale de la santé, Groupe de collaboration sur la maximisation des synergies positives. Une évaluation des interactions entre les initiatives de santé mondiale et les systèmes de santé des pays). Lancet, 2009,

¹⁰ Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, GF/B15/DP15, Quinzième réunion du Conseil, avril 2007. Le VPP est une stratégie à court terme visant à surmonter les goulots d'étranglement liés aux achats et assurer un achat efficace et efficient des principaux produits de santé. Le CBS/SCMA est la stratégie à long terme fournissant des services pour le renforcement des systèmes de gestion des approvisionnements et des fournitures au niveau des pays aux principaux bénéficiaires.

En 2008, le Conseil du Fonds mondial a réaffirmé son engagement par rapport aux principes ~~d'alignement et d'harmonisation – en particulier pour un alignement plus important du Fonds mondial~~ avec les stratégies, les systèmes et les structures nationaux et une plus grande harmonisation avec les procédures des partenaires internationaux comme moyen de réaliser un impact accru.¹¹ L'approche NSA¹² (**Demande de subvention basée sur la stratégie nationale**) a été conçue pour faciliter davantage l'alignement du Fonds mondial sur les priorités des pays dans le cadre d'une stratégie nationale des pays – comme la stratégie nationale de VIH/sida, tuberculose ou de paludisme.

En 2009, le Conseil du Fonds mondial a approuvé une **nouvelle architecture des subventions** qui renforce le soutien à une approche des programmes nationaux, permettant un meilleur alignement sur les cycles et les systèmes nationaux.¹³ La transition vers le Flux unique de financement (SSF)¹⁴ facilite le passage du mode fragmenté actuel de financement et de gestion des performances à une approche plus holistique basée sur les programmes de prise en charge des maladies. Le volet de l'examen périodique de l'approche SSS mobilise des intrants précieux à partir des examens de programmes nationaux et a un impact sur les évaluations, assurant ainsi la contribution de nombreuses parties prenantes basées dans le pays aux décisions de financement du Fonds mondial axées sur les performances.

La politique de **financement de contrepartie** du Fonds mondial est également une autre voie permettant de faire progresser l'appropriation des subventions du Fonds mondial par les pays. Lors de sa 23^{ème} Assemblée en mai 2011, le Conseil a adopté une nouvelle politique d'éligibilité, de financement de contrepartie et de critères des priorités pour tous les canaux de financement à compter de 2011.¹⁵ Cette politique reconnaît que le financement des soins de santé est une responsabilité partagée et cette politique vise à mieux appuyer les objectifs de l'aide visant à la complémentarité, la viabilité financière et l'appropriation par les pays. Elle définit, sur la base du niveau des revenus, le minimum que devrait atteindre la contribution des gouvernements aux programmes nationaux de lutte contre les maladies, comme part du financement total par les gouvernements et le Fonds mondial. Elle exige aussi que les gouvernements accroissent régulièrement leur contribution chaque année.¹⁶

En conclusion

Le Fonds mondial est conçu pour permettre aux pays de définir leurs propres priorités. Son modèle vise à permettre le financement d'interventions identifiées par les pays bénéficiaires plutôt que sur la base des priorités des donateurs. Près de dix ans après sa création, le Fonds mondial a eu un impact indéniable sur les systèmes de santé nationaux bien au-delà de la bataille contre les trois maladies.¹⁷ La décennie inaugurale du Fonds mondial a été définie par

¹¹ Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Rapport du 15^{ème} Conseil (GF/B16/2), Genève, 2007

¹² L'approche NSA a été mise en œuvre à travers un déploiement graduel, démarrant en 2009 avec une « première vague d'apprentissage » d'envergure limitée. Le Fonds mondial a annoncé la deuxième vague de NSA en janvier 2011.

¹³ Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Rapport du 20^{ème} Conseil (GF/B20/31), Éthiopie, 2009

¹⁴ Présentement, le Secrétariat du Fonds mondial fait migrer les pays vers le SSF sur une base facultative au moment des signatures de subventions ou au moment de la phase 2. À compter de la Série 11, les candidats seront tenus de soumettre une proposition consolidée qui servira de base pour passer à la création et au maintien des SSF.

¹⁵ Decision Point GF/B23/DP23 disponible sur

http://www.theglobalfund.org/documents/board/23/BM23_DecisionPoints_Report_en/

¹⁶ Note d'information du Fonds mondial sur la Politique d'éligibilité, du financement de contrepartie et de critères de priorité (juillet 2011)

¹⁷ 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; Turning the Page from Emergency to Sustainability

une riposte internationale d'urgence aux épidémies croissantes de VIH, de tuberculose et de paludisme dans les pays en développement.

Toutefois, le Fonds mondial évolue actuellement dans un environnement extérieur marqué par des contraintes financières et une attention plus grande portée à l'efficacité des coûts et l'optimisation des ressources. Ceci est reconnu dans l'avant-projet de Stratégie 2012-2016¹⁸ dans lequel le Fonds mondial vise à s'appuyer sur ses succès pour aller plus vite à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Ce nouveau contexte invite à développer une compréhension commune de ce que signifie l'appropriation par les pays pour le Fonds mondial à un niveau politique et opérationnel, en harmonie avec les accords internationaux.

(Rapport final du Groupe d'examen indépendant de haut niveau sur les contrôles fiduciaires et les mécanismes de surveillance du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; de l'émergence à la viabilité), septembre 2011.

¹⁸ Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, la Stratégie du Fonds mondial 2012-2106: Investir pour un impact ; GF/PSC16/03, Genève, 2011