

Ce que nous devons savoir : contribuer au développement du nouveau modèle de financement du Fonds mondial

Document d'information sur les enjeux n° 3 :¹ Décision relative au nouveau modèle de financement (NMF), en vue de la 28^e réunion du Conseil d'administration du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP)²

Ce troisième document d'information résume les enjeux clés du document relatif au nouveau modèle de financement (GF/B28/02³), issu de la 5^e réunion du CSII,^{4,5} qui sera déposé lors de la 28^e réunion du Conseil d'administration du FMSTP. Ce document est basé sur une décision qu'a prise le Conseil lors de sa 27^e réunion ([GF/B27/DP7](#)) et sur des consultations subséquentes.

Le document aborde cinq aspects du NMF : la durée de la période d'allocation et des subventions, les tranches de pays et les principes d'allocation, le processus d'accès au financement, la détermination des montants de financement recommandés et la mise à l'essai du NMF. Il présente les recommandations du CSII en vue de l'approbation de la décision par le Conseil d'administration du FMSTP lors de sa 28^e réunion :

1. La durée de la période d'allocation et des subventions

- a. Une **période d'allocation de trois ans, coïncidant avec le cycle de reconstitution du FMSTP**, rehaussera la prévisibilité pour les responsables de la mise en œuvre tout au long de la période d'allocation, puisqu'elle tiendra compte des ressources disponibles à ce moment. Le directeur financier (DF) fera une prévision annuelle à cycle continu des actifs engagés et prévus sur six années, qui éclairera les discussions sur le possible financement futur.
- b. La **durée normale d'une subvention sera de trois ans**, le Secrétariat ayant la flexibilité de prolonger le financement au-delà de cette période ou d'injecter des fonds à court terme si une nouvelle demande de subvention est en développement.

2. Les tranches de pays et les principes d'allocation

- a. Les principes pour l'établissement des tranches de pays incluent (i) un nombre suffisant de pays et des ressources adéquates en matière de flexibilité, pour atteindre une *masse critique suffisante* dans chaque tranche; (ii) des pays approximativement comparables, dans chaque tranche, pour assurer une *cohérence logique*; (iii) qu'un pays n'appartienne qu'à une seule tranche, afin que les *tranches ne soient pas spécifiques aux pays*; et (iv) la *simplicité*, pour des communications et une mise en œuvre faciles.
- b. Un processus en trois étapes sera utilisé pour allouer des fonds à chaque tranche de pays.
 - i. **Étape 1 : Distribution des fonds par maladie**

¹ Le présent document d'information est le troisième d'une série qui vise à aider la société civile à comprendre les discussions sur le nouveau modèle de financement du FMSTP et à y contribuer. Les autres documents de la série sont accessibles à <http://www.csathubs.org/>

² La 28^e réunion du Conseil d'administration du FMSTP aura lieu les 14-15 novembre 2012 à Genève, Suisse.

³ Les documents du Conseil d'administration du FMSTP font partie d'un processus de délibération interne du FMSTP; ils ne peuvent être rendus publics qu'après la réunion du Conseil.

⁴ Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact.

⁵ Tenue à Genève, Suisse, du 24 au 26 octobre 2012.

- Au début de chaque période d'allocation, les ressources seront réparties entre les trois maladies, en tenant compte du budget total projeté pour la période. La mesure d'estimation du fardeau et de la demande pour chaque maladie sera développée par le Secrétariat, sous la supervision du CSII, puis soumise au Conseil pour approbation au plus tard en septembre 2013.
- ii. **Étape 2 : Répartition par tranche de pays, selon la formule et les critères qualitatifs sélectionnés**
- Chaque pays sera assigné à une tranche selon sa « capacité de paiement » (CDP), déterminée par le [Revenu national brut \(RNB\) par habitant](#) et le fardeau de la maladie. Les principes à appliquer incluent d'assurer (i) la *transparence* et l'objectivité des données disponibles et largement acceptées; (ii) la *proportionnalité*, de manière à ce que le fardeau des trois maladies dans un pays soit mesuré en chiffres absolus (et non en pourcentage); et (iii) l'*intégralité*, par un fardeau de la maladie agrégé pour chaque pays, afin que chacun soit assigné à une seule tranche.
 - Il y aura quatre tranches de pays, dont une « tranche ciblée » pour les interventions s'adressant spécifiquement à des « populations les plus à risque » (PPR)⁶ et pour les pays dont le revenu est plus élevé et le fardeau est plus faible. Pour ces pays, le financement pour chaque maladie sera basé sur une méthodologie distincte, qui sera développée par le Secrétariat et approuvée par le CSII.
 - Le Conseil d'administration révisera la composition des tranches au besoin, à la lumière des recommandations du CSII, avant chaque période d'allocation.
 - La méthodologie d'allocation utilisée inclura des variables quantitatives et qualitatives.⁷ Les principes clés de la formule d'allocation de financement aux tranches de pays sont (i) la *proportionnalité* entre les pays, de manière à ce que la répartition du financement par maladie au palier des pays ne soit pas la même qu'au palier mondial; (ii) la *flexibilité* du NMF dans la répartition des fonds entre les trois maladies et le Renforcement des systèmes de santé et communautaires (RSSC), au palier des pays; (iii) la possibilité d'ajuster les résultats initiaux de la formule d'allocation, en fonction de facteurs qualitatifs propres aux circonstances particulières de chaque pays, afin d'assurer la *sensibilité*; et (iv) une *admissibilité calibrée* en vertu de la politique actuelle du FMSTP, puisque tous les pays ne sont pas admissibles pour les trois maladies et le RSSC.
- iii. **Étape 3 : Répartition du financement à titre indicatif et incitatif dans chaque tranche**
- Le Conseil d'administration déterminera les niveaux de ressources requis pour le financement à titre indicatif (besoins prioritaires), puis il allouera des fonds au volet incitatif selon le montant des actifs disponibles (en dollars absolus), calculé au début de chaque période d'allocation. Des principes supplémentaires concernant la répartition du financement à titre indicatif et incitatif, de même

⁶ Les populations les plus à risque (PPR) sont définies comme étant des sous-populations auxquelles s'applique un cadre épidémiologique défini et reconnu, concernant le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme :

- Elles ont un risque significativement accru d'infection, de mortalité et/ou de morbidité;
- Leur accès ou leur recours aux services pertinents est nettement inférieur à celui de la population générale;
- Elles sont culturellement marginalisées et/ou privées de leurs droits et rencontrent par conséquent des obstacles dans l'accès aux services.

⁷ La CDP et le RNB par habitant étant les variables quantitatives, et les principales sources de financement externe et le niveau minimum requis étant les variables qualitatives. (Voir le Document d'information n° 2, pour plus d'information.)

que la définition finale de ce que constitue un « besoin prioritaire », seront élaborés par le CSII puis soumis au Conseil pour approbation lors de sa 29^e réunion.⁸

3. Le processus d'accès au financement

- a. Le processus de dialogue des pays est conçu pour permettre au FMSTP de s'impliquer de manière plus constante auprès de tous les dépositaires d'enjeux⁹ et de contribuer à la réponse aux besoins plus généraux de planification et de financement de chaque pays. Le processus d'examen des programmes des pays permettra aux partenaires et aux responsables de la mise en œuvre d'évaluer les données nationales et de développer des investissements et des applications stratégiques. Le Secrétariat appuiera cette démarche par la provision de conseils sur des éléments opérationnels à aborder et par la facilitation de soutien technique. Dans le cadre de l'orientation générale aux demandeurs, le Secrétariat aura aussi pour rôle de leur fournir des informations sur le montant de financement disponible et les enjeux opérationnels.
- b. Des facteurs qualitatifs seront utilisés par le Secrétariat pour déterminer les fourchettes de financement à titre indicatif, de même que pendant et après le dialogue des pays; il pourrait en découler des ajustements à la hausse ou à la baisse. Ces facteurs qualitatifs incluront (i) les *principales sources de financement externe*;¹⁰ (ii) les *niveaux de financement minimum*;¹¹ (iii) la *volonté de payer (VDP)*; (iv) le *rendement des programmes antérieurs et la capacité d'absorption*; et (v) le *risque*.
- c. La Note conceptuelle devrait être aussi concise que possible, mais contenir suffisamment d'information pour permettre l'évaluation technique de la demande de financement par le Secrétariat et le Panel d'examen technique (TRP). Dans les cas où les Notes conceptuelles sont soumises par des pays ayant une stratégie nationale ou des cas d'investissement solides, l'information supplémentaire requise sera probablement minime. La Note conceptuelle devrait énoncer clairement « l'expression entière » des demandes et aborder la collecte et l'analyse des données épidémiologiques, le financement et les services existants, la demande et les coûts estimés de toute demande non comblée. De plus, elle devrait préciser quels aspects de cette demande seraient comblés par le FMSTP.
- d. Une Note conceptuelle peut porter sur une seule maladie, une combinaison de maladies ou les trois, et/ou sur le Renforcement transversal des systèmes de santé et communautaires, et elle doit expliquer clairement comment la demande est alignée sur la stratégie nationale. Une Note conceptuelle peut être soumise à la discrétion d'un pays, en prenant en considération le fait que le TRP étudiera les demandes sur une base périodique, à divers moments durant l'année. Il examinera ensuite l'expression entière des demandes prioritaires des candidats et évaluera leur qualité technique. Il est important d'inclure l'expression entière des demandes prioritaires pour soutenir la mobilisation ultérieure de ressources, puisqu'il est peu probable que le FMSTP ait suffisamment de ressources pour financer toutes les demandes reçues.
- e. Les propositions non CCM (sujettes aux règles applicables) et multi-pays (régionales) seront encore acceptées, mais les Notes conceptuelles (qui seront probablement fondées sur des projets) pourraient différer de par leur contenu.

⁸ La 29^e réunion du Conseil d'administration du FMSTP est prévue les 8 et 9 mai 2013.

⁹ Cela inclut les CCM, les responsables de la mise en œuvre, les partenaires techniques, les autres bailleurs de fonds et les dépositaires d'enjeux des pays.

¹⁰ Ce critère a été appliqué avant l'agrégation de l'allocation des ressources par tranche, mais il sera utilisé de nouveau pendant et après le dialogue des pays.

¹¹ Ce critère a été appliqué avant l'agrégation de l'allocation des ressources par tranche, mais il sera utilisé de nouveau pendant et après le dialogue des pays.

4. La détermination des montants de financement recommandés

- a. Le CSII examinera le processus et la méthodologie développés par le Secrétariat pour l'allocation du financement incitatif en 2013, selon les principes¹² de l'*ambition*, du *point de mire stratégique*, de l'*alignement*, de la *viabilité*, de la *simplicité* et du *co-investissement* (ou *VDP*).
- b. Les approches suivantes sont proposées par le Secrétariat pour permettre la mise en œuvre complète du NMF :
 - i. Avant qu'une Note conceptuelle passe à l'étape de l'octroi de subvention, le montant du financement (incluant tout montant du volet incitatif) devrait être inclus;
 - ii. Tous les demandeurs d'une tranche sont admissibles à du financement incitatif, mais il n'est pas garanti qu'ils en recevront;
 - iii. Le moment où une Note conceptuelle est soumise n'influencera pas la décision relative au financement incitatif, puisque ce type de financement devrait être disponible tout au long de la période d'allocation;
 - iv. Le Secrétariat répartira le financement incitatif par période d'examen du TRP, par bande, par année, puis il adressera des recommandations au TRP quant à l'octroi de ces fonds aux demandeurs examinés; et
 - v. Le financement incitatif sera attribué sur la base des mérites comparatifs des Notes conceptuelles reçues au cours d'une période donnée.
- c. Le Secrétariat maintiendra un dossier des demandes de qualité non financées; il soumettra une méthodologie pour les classer en ordre de priorité et leur octroyer du financement, pour approbation par le [Comité des finances et des résultats opérationnels \(CFRO\)](#) et/ou le CSII en 2013, avant la mise en œuvre du NMF. La méthodologie pour le classement prioritaire et le financement des demandes de qualité non financées sera fondée sur les approches décrites dans la section 4.b.

Préoccupations signalées par la société civile :

- A. La méthodologie actuelle pour assigner les pays à des tranches correspondrait à la proposition hybride (option 3¹³) du document de discussion du CSII. Bien qu'il y aurait un pouvoir discrétionnaire permettant de changer certains pays d'une tranche à une autre, des préoccupations demeurerait, notamment celles-ci :
 - L'application de cette méthode au portefeuille actuel d'investissements entraînerait que 60 pays puissent se trouver dans le bassin ciblé pour le financement — 19 d'Amérique latine et de la Caraïbe (ALC), 15 d'Europe de l'Est et d'Asie centrale (EEAC), 12 d'Asie de l'Est et du Pacifique (AEP), trois d'Asie du Sud, huit d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, et trois d'Afrique subsaharienne. Si l'on regarde les trois autres tranches, on n'y compterait que six pays d'ALC et d'EEAC. Ceci donne lieu à des préoccupations légitimes que certains pays risquent d'être évacués du portefeuille du FMTSP,¹⁴ et réduit l'engagement du FMTSP à continuer de répondre aux besoins mondiaux.
 - Les 60 pays du bassin ciblé reçoivent à l'heure actuelle 10 % des ressources du Fonds mondial, et pour certains de ces pays, comme la Papouasie Nouvelle-Guinée, l'Égypte, l'Irak, la Cisjordanie et Gaza, il est difficile d'obtenir des données reflétant réellement les besoins et les demandes. De plus, il est peu probable que la société civile soit soutenue

¹² Pour plus d'information sur le financement incitatif, veuillez consulter le Document d'information n° 2.

¹³ Veuillez consulter le [sommaire d'aids](#) pour ce scénario.

¹⁴ Veuillez consulter le commentaire « [The New Funding Model will push LAC out of the Global Fund Portfolio](#) ».

dans son implication et son engagement à développer des stratégies nationales¹⁵ et à remplir un rôle vraiment significatif au sein des CCM.

- Certains pays assignés au bassin ciblé pourraient ne pas permettre que des ressources soient octroyées pour des traitements à moins que ce soit spécifiquement pour des populations clés; ceci pourrait être problématique pour le cas de certains pays où le fardeau de maladie est plus élevé pour une maladie en particulier (et où il manque de données épidémiologiques), qui devraient être placés dans une tranche pour que des ressources soient octroyées spécifiquement pour cibler ces populations.

B. Dans le point de décision, il est actuellement affirmé que les dollars absolus seront utilisés pour déterminer les proportions de ressources à assigner au financement indicatif et incitatif; et le Comité des finances et des résultats opérationnels (CFRO) recommandera au Conseil d'administration ce que devrait être cette somme en dollars, lors de la 29^e réunion du Conseil. Ceci entraîne indirectement la création d'enveloppes, puisque le résultat probable d'allouer une somme absolue de dollars (plutôt que de suivre la recommandation antérieure d'une fourchette de pourcentages) serait une allocation disproportionnellement élevée au financement indicatif. Ceci pourrait occasionner que les demandes ne priorisent pas des interventions ou programmes basés sur le [Renforcement des systèmes communautaires \(RSC\)](#), la [Stratégie en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre](#) et la [Stratégie en matière d'égalité des genres](#). De plus, certains pays pourraient ne pas prioriser des interventions pour fournir des commodités et services salvateurs (par exemple, en matière de réduction des méfaits).

5. Transition au NMF – Essai pilote du NMF

- a. Une portion des fonds disponibles actuellement et qui n'a pas encore été engagée¹⁶ sera utilisée lors d'une phase de transition afin de procéder à un essai pilote d'éléments du NMF. Le Secrétariat invitera un certain nombre de pays¹⁷ ayant des subventions en cours à participer à la Phase de transition (« l'essai pilote »), en se concentrant sur des pays qui sont :
 - i. « sous-financés »¹⁸ pour la période 2013 – 2014;
 - ii. exposés à des risques d'interruption de services;
 - iii. capables de faire la démonstration d'un impact rapide; et
 - iv. diversifiés en termes de taille, de géographie, de capacité et de modalités de propositions. Ceci inclurait des propositions non CCN et régionales.
- b. Des ressources seront réparties par tranches de pays, premièrement en partageant le total projeté des ressources entre les trois maladies selon la distribution habituelle du portefeuille du FMSTP, soit 52 % pour le VIH, 32 % pour le paludisme et 16 % pour la tuberculose. Le Secrétariat déterminera ensuite une fourchette de financement indicatif pour chaque pays participant, selon le degré de « sous-financement » de chaque pays, les principes approuvés par le Conseil pour la formule d'allocation, de même que des critères qualitatifs.¹⁹

¹⁵ Signalons que cette préoccupation ne concerne pas seulement les pays mentionnés dans la simulation, et que l'enjeu concerne la société civile et les communautés de tous les pays.

¹⁶ Ceci sera basé sur une recommandation du CFRO d'ici la fin de 2012, et sera soumis au vote du Conseil par voie électronique.

¹⁷ Ceci n'exclura pas de pouvoir accéder à de nouveaux fonds dans le cadre du NMF complet.

¹⁸ Les pays suivants constituent la liste des pays sous-financés : Botswana, Niger, Mozambique, Côte d'Ivoire, Afrique du Sud, Mauritanie, Malaysia, Tanzanie, Cameroun, Philippines, Nigeria, Pakistan, Tchad, Rép. démocratique du Congo, Ouganda, Afghanistan, Zimbabwe, Zambie, Kenya, Guinée, Myanmar, Soudan du Sud, Inde, Fédération de Russie, Corée, Gabon, Malawi. Veuillez consulter le [sommaire d'aidspan, pour plus de détails](#).

¹⁹ Les critères qualitatifs incluront le financement externe, la capacité d'absorption, le rendement sur les octrois actuels et antérieurs du FMSTP, de même que le risque.

- c. Un sous-ensemble de pays participants sera invité à participer à l'essai pilote du procédé de la Note conceptuelle, et aura la possibilité d'accès à du financement incitatif (plafonné à un montant établi par le Secrétariat lorsque l'essai pilote s'amorcera), en plus des montants de la fourchette de financement indicatif par pays. Par ailleurs, une trousse d'orientation sera fournie aux CCM par le Secrétariat, pour l'essai pilote, et inclura des Cadres d'investissement stratégique et des Normes minima.
- d. Pendant l'essai pilote, le Secrétariat et le TRP identifieront conjointement des points d'entrée et des occasions, afin que le TRP puisse examiner les demandes de financement et faire part de commentaires et de recommandations. Ceci modifiera la composition et les modalités des pratiques actuelles du TRP, pour l'essai pilote du NMF.
- e. Le Conseil approuvera, par voie électronique, les investissements négociés par le Secrétariat et recommandés par le TRP lors de l'essai pilote, et autorisera le Secrétariat, supervisé par le CFRO et le CSII, à faire temporairement exception à des politiques et procédures actuelles, ou à appliquer des restrictions qu'elles prévoient, de manière à réaliser la phase de transition du NMF.

Préoccupations signalées par la société civile :

- A. Bien que l'on prendra en considération des propositions non CCM et régionales, les détails et modalités de leur financement sont encore flous.
- B. Dans la liste des pays que l'on indique comme étant « sous-financés » dans le document de discussion du CSII, certains ont des antécédents de faible rendement. Bien que des critères qualitatifs seront appliqués, on n'indique pas clairement, ici non plus, quels éléments établiraient la mesure des critères qualitatifs, et à savoir si les circonstances (politiques ou autres) qui conduisent à un faible rendement seront prises en considération.
- C. Il y a un risque important que les représentants des personnes qui vivent avec les maladies et les représentants des populations clés affectées, au sein des CCM des pays invités ne faisant pas partie du bassin ciblé, ne puissent pas participer de manière significative aux discussions sur le développement de la Note conceptuelle. Des mécanismes devront être mis en place pour assurer que les besoins prioritaires des pays, dans la Note conceptuelle, tiennent compte adéquatement des besoins spécifiques des populations clés affectées et y répondent.