

Dispositif d'accompagnement des programmes du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme –*Initiative 5%*

Termes de référence

1. Contexte

Comme annoncé lors de la Conférence de reconstitution des ressources du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FM) en Octobre 2010, la contribution de la France au financement du Fonds mondial pour les années 2011-2013 prendra 2 formes :

- une contribution directe, versée au Trust Fund « FM » géré par la Banque mondiale
- une contribution indirecte, gérée par le ministère des Affaires étrangères (MAE), équivalente à 5% de la contribution globale française au FM chaque année.

Cette seconde modalité de contribution, dite *Initiative 5%*, est une tentative de réponse au diagnostic partagé par divers acteurs dans les pays francophones, et montrant que ces derniers rencontraient des difficultés récurrentes pour accéder aux ressources du fonds, ou pour assurer la mise en œuvre des financements reçus. Les procédures et les exigences techniques du Fonds mondial sont complexes, évolutives et les ressources humaines des pays bénéficiaires sont souvent dépassées (en termes de disponibilité, ou de compétences spécifiques).

2. Objectifs spécifiques

L'Initiative 5% vise à répondre aux demandes en expertise technique des pays, surtout francophones, pour les aider à la gouvernance, la conception, la mise en œuvre, le suivi-évaluation et à la mesure de l'impact des subventions allouées par le FM. Elle doit déboucher sur un impact sanitaire renforcé de ces subventions. Elle s'appuie sur la mobilisation de l'expertise française et francophone disponible dans ces domaines.

Conformément aux principes du FM et aux déclarations de Paris et d'Accra sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide, l'Initiative 5% favorise le renforcement des capacités locales et une meilleure appropriation des programmes financés par le FM. L'Initiative 5% ne doit pas dupliquer d'autres mécanismes existants et en particulier les activités financées par le FM lui-même.

En mobilisant l'expertise des opérateurs français et francophones du Nord et du Sud, l'Initiative contribuera à renforcer la complémentarité et les synergies entre les activités en matière de lutte contre les pandémies soutenues par la France de manière multilatérale et bilatérale.

3. Bénéficiaires éligibles

Il est convenu que l'ensemble des parties prenantes des programmes financés par le FM dans les pays membres et observateurs de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIM) peuvent faire appel à l'Initiative 5% (mécanismes de coordination pays ou *CCM*, récipiendaires principaux, sous-récepteurs, acteurs des plans nationaux de lutte contre les trois pandémies : gouvernement et institutions publiques, organisations de la société civile ou du secteur privé). Si les pays prioritaires pour l'aide française au développement¹ et

¹ Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo (CICID du 5 juin 2009) ; Burundi, Rwanda, Djibouti (RIM du 20/01/2012).

les pays en sortie de crise tels qu'indiqués par le MAE² sont la cible principale du dispositif, celui-ci reste ouvert à tous les pays ayant en commun l'usage du français et pouvant bénéficier de l'expertise française ou francophone.

Il est important que les demandes d'expertise soient au minimum visées, au mieux validées par le CCM ou son Bureau, ceci afin d'éviter des demandes parallèles, et des réponses non coordonnées (voir ci-dessous le processus de transmission des demandes).

4. Domaines cibles

L'Initiative 5% peut prendre en charge des interventions à toutes les étapes de la vie des projets ou programmes à faire financer ou déjà financés par le FM, sous la forme par exemple de missions, d'études, d'ateliers de travail ou de formation, notamment :

✓ **lors de l'élaboration des demandes :**

- analyse des situations épidémiologiques, des déterminants de programmation, du contexte économique, des problématiques spécifiques à certains groupes vulnérables, des systèmes de santé, des mécanismes de cofinancements possibles (niveaux et natures des aides bilatérales et multilatérales disponibles autres que celle du FM) ;
- Améliorer le fonctionnement des CCM (gouvernance, processus),
- Appuyer la participation active de tous les secteurs concernés à la préparation des requêtes, et plus largement aux activités du CCM (comités techniques, supervision des programmes...);

✓ **lors de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des programmes du FM (ingénierie de projets, gestion budgétaire...) :**

- pallier les insuffisances de formation/qualification des ressources humaines ou les manques de personnel constatés par les partenaires locaux (évolution des épidémies, pharmacovigilance, monitoring des traitements, diagnostic biologique spécifique à chacune des pandémies, mesures anti-vectorielles dans le cas du paludisme...);
- viser une meilleure gestion des fonds du FM (comptabilité, finances, économie, administration hospitalière, achats et approvisionnements ...) afin de garantir une efficacité et une transparence maximales ;
- viser le renforcement des capacités administratives et financières des bénéficiaires principaux et secondaires ;

✓ **la mesure de l'impact des programmes financés par le FM**

Un des principes fondateurs du Fonds mondial est la recherche de la performance et le lien entre résultats et financements. Si le Secrétariat du FM et les pays bénéficiaires du FM peuvent se prévaloir d'une bonne connaissance des décaissements effectués, la reconnaissance de l'impact des subventions est plus difficile étant données les limites des systèmes d'information sanitaire dans la plupart des pays. Or cette connaissance est indispensable pour adapter les stratégies et mesurer l'efficacité réelle des subventions allouées. L'apport de l'expertise française et francophone dans ce domaine est particulièrement pertinent.

² Afghanistan, Haïti, Territoires palestiniens et Birmanie.

5. Types d'appui financés par le dispositif

Le dispositif vise avant tout à faciliter la mobilisation d'expertise technique, il n'a pas pour vocation de compléter ou remplacer les financements de produits médicaux, de salaires, de fonctionnement, qui doivent relever avant tout des financements directs du Fonds mondial ou des pays.

L'expertise mobilisée est celle des acteurs francophones : des opérateurs publics ou privés, spécialistes des trois pandémies (VIH/sida, tuberculose, paludisme), mais aussi de l'accompagnement technique et financier de programme de santé dans les pays en développement, des méthodes et outils de suivi et d'évaluation, de la participation communautaire (universitaires, hospitaliers, bureaux d'études, ONG).

Le dispositif sera décliné selon deux modalités complémentaires :

- ✓ des interventions répondant à un besoin ponctuel des acteurs locaux, au besoin répétées sur une durée limitée et pour un montant financier maximum à déterminer (par exemple x jours/personnes sur 6 mois, ou sur 1 an) ;
- ✓ des interventions à visée plus programmatique, éventuellement sur plusieurs pays et visant à apporter des solutions à des questions plus structurelles (méthodes de suivi ou d'évaluation, protocoles ou outils diagnostiques...) et pouvant nécessiter de fédérer des compétences diverses.

De manière tout fait exceptionnelle, les instances de gouvernance de l'Initiative pourront autoriser la mobilisation de fonds pour assurer la continuité des traitements en cas de gel de financement, ou de transition difficile entre deux programmes malgré la mise en œuvre des garanties de continuité de traitement prévues par le Fonds mondial.

6. Pilotage de l'Initiative

La responsabilité du dispositif relève du MAE qui en assure la tutelle.

L'Initiative est administrée par un Comité de pilotage.

Le rôle du Comité de pilotage 5% est notamment de :

- Etudier et valider les demandes d'expertise présentées (canal 1),
- Valider le budget des demandes du canal 1 lorsque l'avis est favorable,
- Définir les thématiques d'appel à projets dans le cadre de l'approche programmatique (canal2) et les critères de sélection des propositions ;
- Etudier et valider les projets soumis (canal 2), sur la base des évaluations présentées par le secrétariat. Pour se faire, le Comité de pilotage se constitue en Comité de présélection et peut attribuer des sièges ou des places d'observateurs à des organisations ou personnalités ad hoc extérieures ;
- Recevoir et étudier les rapports d'activité de France Expertise Internationale sur le dispositif et proposer les évolutions nécessaires.

Le Comité de pilotage est présidé par le MAE (BPM/SDH). Il réunit des représentants de DGM/SPR, de DGM/Sida, de l'AFD, du Ministère de la santé, et trois représentants de la société civile. Sa composition peut être ajustée sur décision du MAE. Des modalités spécifiques sont définies par une charte de fonctionnement pour veiller à prévenir tout conflit d'intérêt.

Le secrétariat du Comité de pilotage est assuré par l'opérateur en charge de la gestion technique, administrative et financière de l'Initiative. L'opérateur participe au Comité de pilotage à titre consultatif.

Le Comité de pilotage se réunit au moins deux fois par mois à l'initiative de son président.

7. Gestion technique, administrative et financière de l'Initiative

La gestion technique, administrative et financière de l'Initiative est confiée à France expertise internationale (FEI). FEI n'est responsable de l'exécution de cette mission que devant le Comité de pilotage. Il n'est responsable de l'exécution de ses autres obligations contractuelles que devant les partenaires contractuels concernés.

La mission confiée à FEI s'articule autour de trois composantes principales :

- ✓ FEI assure la gestion comptable et financière des crédits destinés à la mise en œuvre de l'Initiative 5%. Il est à ce titre récipiendaire des versements effectués par le MAEE. FEI assure le *reporting* régulier de la situation comptable des fonds de l'initiative auprès du MAE et du Comité de pilotage. Il prépare, pour le compte du Comité de pilotage, les comptes rendus de situation et d'utilisation des fonds au Fonds mondial. Il établit en particulier, au plus tard le 31 janvier de l'année N+1, le bilan d'engagement des fonds pour l'année N.
- ✓ FEI assure le secrétariat du Comité de pilotage : préparation et suivi des réunions, constitution des dossiers, élaboration et diffusion de procédures, documents et formulaires, etc. Les relations entretenues à ce titre avec des tiers le sont pour le compte du Comité.
- ✓ FEI appuie le Comité de pilotage en assurant, pour son compte, la mise en œuvre opérationnelle de ses décisions. A cet effet, il met en œuvre, à sa demande, des missions d'expertise de tous formats et de toutes durées et appuie la réalisation de projets ou programmes financés dans le cadre de l'Initiative. Son action peut être requise à tous les stades du cycle des opérations financées dans le cadre de l'Initiative, depuis l'identification jusqu'à l'évaluation finale des projets et programmes. FEI assure, pour le compte du MAE, les activités de communication et de visibilité de l'Initiative, en développant une identité visuelle propre de celle-ci. Il organise en particulier le séminaire annuel de retour d'expérience. Il développe et met en place, sur son site Internet, une section spécifique également appuyée sur cette identité visuelle ou un site internet dédié.

L'action de FEI s'effectue selon les modalités suivantes :

- ✓ S'agissant de la mobilisation d'expertise, FEI est chargé, sur la base de termes de références, d'identifier, rechercher et recruter les experts ou équipes d'experts tant du secteur public que du secteur privé. L'identification et la sélection des experts s'effectuent conformément aux procédures arrêtées en accord avec le Comité de pilotage, notamment s'agissant de l'application des processus de publicité et d'appel à concurrence. Il assure l'organisation, la gestion et le suivi opérationnel, administratif, logistique et financier des missions. FEI veille au respect des termes de référence et s'assure de la production des rapports et livrables. Il en assure la diffusion pour le compte du Comité.
- ✓ S'agissant de l'appui à la mise en œuvre de projets ou programmes, FEI met en œuvre, en tant que de besoin et conformément aux procédures arrêtées par le Comité de pilotage, les processus d'appel à projets ou à concurrence. Il appuie le Comité de pilotage dans le processus de sélection, le cas échéant en faisant

expertiser/évaluer les offres présentées. Il conclut les contrats et conventions nécessaires à la mise en œuvre des projets ou programmes retenus ou sélectionnés et en assure le suivi et l'évaluation. A l'instar de la mobilisation d'expertise, FEI veille au respect des termes de référence et s'assure de la production des rapports et livrables. Il en assure la diffusion.

Pour remplir ces missions, FEI s'appuie sur un dispositif *ad hoc* mis en place au siège et, en tant que de besoin, à l'échelon local. Une équipe-projet spécifique réunit les compétences administratives, juridiques et financières indispensables à la gestion rigoureuse des fonds et des activités, d'autre part un degré de compétence technique généraliste permettant notamment d'identifier et de sélectionner l'expertise adéquate en fonction des sujets traités. L'équipe assure en outre le secrétariat technique du Comité de pilotage.

En outre, le MAE veille à ce que les postes diplomatiques compétents dans les pays dans lesquels des projets sont mis en œuvre dans le cadre de l'Initiative 5% s'impliquent et soutiennent FEI dans la sélection, la mise en œuvre et le suivi des projets conformément aux termes de référence.

8. Modalités de gestion comptable et financière du Fonds Initiative 5% :

- a. L'Initiative 5% est dotée annuellement. Le versement des dotations est effectué par le MAE.
- b. La dotation annuelle de l'Initiative 5% est fixée à 5% (cinq pour cent) du montant annuel de la contribution annoncée pour le financement du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Pour l'exécution des présentes, l'année commence le 1^{er} janvier pour s'achever au 31 décembre de la même année.
- c. La dotation annuelle est versée en une fois et est exigible au premier jour ouvré de l'année civile. Le versement est diminué du reliquat non engagé sur le montant de la dotation de l'année précédente.
- d. Les fonds administrés par FEI sont logés sur le compte bancaire suivant :
[...]
- e. FEI s'assure que, préalablement aux décaissements, les excédents momentanés de trésorerie provenant de la dotation sont producteurs d'intérêts. Les fonds issus de la dotation peuvent être convertis en d'autres monnaies par FEI si cela peut faciliter leurs décaissements ou prévenir et minimiser la survenance de risques de change.
- f. Les intérêts générés par le placement de la dotation de l'Initiative 5% viennent en augmentation de ladite dotation et sont exclusivement utilisés conformément à la présente convention.
- g. FEI administre et rend compte de la gestion de l'Initiative 5% en accord avec les réglementations financières auxquelles il est soumis, ses pratiques et autres règles applicables. La comptabilité de l'Initiative 5% est tenue en euros. FEI met en œuvre les mesures appropriées afin d'assurer au sein de sa comptabilité l'identification et la traçabilité des archives et de la comptabilité de l'Initiative 5%.
- h. Aucun paiement, offre, rémunération, don ou allocation de quelque sorte qui peut être considéré comme une pratique illégale ou corruptrice n'est fait, promis, sollicité ou accepté, ni directement ni indirectement, telle qu'une gratification ou une récompense en relation à des activités financées suivant cet accord, y compris dans les soumissions, les attributions et l'exécution des contrats. Toute pratique de la sorte constitue un motif d'annulation immédiate de cet accord.

- i. Les frais de gestion de FEI sont prélevés annuellement sur l'Initiative 5%. Ils sont fixés à 7,5% (sept et demi pour cent) du montant des engagements annuels.
- j. Les dépenses directement liées à la mise en œuvre des projets financés sur l'Initiative (notamment liées à la sélection, au suivi, à l'évaluation des projets, aux audits, à l'organisation de séminaires et événements et à la communication) sont imputées sur l'Initiative. Ces dépenses sont détaillées dans le cadre des rapports mentionnés à l'article 11, et sont engagés en accord avec le MAE.
- k. FEI soumet au Comité de pilotage :
 - i. Des rapports financiers semestriels ;
 - ii. Un rapport narratif et financier annuel ;
 - iii. Un rapport final narratif et financier ;
 - iv. Des rapports informels sur demande.

Les rapports annuel et final font état de l'ensemble des revenus, dépenses, ou opérations, réalisées sur toute la durée du projet. Ils analysent les différences entre les budgets et les prévisions.

- l. Le MAE a accès à l'ensemble de la documentation comptable sur demande.
- m. FEI est tenu d'informer le comité de pilotage dans les meilleurs délais :
 - i. si un rapport ne peut être fourni comme convenu,
 - ii. si un événement est susceptible, de l'avis de FEI, de compromettre le bon fonctionnement l'Initiative 5%,
 - iii. si une affaire de détournement de fonds ou de corruption est suspectée.

Des actions correctrices sont définies en conséquence par le Comité de pilotage.

- n. En cas d'interruption ou de résiliation anticipée des présentes, FEI soumet un rapport narratif et financier final. L'utilisation des fonds restants est définie par le Comité de pilotage.

9. Procédures de mise en œuvre de l'Initiative

Les demandes doivent émaner des acteurs locaux, le processus d'analyse devant permettre de s'assurer qu'elles correspondent à un besoin reconnu localement, qu'elles ne viennent pas en concurrence ou en doublon avec d'autres processus locaux et qu'elles correspondent aux objectifs de l'Initiative.

- ✓ Pour les demandes d'appui conjoncturel :
 - la demande est présentée selon un formulaire-type, simplifié et court (moins de 3 pages). Elle comporte un exposé des motifs, et une description de l'intervention attendue, en termes de compétence recherchée, et de temps/personnes. Elle est transmise à la Représentation française dans le pays (poste diplomatique, SCAC).
 - le Poste transmet par voie électronique la demande au conseiller régional de coopération en santé compétent (CRCS), qui recueille les avis des partenaires (en particulier : Gestionnaire de portefeuille du FM, AFD, équipe d'appui inter-pays de l'OMS, acteurs français présents dans le pays...). Le CRCS transmet le dossier au secrétariat du Comité de pilotage avec un avis d'opportunité dans un délai de 2 semaines.

- Le secrétariat vérifie que le dossier est complet, que les avis requis sont bien présents et le présente au Comité de pilotage, accompagné d'un budget maximum.
 - Le Comité de pilotage peut, soit refuser la demande, soit accepter la demande sur le principe, en demandant qu'elle soit précisée, soit l'accepter en l'état, soit suggérer une reformulation. En cas d'acceptation il se prononce sur le budget. Dans le cas d'une réponse conditionnelle, il peut être proposé aux demandeurs l'intervention du CRCS, ou des experts au sein des équipes inter-pays de l'OMS (Libreville, Ouagadougou) pour contribuer à l'élaboration de la demande amendée.
 - Après acceptation, FEI élabore des termes de référence visant à satisfaire la requête et procède à la sélection des experts ou organisations compétents pour les mettre en œuvre, suivant les procédures de mise en concurrence approuvées par le Comité de pilotage.
 - Les termes de références et les CV des experts sont transmis par FEI aux demandeurs pour accord (copie au CRCS).
 - En cas d'accord, FEI met en œuvre le projet d'intervention en lien avec le demandeur et en informe le secrétariat du Fonds mondial (Gestionnaire de portefeuille concerné).
 - A l'issue de l'opération, FEI assure la collecte, la diffusion et l'exploitation des rapports de la mission afin de consolider les retours d'expériences.
- ✓ Pour les demandes relevant d'interventions de plus longue durée :
- A partir de l'analyse des demandes reçues, des suggestions avancées par le Fonds mondial, ou les opérateurs, le Comité de pilotage sélectionne, avec l'appui du secrétariat, des thématiques pouvant faire l'objet d'appels à propositions. Le Comité de pilotage peut prendre en compte des propositions présentées directement par des partenaires (secrétariat du FM, Roll back malaria, Stop TB, ONG..). Le Comité de pilotage sélectionne un nombre limité de thématiques par an et décide de l'enveloppe financière qui sera réservée pour répondre.
 - FEI prépare les termes de référence de l'appel à projets qui sont validés par le Comité de pilotage, il en assure la publicité et la diffusion et reçoit les propositions en retour. Ces propositions sont analysées au minimum par deux experts indépendants qui les classent par ordre de mérite. Le Comité de pilotage constitué en Comité de présélection décide des financements en fonction des fonds disponibles.

10. Transparence, suivi et évaluation de l'Initiative

L'ensemble des demandes, décisions afférentes du Comité de pilotage et réponses mises en œuvre font l'objet d'une publication régulière, au plus mensuelle, par voie électronique sur la section dédiée à l'Initiative sur le site internet de FEI ou sur le site dédié.

L'administration et la gestion de l'Initiative font l'objet de rapports semestriels, annuels et d'un rapport final au terme de la période d'engagement initiale (31 décembre 2013). Ces rapports sont préparés par le secrétariat du Comité de pilotage. Celui-ci les approuve et en détermine la diffusion et/ou publication. Ces rapports font en particulier état des sommes

engagées et, s'agissant des rapports annuels et final, des missions ou programmes financés dans le cadre de l'Initiative 5%.

Un séminaire de retour d'expérience auquel seront invités les experts et institutions ayant contribué, le FM, l'OMS, l'ONUSIDA, RBM et Stop TB et des représentants des pays ayant bénéficié d'interventions au titre de l'Initiative se déroulera annuellement au titre des activités de l'Initiative. A cette occasion un bilan des besoins en formation/information de l'expertise pour mieux répondre aux besoins exprimés par les bénéficiaires sera présenté.

A l'initiative du MAE, une évaluation externe du dispositif sera réalisée à la fin de l'engagement initial (31 décembre 2013).