

Le nouveau modèle de financement du Fonds mondial:

*résultats préliminaires pour
les candidats régionaux
de la société civile*

Mars 2014



Le nouveau modèle de financement du Fonds mondial:

résultats préliminaires pour les candidats régionaux de la société civile

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par Asia Russell, directrice des politiques internationales de Health GAP, et révisé par Kataisee Richardson et Mary Ann Torres, de l'ICASO. Le financement pour la préparation de ce rapport a été fourni par l'ICASO. Pour toute question au sujet de ce document, veuillez écrire à kataiseer@icaso.org

Conception artistique et graphique de Harold Sikkema: harold@nsitu.ca

AU SUJET DE L'ICASO

Nous avons pour mission de mobiliser et de soutenir diverses communautés dans une riposte efficace pour enrayer la pandémie du sida. L'ICASO facilite l'inclusion et le leadership des communautés dans les efforts pour mettre fin à la pandémie, en reconnaissant à cet égard l'importance de la promotion de la santé et des droits de la personne.



65 Wellesley St. E., Suite 403
Toronto, ON Canada M4Y 1G7

TÉL. +1.416.921.0018

TÉLÉC. +1.416.921.9979

www.icaso.org

icaso@icaso.org



Abréviations

CAS	Comité d'approbation des subventions
CCM	Instance de coordination nationale
CD-EHRN	Comité directeur de l'EHRN
CS	Comité de supervision
ECUO	East Europe and Central Asia Union of People Living with HIV
EEAC	Europe de l'Est et Asie centrale
EHRN	Eurasian Harm Reduction Network
ENPUD	Eurasian Network of People Who Use Drugs
FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GCTR	Groupe consultatif technique régional
GIZ	German Society for International Cooperation
GRET	Groupe de référence pour l'évaluation technique
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
NMF	Nouveau modèle de financement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSF/IHRD	Open Society Foundations / International Harm Reduction Development
PET	Panel d'examen technique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PUD	Personne qui utilise des drogues
PVIH	Personne vivant avec le VIH
RP	Récepteur principal
RSC	Renforcement des systèmes communautaires
RSS	Renforcement des systèmes de santé
SÉ	Surveillance et évaluation
Sida	Syndrome d'immunodéficience acquise
SR	Sous-récepteur
TSO	Thérapie de substitution aux opioïdes
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

Sommaire et recommandations

L'Eurasian Harm Reduction Network (EHRN) fut le premier candidat de la société civile invité à participer en tant que récipiendaire principal (RP) à la mise en œuvre d'une proposition régionale dans le cadre du nouveau modèle de financement (NMF) du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP). Le programme régional de l'EHRN sur le VIH et la réduction des méfaits en Europe de l'Est et en Asie centrale (EEAC) est un projet triennal ambitieux qui utilise le plaidoyer fondé sur des données probantes afin de solliciter des investissements accrus des gouvernements nationaux pour des services salvateurs de réduction des méfaits. Le projet renforcera également la capacité de la société civile — en particulier des personnes qui s'injectent des drogues et d'autres partenaires communautaires — de demander des services liés au VIH et de réduction des méfaits fondés sur des données probantes, dans leur région.

En cinq mois seulement, l'EHRN et ses partenaires ont développé un solide processus consultatif régional, puis préparé et soumis au FMSTP une note conceptuelle qui a été considérée par le Panel d'examen technique (PET) et le Comité d'approbation des subventions (CAS) du FMSTP comme une expression de demande techniquement fondée. Après le dépôt de sa note conceptuelle, l'EHRN a sélectionné des responsables de la mise en œuvre de la subvention et a amorcé l'attribution des subventions avec le FMSTP, tout en répondant aux enjeux soulevés lors des examens du PET et du CAS.

Ce rapport présente une évaluation des défis et occasions rencontrés par l'EHRN lors de la préparation, de la négociation et du début de la mise en œuvre d'une proposition régionale de la société civile dans le cadre du NMF, en tant que candidat de la première phase. Afin que le NMF encourage les propositions régionales de la société civile, en particulier celles axées sur le plaidoyer et la mobilisation à la réforme des politiques, le rapport adresse également des recommandations au FMSTP et à des partenaires pertinents, à la lumière des expériences de l'EHRN. En particulier, il décrit le rôle, l'implication et la participation de la société civile et des populations clés affectées à chaque étape du processus.

Préparé entre décembre 2013 et janvier 2014, ce rapport est la conclusion d'une analyse des efforts de l'EHRN à chaque étape du processus de proposition de la première phase du NMF (jusqu'en janvier 2014), y compris le processus de dialogue régional, le développement d'une note conceptuelle, la sélection de sous-récepteurs (SR) de subvention, la négociation de la subvention avec le Secrétariat du FMSTP et l'attribution des subventions. L'auteur a examiné les documents pertinents fournis par l'EHRN, le Secrétariat du FMSTP et d'autres dépositaires d'enjeux, en plus d'interviewer un éventail de participants impliqués à diverses étapes du processus, y compris des employés de l'EHRN, des organisations partenaires de l'ONU, des organisations donatrices, des organisations nationales et internationales de la société civile, des réseaux de personnes qui utilisent des drogues, des réseaux de personnes vivant avec les maladies, des consultants ayant collaboré à l'ébauche de la note conceptuelle et des employés du Secrétariat du FMSTP.

Tout au long de ces processus, les pratiques et approches de tous les partenaires ont contribué à d'importants défis et succès. Ces éléments sont résumés ci-dessous, sous la forme de *recommandations prioritaires* pour chacune des quatre étapes principales de la préparation d'un programme régional du FMSTP.

ÉTAPE 1

Le processus de dialogue régional

Accès au financement : Un processus robuste de dialogue régional requiert des fonds suffisants — pour la convocation de partenaires de multiples pays, la traduction, l’animation, la dissémination des résultats et la sollicitation de commentaires et d’opinions. Les donateurs, y compris les partenaires techniques de l’ONU, les gouvernements, les fondations et d’autres, devraient collaborer avec le FMSTP et s’engager dès le départ à financer les processus de dialogues régionaux, de sorte que les candidats invités puissent planifier leurs activités en conséquence.

Plateformes multiples et participation diversifiée et inclusive : La sollicitation de commentaires et d’orientations au palier régional peut être plus complexe qu’au palier national. Les candidats régionaux devraient utiliser plusieurs plateformes complémentaires (dans toutes les langues appropriées), comme les réunions en personne, les consultations en ligne et les rencontres téléphoniques et en personne, pour que leur processus de dialogue soit solide et réellement inclusif.

Soutien technique : Les candidats régionaux auront besoin de diverses formes de soutien technique spécialisé à court et à long terme. Par exemple, le fait d’identifier pour le processus de dialogue régional des animateurs qualifiés qui comprennent le NMF et les paramètres relatifs aux candidats régionaux fera en sorte que les dialogues régionaux génèrent un apport pertinent et influencent considérablement les notes conceptuelles

Souplesse : Le processus de dialogue peut générer de nouvelles idées et approches qui influenceront la conception et la mise en œuvre des programmes — par exemple en ce qui a trait aux processus de sélection des pays dans un programme régional. Le FMSTP devrait continuer de faire preuve de souplesse en réponse aux nouvelles idées judicieuses, à mesure qu’elles émergent.

Implication continue du Secrétariat du FMSTP : Un dialogue ouvert et un partenariat favorable et collégial avec le Secrétariat du FMSTP, pendant et après le processus de dialogue régional, devraient devenir pratique courante dans le cadre du NMF. Cependant, une approche collaborative nécessitera une capacité additionnelle du FMSTP, puisqu’elle requiert relativement plus de temps et pourrait être nouvelle pour certains employés du Secrétariat.

Implication précoce auprès du PET : Pour les propositions « inhabituelles » ou atypiques — approches régionales ou notes conceptuelles de RC inexpérimentés dans le travail avec le FMSTP, ou propositions de la société civile axées sur le plaidoyer plutôt que sur la prestation de services —, une implication précoce auprès du PET permet au candidat de s’assurer qu’il est sur la bonne voie. L’implication précoce du PET devrait devenir la norme, pour ces candidats. Une telle approche pourrait nécessiter plus de temps au début, mais éviterait de devoir consacrer plus tard un temps considérable à la reformulation entière d’une note conceptuelle non fondée sur le plan technique.

Normes minimales pour la communication et la transparence : Les candidats régionaux devraient adopter les mêmes pratiques solides que l’EHRN pour la réalisation d’un dialogue régional transparent et participatif. Ils devraient s’engager à une documentation et à des communications publiques régulières et continues, tout au long de la préparation et de la mise en œuvre du programme régional, afin de rehausser la reddition de comptes et de renforcer l’implication et l’appropriation.

Rehausser la participation de groupes marginalisés et criminalisés : Les candidats (en particulier ceux dont les subventions sont axées sur la réponse aux obstacles juridiques et de politiques qui nuisent à des ripostes efficaces aux maladies) devraient faire en sorte que leur processus de dialogue, structures de gouvernance et stratégies de mise en œuvre incluent une participation significative et croissante de groupes marginalisés et criminalisés comme les personnes qui utilisent des drogues. La prestation de soutien technique, y compris pour le renforcement des capacités communautaires, devrait puiser directement dans l’expertise de réseaux de personnes qui utilisent des drogues, le cas échéant.

Niveaux de financement et rentabilité:

L’exécution rigoureuse et engagée de ces processus a nécessité une somme considérable de fonds, d’heures de travail d’employés de l’EHRN et de contributions des capacités de partenaires, en dépit d’une subvention modeste. La complétion de ces étapes fut pratiquement un projet en soi. Le FMSTP devrait envisager des mécanismes pour faciliter l’accès à des fonds et à du soutien afin que ses normes d’implication et d’inclusion puissent être entièrement appliquées par les candidats.



ÉTAPE 2 Développement de la note conceptuelle

Soutenir la capacité de planification et d'exécution dans des délais exigeants: Le FMSTP devrait s'assurer que les candidats régionaux qui (contrairement à l'EHRN) pourraient ne pas avoir une capacité suffisante de planification dans des délais exigeants — en dépit d'excellentes capacités de développer et de mettre en œuvre une note conceptuelle — reçoivent un soutien technique solide. Les candidats régionaux ont besoin d'une capacité accrue pour gérer un ensemble complexe de rétroactions venant de multiples pays et partenaires. En vue de propositions régionales judicieuses, audacieuses et à fort impact, au NMF, le FMSTP et ses partenaires devront fournir un soutien additionnel adapté aux besoins des candidats.

Soutien technique : Les candidats ont besoin d'un centre de soutien technique de qualité pour les propositions axées sur les droits de la personne, le plaidoyer, la réduction des méfaits, le renforcement des systèmes communautaires et les enjeux connexes aux « facteurs critiques de succès » en réponse à des lois et politiques néfastes. Il s'agit de sujets pour lesquels les données des pays sont souvent peu fiables, voire inexistantes, et pour lesquels les exemples d'approches techniquement fondées et de réussites sont souvent peu nombreux — ce qui pourrait nuire à de telles propositions lors des examens du PET et du CAS. Pour le succès du NMF, l'expertise dans ces domaines doit être largement accessible aux candidats régionaux et nationaux, en particulier à ceux qui demandent pour la première fois des fonds dans ces domaines cruciaux.

Surveillance du succès : Le développement d'indicateurs appropriés et de plans de surveillance et d'évaluation (SÉ) est complexe, pour les notes conceptuelles axées sur le plaidoyer plutôt que sur la prestation de services. Le FMSTP devrait faire en sorte que les modèles du NMF ainsi que le cadre de rendement et d'autres outils de SÉ tiennent compte des besoins des candidats dont les notes conceptuelles ne se rattachent pas facilement aux indicateurs de rendement quantitatifs habituels.

ÉTAPE 3 Sélection des sous-réциpiendaires (SR) et des pays

Équilibrer les facteurs techniques et contextuels : Des propositions régionales axées sur le plaidoyer pourraient rencontrer des défis dans la sélection et la priorisation des pays et le choix des SR, puisque des considérations épidémiologiques ou organisationnelles ne suffisent pas — il faut aussi tenir compte des dynamiques politiques régionales, dans l'évaluation générale de la probabilité d'atteinte des résultats de plaidoyer dans un ensemble de pays donné. Dans la mesure du possible, ces facteurs devraient être intégrés dans les critères dès le début du processus. Toutefois, bien que cela ne soit pas idéal, une certaine souplesse pourrait être requise plus tard dans le processus afin d'accommoder de telles considérations contextuelles.

ÉTAPE 4

Négociations supplémentaires et attribution des subventions avec le FMSTP

Implication active : Un partenariat productif avec le Secrétariat du FMSTP, en particulier avec l'équipe régionale, a permis de tenir compte rapidement et entièrement des enjeux soulevés par le PET et le CAS (et communiqués à l'EHRN par le Secrétariat). Ce partenariat a fait en sorte que les étapes suivantes du processus occasionnent moins de problèmes, de retards et de lacunes.

Échéanciers pour les examens du PET et du CAS : Une réduction du délai entre les examens du PET et du CAS aurait aidé l'EHRN à répondre plus rapidement à des enjeux clés soulevés par le Secrétariat du FMSTP après la soumission de la note conceptuelle.

Soutien financier aux mécanismes de coordination régionaux : Le développement et la mise en œuvre de propositions régionales peuvent nécessiter plus de ressources qu'une proposition de pays. Le FMSTP calcule le niveau de financement disponible pour les Instances de coordination nationale (CCM) en proportion du montant de la subvention. Les candidats régionaux pourraient avoir des besoins de coordination accrus, mais un niveau de financement moindre (en particulier dans le cas de programmes axés sur le plaidoyer). Le FMSTP devrait examiner les possibilités de souplesse afin que les programmes régionaux reçoivent un financement approprié à un soutien de coordination continu.

Introduction

Le 28 février 2013, le FMSTP a annoncé un essai pilote de son NMF, et invité un petit sous-groupe de pays et de régions à y soumettre des propositions de première phase.¹ Cette mise à l'essai avait pour but de recueillir des rétroactions sur la mise en œuvre initiale du NMF, afin d'éclairer son déploiement complet (prévu une année plus tard, en mars 2014).

Parmi les candidats de la première phase, l'EHRN a été invité par le FMSTP à participer au NMF en tant que candidat régional, avec un point de mire sur le VIH et la réduction des méfaits dans l'EEAC. On recommandait à l'EHRN de chiffrer sa demande à 6 millions \$ sur trois ans (2014-2016). Le 2 avril 2013, l'EHRN a officiellement accepté l'invitation.²

Ce rapport présente une évaluation des défis et occasions rencontrés par l'EHRN lors de la préparation, de la négociation et du début de la mise en œuvre d'une proposition régionale de la société civile dans le cadre du NMF, en tant que candidat de la première phase. Afin que le NMF encourage les propositions régionales de la société civile, en particulier celles axées sur le plaidoyer et la mobilisation à la réforme des politiques, le rapport adresse également des recommandations au FMSTP et à des partenaires pertinents, à la lumière des expériences de l'EHRN. En particulier, il décrit le rôle, l'implication et la participation de la société civile et des populations clés affectées à chaque étape du processus.

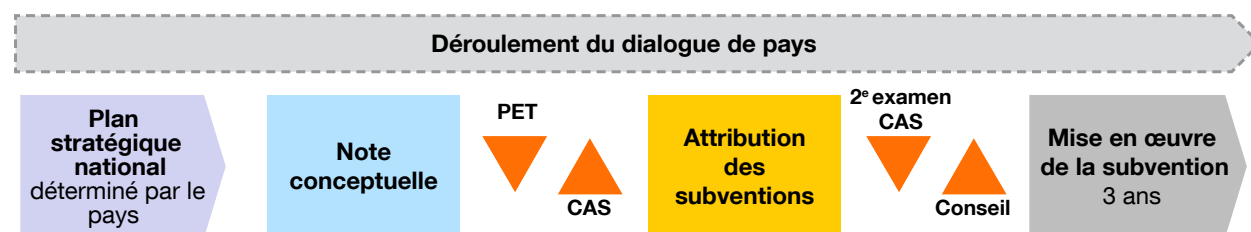
-
- 1 « Le Fonds mondial lance son nouveau modèle de financement », accessible à http://www.theglobalfund.org/fr/mediacenter/newsreleases/2013-02-28_Global_Fund_Launches_New_Funding_Model/
 - 2 La déclaration publique de l'EHRN est accessible à <http://www.harm-reduction.org/news/2350-eurasian-harm-reduction-network-accepted-the-invitation-to-become-an-early-applicant-within-the-global-fund-new-funding-model.html>

Le nouveau modèle de financement du Fonds mondial

Lors de sa 28e réunion, le conseil d'administration du FMSTP a approuvé une nouvelle approche au financement de programmes de lutte contre les trois maladies, conçue pour accroître l'impact stratégique de ses investissements. Le NMF allait remplacer le système de « rondes », dans le cadre duquel les pays soumettaient des demandes annuellement. En vertu du modèle antérieur, les demandes étaient examinées par le PET du FMSTP; les demandes considérées comme non fondées sur le plan technique étaient rejetées et les candidats devaient attendre une longue période avant de pouvoir soumettre une nouvelle proposition. Des refus répétés créaient un risque important de perturbation des programmes. Même les pays qui soumettaient des demandes de subventions pour des projets déjà approuvés pour le financement devaient patienter longtemps entre l'approbation du conseil d'administration du FMSTP, la signature de la subvention et le premier versement des fonds, en raison de longues négociations entre le bénéficiaire principal (RP) et le Secrétariat du FMSTP.

Le NMF est très différent de l'ancienne approche.³ (Voir le tableau du FMSTP illustrant les étapes du processus du NMF, ci-dessous.) Tous les candidats admissibles doivent réaliser un vaste processus de dialogue national ou régional inclusif, avec de multiples dépositaires d'enjeux, ce qui génère une expression complète de la demande de programmes de traitement, de prévention et de soins. Cette expression complète de la demande devrait s'appuyer sur un Plan stratégique national ou un « cas d'investissement » actualisé et techniquement fondé, en matière de VIH. Les demandes prioritaires de financement du FMSTP sont exprimées dans une « note conceptuelle », soumise au Secrétariat du FMSTP pour examen par le PET, puis par le CAS. Au cours du processus, si le PET et le CAS ont des questions, une interaction appropriée et en temps opportun est possible entre le candidat et le FMSTP.

³ Pour plus d'information sur le nouveau modèle de financement : <http://www.theglobalfund.org/fr/about/grantmanagement/fundingmodel/>



Au moment d'aller sous presse, le FMSTP travaillait également à développer de nouvelles manières d'inviter des candidats régionaux dans le cadre de la mise en œuvre complète du NMF, en partie à la lumière des leçons apprises du travail de l'EHRN en tant que candidat régional de la société civile pendant la mise à l'essai. L'approche envisagée serait fondée sur un processus en deux étapes : premièrement, le dépôt d'une expression d'intérêt en réponse à un appel du Secrétariat du FMSTP; deuxièmement, l'envoi d'une invitation à soumettre une note conceptuelle, aux candidats admissibles qui auront soumis ce qui sera considéré comme une expression d'intérêt « à visée stratégique ». Ce processus utilisera des orientations et des modèles spécifiques.

Par ailleurs, les candidats admissibles reçoivent du FMSTP une estimation du montant de financement qui leur sera alloué, calculée à partir du fardeau de la maladie, du niveau de revenu et d'autres éléments qualitatifs — c'est ce que l'on appelle le « financement indicatif ». Ils sont aussi encouragés à compétitionner pour un financement « incitatif » qui, au-delà du financement indicatif, fournit au FMSTP une occasion d'investir des fonds supplémentaires dans des programmes qui ont un fort potentiel d'influence sur le cours des maladies. Les demandes de financement considérées comme techniquement fondées mais ne pouvant être financées en raison de ressources insuffisantes sont placées en attente en tant que « demandes de qualité non financées ».

Enfin, le passage de la note conceptuelle à une demande de financement complète commence avant que le conseil d'administration du FMSTP ait approuvé une recommandation de financement du CAS. Cela signifie que le délai entre l'approbation du conseil d'administration et le premier versement des fonds est considérablement réduit. Tout au long du processus, il est à présent attendu que le candidat s'implique auprès du FMSTP pour renforcer le programme proposé et ses chances de succès.

Les subventions du FMSTP seront le plus souvent octroyées à des candidats nationaux — à l'instar du modèle antérieur. Toutefois, dans l'éventualité où des approches régionales démontreraient une valeur stratégique ajoutée, le NMF rendra possibles des investissements régionaux. Le FMSTP a provisoirement appuyé le principe de réserver des fonds à des initiatives régionales, afin que les pays n'aient pas à dégager une partie de leur financement indicatif pour une proposition régionale.

L'histoire de l'EHRN

Fondé en 1997, l'EHRN est un réseau régional ayant pour mission de promouvoir une approche humaine de réduction des méfaits fondée sur des données probantes, en réponse à l'usage de drogue, dans le but d'améliorer la santé et de protéger les droits humains aux paliers individuel, communautaire et sociétal.⁴ L'EHRN collabore avec plus de 400 organisations et individus, dans 29 pays de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale. Il était le seul candidat RP de la société civile à être invité par le Secrétariat du FMSTP à participer à l'essai pilote du NMF.

Méthodologie

Préparé entre décembre 2013 et janvier 2014, le présent rapport fait état des efforts de l'EHRN à chaque étape du processus de proposition de la première phase du NMF (jusqu'en janvier 2014), y compris le processus de dialogue régional, le développement d'une note conceptuelle, la sélection de sous-récepteurs (SR) de subvention, la négociation de la subvention avec le Secrétariat du FMSTP et l'attribution des subventions. L'auteure a examiné les documents pertinents fournis par l'EHRN, le Secrétariat du FMSTP et d'autres dépositaires d'enjeux.

Un questionnaire a été développé par l'auteure et utilisé dans le cadre d'entrevues auprès d'un éventail de participants impliqués à diverses étapes du processus, y compris des employés de l'EHRN, des organisations partenaires de l'ONU, des organisations donatrices, des organisations nationales et internationales de la société civile, des réseaux de personnes qui utilisent des drogues, des réseaux de personnes vivant avec les maladies, des consultants ayant collaboré à l'ébauche de la note conceptuelle et des employés du Secrétariat du FMSTP. Le questionnaire a été administré en anglais par l'auteure, en personne, par téléphone ou par courriel. Une traduction en russe a été fournie au besoin.

⁴ Voir <http://www.harm-reduction.org>

ÉTAPE 1. Le processus de dialogue régional de l'EHRN

Le NMF comporte plusieurs innovations, y compris l'introduction du « processus de dialogue ». Le FMSTP exige de tous les candidats qu'ils réalisent un vaste processus de dialogue consultatif avec de multiples dépositaires d'enjeux, afin de déterminer les priorités pour les demandes de financement au FMSTP, d'évaluer les lacunes dans la couverture et d'identifier des interventions chroniquement sous-priorisées (y compris celles dont ont besoin des populations clés affectées comme les personnes qui utilisent des drogues, les travailleuses et travailleurs sexuels, les personnes transgenre et les hommes qui ont des rapports sexuels avec des hommes). L'évaluation des obstacles juridiques et de politiques néfastes à la réponse aux trois maladies devrait également faire partie du processus.

L'EHRN a élaboré un processus de dialogue régional en trois étapes, avec un éventail d'options pour solliciter l'implication significative des dépositaires d'enjeux, et où chaque étape met à profit les conclusions de la précédente. Fait important, l'EHRN a dû trouver du soutien financier pour le dialogue régional car, bien que le FMSTP exige ce processus, il ne le finance pas.

Après que l'EHRN eut annoncé publiquement, le 2 avril 2013, son acceptation de l'invitation du FMSTP, il a entrepris une intervention préliminaire auprès de partenaires par le biais de conférences téléphoniques et de réunions en personne. Ces discussions ont aidé à préciser la perspective et l'approche de l'EHRN relativement aux domaines d'intérêt prioritaires du dialogue régional.

L'EHRN a ensuite amorcé une série de consultations en ligne axées sur des questions clés et visant à solliciter des commentaires sur tous les aspects — des investissements prioritaires jusqu'aux approches pour l'élaboration des critères de sélection des pays. Au total, 205 personnes de 24 pays ont participé aux consultations en ligne.⁵ Les résultats des consultations en ligne ont aidé à structurer la dernière étape du processus de dialogue régional — une consultation en personne auprès de partenaires à Vilnius (Lituanie), les 13 et 14 juin 2013, qui a réuni 76 participants. En particulier, les consultations en ligne ont révélé un solide appui des participants à l'idée selon laquelle la proposition régionale de l'EHRN devrait accorder la priorité à un plaidoyer à fort impact plutôt qu'à la prestation de services.

⁵ 61 % des participants aux consultations en ligne représentaient des ONG nationales ou locales; 11 %, des organisations communautaires; 23%, des agences de l'ONU ou des organisations internationales/régionales; et 5 %, d'autres secteurs, y compris le gouvernement.

La consultation fut également une occasion d'établir un consensus sur les manières de sélectionner les SR et de déterminer l'admissibilité des pays à prendre part à l'initiative régionale. Plus précisément, les participants ont déterminé que la sélection des pays participants dès le départ, en fonction d'un ensemble de critères d'inclusion souvent fondés sur des données inexactes à propos de l'épidémie dans chaque pays, comportait des faiblesses inhérentes. Ils ont plutôt proposé une approche novatrice — selon laquelle des critères d'inclusion de base devraient être établis, mais les SR devraient être sélectionnés à l'aide d'un processus compétitif « ascendant », où un appel de propositions serait lancé et les pays seraient sélectionnés en fonction de la force de leurs propositions.

Ces recommandations et d'autres, issues de la consultation, ont été ratifiées par le Comité directeur de l'EHRN (CD-EHRN), une structure de gouvernance préexistante qui sert d'instance de coordination régionale à l'initiative. Fait important, le processus de dialogue régional a généré le but et les objectifs de l'initiative régionale:

BUT:

Renforcer le plaidoyer de la société civile, y compris des personnes qui utilisent des drogues, en faveur d'investissements suffisants, stratégiques et soutenus dans la réduction des méfaits en tant qu'outil de prévention du VIH en Europe de l'Est et en Asie centrale.

Objectif 1: Développer un environnement propice à des investissements suffisants, stratégiques et soutenus du secteur public et de donateurs, dans la réduction des méfaits; et

Objectif 2: Développer la capacité de la communauté des personnes qui utilisent des drogues de militer pour la disponibilité et la durabilité de services de réduction des méfaits répondant à leurs besoins.

Les participants au processus de dialogue régional (consultations en ligne et réunions de partenaires) ont qualifié les efforts comme de tentatives bien organisées, planifiées et fructueuses pour harmoniser des points de vue diversifiés et divergents sur l'initiative régionale. Le fait d'avoir organisé la réunion en personne juste après un congrès international sur la réduction des méfaits a été perçu comme un moyen efficace et rentable d'élargir l'apport des partenaires. Toutefois, certains répondants ont signalé que les délais serrés avaient conduit à ce que les occasions de rétroaction soient souvent centrées sur la réponse à des propositions plutôt que sur des questions plus ouvertes. De plus, d'aucuns étaient d'avis qu'il aurait été utile de consacrer plus de temps à discuter des menaces et des occasions régionales dans la mise en œuvre du programme régional ainsi que des liens entre les activités régionales et de pays.

Enfin, l'EHRN a commencé à communiquer avec des Instances de coordination nationale (CCM) dans les pays de l'EEAC considérés comme admissibles, pendant le processus de dialogue régional et le développement de la note conceptuelle. Il a partagé avec eux une brève description du programme régional, du plan de travail et de l'échéancier. Cette intervention visait à informer les CCM du programme régional et à leur faire savoir que leur appui officiel allait être sollicité après la sélection des SR à l'issue d'un processus compétitif. Trois CCM avaient déjà appuyé le programme au moment de la soumission de la note conceptuelle (Azerbaïdjan, Biélorussie et Moldavie).

L'Eurasian Network of People who Use Drugs (ENPUD) a préparé une cartographie du rôle des personnes qui utilisent des drogues dans les processus décisionnels de six pays (Géorgie, Moldavie, Russie, Tadjikistan, Ukraine et Ouzbékistan). Les données générées entre juillet et août ont aidé à mieux définir le problème rencontré par le programme régional — un manque de représentation significative des personnes qui utilisent des drogues auprès des instances pertinentes, et l'impact de la discrimination et de la criminalisation sur les efforts des utilisateurs de drogue pour demander des investissements gouvernementaux dans des services salvateurs de réduction des méfaits et pour faire valoir leurs droits humains

Interactions initiales avec le PET

En tant que proposition régionale de la société civile axée sur le plaidoyer plutôt que sur la prestation de services, la proposition régionale de l'EHRN était pratiquement unique, comparativement aux propositions plus traditionnelles que le FMSTP évalue. L'EHRN a sollicité très tôt les rétroactions du PET en soumettant le 21 juin 2013 une description initiale du but, des objectifs et de l'approche de l'initiative régionale. Les employés du Secrétariat du FMSTP et de l'EHRN conviennent que cette implication précoce a ouvert la voie à des questions et à des commentaires du PET qui ont été très utiles à l'EHRN dans la transition du processus de dialogue régional au développement de la note conceptuelle.

Structures de gouvernance de l'initiative régionale

Contrairement à la proposition nationale d'une Instance de coordination nationale (CCM) au FMSTP, l'EHRN a dû établir des structures de gouvernance pertinentes qui allaient être responsables de tous les aspects de la négociation avec le FMSTP ainsi que de la supervision et de la mise en œuvre de la subvention, ou de l'attribution de rôles adéquats à des structures existantes. À ce jour, ces structures incluent :

Le **Comité directeur (CD) de l'EHRN**, qui détient un pouvoir décisionnel sur des questions comme l'admissibilité des pays et la sélection des SR. Le CD-EHRN sert d'instance de coordination régionale et de liaison entre l'initiative régionale et les CCM des pays participants. Le **Groupe consultatif technique régional (GCTR)** est une instance multidisciplinaire et consultative composée d'experts de la réduction des méfaits, des droits de la personne, du plaidoyer et des soins cliniques, qui fournit des orientations et des recommandations ciblées au CD-EHRN sur des questions techniques, programmatiques et opérationnelles relatives à la proposition régionale (sans pouvoir décisionnel). Lors du processus de sélection des SR, un **Panel d'experts** a été créé pour évaluer les candidatures et adresser des recommandations au CD-EHRN pour le choix des SR. Des groupes techniques indépendants ont été créés pour travailler à des questions thématiques comme le développement de méthodologies pour l'évaluation des SR. De plus, un **Panel d'examen communautaire** est en développement afin d'évaluer les demandes au programme de petites subventions de l'initiative régionale.

ÉTAPE 2. Le processus de développement de la note conceptuelle

Le développement de la note conceptuelle de l'EHRN s'est déroulé parallèlement au processus de dialogue régional — une fois établis le but, les objectifs et les activités de la proposition régionale, à l'issue des consultations en ligne et en personne.

Une équipe d'ébauche de la note conceptuelle a été formée d'employés de l'EHRN en collaboration avec une équipe de consultants; leurs contributions ont procédé selon un plan de travail détaillé. Lors d'une réunion en personne à Vilnius (Lituanie) les 29 et 30 juillet, les membres du GCTR ont réalisé un examen détaillé et fourni des commentaires exhaustifs sur l'ébauche de la note conceptuelle, avant sa soumission le 6 septembre 2013. Une autre équipe d'experts *ad hoc* a procédé à un examen final de l'ébauche lors d'une réunion en personne, les 28 et 29 août à Vilnius. La note conceptuelle finale porte sur la production de données, le plaidoyer, la communication, la mobilisation sociale et le renforcement des capacités (en particulier des organisations communautaires et des réseaux locaux de personnes qui s'injectent des drogues), par une campagne novatrice de plaidoyer régional intitulée « Harm Reduction Works—Fund It! » [« La réduction des méfaits fonctionne — Financez-la! »].

Les membres de l'équipe d'ébauche de la note conceptuelle ont signalé que le Secrétariat du FMSTP avait fourni des commentaires utiles et un soutien constructif et proactif au cours du processus de rédaction, sur divers enjeux comme l'utilisation du gabarit modulaire et des outils de budget du NMF, et les exigences de surveillance et d'évaluation (SÉ). Les répondants ont exprimé de façon uniforme le souhait que ce type de partenariat devienne systématique dans le cadre du NMF, mais craignaient que le personnel du Secrétariat manque de temps pour ce faire. Par ailleurs, des consultants, des employés de l'EHRN et des membres du GCTR interviewés ont noté que les rétroactions précoces du PET avaient été très utiles à mettre en relief dès le début la force technique de l'approche de base du programme.

De nombreux répondants ont indiqué que les modèles et les formulaires de demande disponibles auprès du FMSTP pour les candidats régionaux au moment de la préparation de la note conceptuelle étaient difficiles à remplir pour les initiatives régionales axées sur le plaidoyer et le RSS plutôt que sur des domaines d'investissement plus traditionnels comme la prestation de services. De plus, le cadre de travail du FMSTP sur le RSS était encore en développement lors de la préparation de la note conceptuelle. Par conséquent, l'équipe de rédaction n'a pu bénéficier de la plus récente conceptualisation du Secrétariat du FMSTP sur les approches programmatiques pertinentes au RSS et sur les priorités du financement en la matière. Des participants ont suggéré que les modèles et cadres de rendement du FMSTP soient modifiés de manière à mieux correspondre aux propositions régionales axées sur le plaidoyer.

L'EHRN a soumis sa note conceptuelle finale au FMSTP le 6 septembre 2013, assortie d'expressions d'appui de l'OMS, de l'ONUSIDA, du PNUD et de la Commission européenne, à l'égard de la mise en œuvre de l'initiative régionale.

ÉTAPE 3 : La sélection des SR

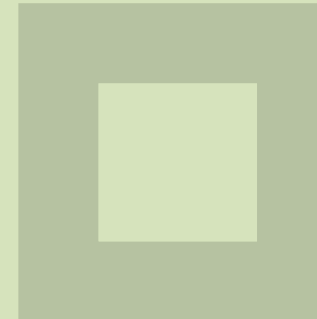
Après avoir soumis sa note conceptuelle, l'EHRN a publié, le 19 septembre, un appel de candidatures de SR potentiels dans les dix pays identifiés (lors du processus de dialogue régional) comme étant admissibles. Des ONG de neuf des dix pays admissibles (tous sauf l'Azerbaïdjan) ont répondu à l'appel en soumettant des candidatures de SR.

Le CD-EHRN a approuvé le mandat et la composition d'un « Panel d'experts » indépendant, composé de cinq membres du GCTR. Ce groupe était mandaté d'évaluer les candidatures de SR potentiels et d'adresser des recommandations de sélection au CD-EHRN, conformément à des critères de sélection tels qu'un historique de plaidoyer, la représentation significative des personnes qui utilisent des drogues, une capacité adéquate de gestion financière et d'infrastructure, et des partenariats existants avec un éventail de réseaux et de groupes régionaux dans divers secteurs. Le Panel d'experts a réfléchi à d'autres considérations, pendant son processus d'examen, comme des enjeux géopolitiques transversaux qui influenceraient l'atteinte du but général du programme. Le processus d'examen a inclus des discussions avec chaque équipe candidate et la notation des candidats à l'aide d'une grille d'évaluation des SR. Des documents ont été fournis au Panel d'experts à l'avance de la réunion en personne, mais il n'a pas été possible de traduire les documents de candidature des SR de l'anglais au russe, par manque de temps. Cinq SR ont été recommandés pour inclusion dans l'initiative régionale, en plus de candidats suppléants.

Les répondants impliqués dans la sélection des SR ont évalué positivement le travail du Panel d'experts — à l'exception des faits que l'échéancier pour le dépôt des candidatures et la sélection des SR était très ambitieux et que les membres du Panel auraient souhaité avoir plus de temps pour discuter et débattre des propositions des candidats. Plusieurs répondants ont affirmé que le processus des SR avait été aussi inclusif que possible compte tenu des ressources limitées, des échéanciers serrés et de l'ambition de couvrir une vaste région. Un participant interviewé a signalé qu'étant donné la proposition axée sur le plaidoyer, le Panel d'experts avait dû prendre en considération des facteurs comme le degré de réactivité du gouvernement à la réduction des méfaits. Des participants ont noté qu'il était difficile d'équilibrer ces facteurs contextuels et politiques avec des facteurs plus traditionnels tels que la force des partenariats communautaires du candidat, ses antécédents de plaidoyer pour la réduction des méfaits ou la force technique de sa proposition. On a mentionné que le Secrétariat du FMSTP et le Panel d'experts avaient discuté de la sélection des SR avant que le Panel évalue les propositions, en particulier pour la prise en compte de facteurs contextuels dans la recommandation des SR. Un participant a dit qu'il aurait été préférable que le FMSTP fournisse plus tôt des orientations à cet égard (à l'étape de l'élaboration des critères d'admissibilité).

ÉTAPE 4. La négociation avec le Secrétariat du FMSTP et l'attribution des subventions

Le 17 novembre 2013, le Secrétariat du FMSTP a avisé le président du CD-EHRN que le PET et le CAS avaient évalué sa note conceptuelle et la considéraient comme techniquement fondée, à raison d'un plafond budgétaire de 4,561 millions € sur trois ans. Le FMSTP a informé le CD-EHRN qu'il pouvait procéder à l'attribution des subventions et a résumé les commentaires du CAS et du PET concernant les domaines prioritaires où des travaux techniques supplémentaires étaient requis.



De façon générale, les examens du PET et du CAS étaient très favorables quant à la qualité de la note conceptuelle et au processus sous-jacent. Leurs commentaires signalaient par exemple que l'approche de l'EHRN à l'implication de dépositaires d'enjeux clés dans la préparation de la note conceptuelle était louable et que les préoccupations signalées lors de la phase initiale de l'implication auprès du PET — avant la soumission de la note conceptuelle — avaient été abordées dans la note conceptuelle finale. Les problèmes techniques identifiés incluaient la nécessité que le programme intègre un point de mire rehaussé sur le plaidoyer à l'appui de la réduction des méfaits pour les personnes incarcérées, et le besoin d'un cadre renforcé de SÉ. Le 15 janvier 2014, le CD-EHRN a soumis des réponses officielles aux enjeux soulevés par le PET et le CAS, dans un formulaire de « Documentation des enjeux liés à l'attribution des subventions » décrivant les mesures qui seraient adoptées en réponse à chacun des problèmes signalés par le PET ou le CAS. Les étapes finales sont l'approbation du financement par le conseil d'administration du FMSTP et le premier versement, une fois que le Secrétariat du FMSTP considérera que les problèmes signalés ont été adéquatement résolus. En plus de ces réponses, le CD-EHRN a soumis avant le 15 janvier des documents finaux connexes comme un budget actualisé, un plan de travail, un plan de SÉ, des manuels pour la gestion des SR sélectionnés, et d'autres éléments.

Les employés de l'EHRN et du FMSTP qui ont participé à cette phase ont affirmé en entrevue que le processus s'était très bien déroulé — si ce n'est que l'EHRN a dû attendre un certain temps avant de recevoir les commentaires du CAS après l'examen de la note conceptuelle par le PET. Plus de deux mois se sont écoulés après le dépôt de la proposition de l'EHRN (le 6 septembre) — en grande partie à la suite de l'examen du PET

Conclusion et recommandations

Le succès de l'EHRN dans la préparation, la soumission et la négociation d'une note conceptuelle techniquement fondée démontre comment le NMF peut être utilisé par un RP régional de la société civile pour investir dans des priorités de plaidoyer d'importance cruciale, novatrices et à fort impact, comme le renforcement des capacités de la société civile pour obtenir un financement croissant pour la réduction des méfaits en EEAC.

Les partenaires interviewés ont félicité l'EHRN pour la qualité de son travail en tant que candidat de la phase d'essai — son engagement à collaborer avec divers partenaires; son professionnalisme dans la planification et l'exécution de multiples processus complexes; et sa volonté de composer avec des délais très ambitieux. Fait important, les partenaires interviewés considéraient l'expérience de l'EHRN comme un « meilleur scénario » dans l'essai du NMF en tant que candidat régional de la société civile; les candidats qui ont un important potentiel de succès mais n'ont pas la capacité et l'ensemble de compétences d'un réseau comme l'EHRN risqueraient davantage de produire une note conceptuelle qui ne serait pas considérée comme techniquement fondée, ou de rencontrer des difficultés dans la mise en œuvre de la subvention. Ci-dessous, sont formulées des recommandations prioritaires fondées sur ces risques, et sur d'autres, en lien avec chaque étape du développement et de la mise en œuvre du programme régional.

ÉTAPE 1 : Le processus de dialogue régional

Accès au financement : Un processus robuste de dialogue régional requiert des fonds suffisants — pour la convocation de partenaires de multiples pays, la traduction, l'animation, la dissémination des résultats et la sollicitation de commentaires et d'opinions. Les donateurs, y compris les partenaires techniques de l'ONU, les gouvernements, les fondations et d'autres, devraient collaborer avec le FMSTP et s'engager dès le départ à financer les processus de dialogues régionaux, de sorte que les candidats invités puissent planifier leurs activités en conséquence.

Plateformes multiples et participation diversifiée et inclusive : La sollicitation de commentaires et d'orientations au palier régional peut être plus complexe qu'au palier national. Les candidats régionaux devraient utiliser plusieurs plateformes complémentaires (dans toutes les langues appropriées), comme les réunions en personne, les consultations en ligne et les rencontres téléphoniques et en personne, pour que leur processus de dialogue soit solide et réellement inclusif.

Soutien technique : Les candidats régionaux auront besoin de diverses formes de soutien technique spécialisé à court et à long terme. Par exemple, le fait d'identifier pour le processus de dialogue régional des animateurs qualifiés qui comprennent le NMF et les paramètres relatifs aux candidats régionaux fera en sorte que les dialogues régionaux génèrent un apport pertinent et influencent considérablement les notes conceptuelles.

Souplesse : Le processus de dialogue peut générer de nouvelles idées et approches qui influenceront la conception et la mise en œuvre des programmes — par exemple en ce qui a trait aux processus de sélection des pays dans un programme régional. Le FMSTP devrait continuer de faire preuve de souplesse en réponse aux nouvelles idées judicieuses, à mesure qu'elles émergent.

Implication continue du Secrétariat du FMSTP : Un dialogue ouvert et un partenariat favorable et collégial avec le Secrétariat du FMSTP, pendant et après le processus de dialogue régional devraient devenir pratique courante dans le cadre du NMF. Cependant, une approche collaborative nécessitera une capacité additionnelle du FMSTP, puisqu'elle requiert relativement plus de temps et pourrait être nouvelle pour certains employés du Secrétariat.

Implication précoce auprès du PET : Pour les propositions « inhabituelles » ou atypiques — approches régionales ou notes conceptuelles de RC inexpérimentés dans le travail avec le FMSTP, ou propositions de la société civile axées sur le plaidoyer plutôt que sur la prestation de services — une implication précoce auprès du PET permet au candidat de s'assurer qu'il est sur la bonne voie. L'implication précoce du PET devrait devenir la norme, pour ces candidats. Une telle approche pourrait nécessiter plus de temps au début, mais éviterait de devoir consacrer plus tard un temps considérable à la reformulation entière d'une note conceptuelle non fondée sur le plan technique.

Normes minimales pour la communication et la transparence : Les candidats régionaux devraient adopter les mêmes pratiques solides que l'EHRN pour la réalisation d'un dialogue régional transparent et participatif. Ils devraient s'engager à une documentation et à des communications publiques régulières et continues, tout au long de la préparation et de la mise en œuvre du programme régional, afin de rehausser la reddition de comptes et de renforcer l'implication et l'appropriation.

Rehausser la participation de groupes marginalisés et criminalisés : Les candidats (en particulier ceux dont les subventions sont axées sur la réponse aux obstacles juridiques et de politiques qui nuisent à des ripostes efficaces aux maladies) devraient faire en sorte que leur processus de dialogue, structures de gouvernance et stratégies de mise en œuvre incluent une participation significative et croissante de groupes marginalisés et criminalisés comme les personnes qui utilisent des drogues. La prestation de soutien technique, y compris pour le renforcement des capacités communautaires, devrait puiser directement dans l'expertise de réseaux de personnes qui utilisent des drogues, le cas échéant.

Niveaux de financement et rentabilité : L'exécution rigoureuse et engagée de ces processus a nécessité une somme considérable de fonds, d'heures de travail d'employés de l'EHRN et de contributions des capacités de partenaires, en dépit d'une subvention modeste. La complétion de ces étapes fut pratiquement un projet en soi. Le FMSTP devrait envisager des mécanismes pour faciliter l'accès à des fonds et à du soutien afin que ses normes d'implication et d'inclusion puissent être entièrement appliquées par les candidats.

ÉTAPE 2 : Développement de la note conceptuelle

Soutien technique : Les candidats ont besoin d'un centre de soutien technique de qualité pour les propositions axées sur les droits de la personne, le plaidoyer, la réduction des méfaits, le renforcement des systèmes communautaires et les enjeux connexes aux « facteurs critiques de succès » en réponse à des lois et politiques néfastes. Il s'agit de sujets pour lesquels les données des pays sont souvent peu fiables, voire inexistantes, et pour lesquels les exemples d'approches techniquement fondées et de réussites sont souvent peu nombreux — ce qui pourrait nuire à de telles propositions lors des examens du PET et du CAS. Pour le succès du NMF, l'expertise dans ces domaines doit être largement accessible aux candidats régionaux et nationaux, en particulier à ceux qui demandent pour la première fois des fonds dans ces domaines cruciaux.

Surveillance du succès : Le développement d'indicateurs appropriés et de plans de surveillance et d'évaluation (SÉ) est complexe, pour les notes conceptuelles axées sur le plaidoyer plutôt que sur la prestation de services. Le FMSTP devrait faire en sorte que les modèles du NMF ainsi que le cadre de rendement et d'autres outils de SÉ tiennent compte des besoins des candidats dont les notes conceptuelles ne se rattachent pas facilement aux indicateurs de rendement quantitatifs habituels.

Soutenir la capacité de planification et d'exécution dans des délais exigeants : Le FMSTP devrait s'assurer que les candidats régionaux qui (contrairement à l'EHRN) pourraient ne pas avoir une capacité suffisante de planification dans des délais exigeants — en dépit d'excellentes capacités de développer et de mettre en œuvre une note conceptuelle — reçoivent un soutien technique solide. Les candidats régionaux ont besoin d'une capacité accrue pour gérer un ensemble complexe de rétroactions venant de multiples pays et partenaires. En vue de propositions régionales judicieuses, audacieuses et à fort impact au NMF, le FMSTP et ses partenaires devront fournir un soutien additionnel adapté aux besoins des candidats.

ÉTAPE 3 : Sélection des sous- récipiendaires (SR) et des pays

Équilibrer les facteurs techniques et contextuels : Des propositions régionales axées sur le plaidoyer pourraient rencontrer des défis dans la sélection et la priorisation des pays et le choix des SR, puisque des considérations épidémiologiques ou organisationnelles ne suffisent pas — il faut aussi tenir compte des dynamiques politiques régionales, dans l'évaluation générale de la probabilité d'atteinte des résultats de plaidoyer dans un ensemble de pays donné. Dans la mesure du possible, ces facteurs devraient être intégrés dans les critères dès le début du processus. Toutefois, bien que cela ne soit pas idéal, une certaine souplesse pourrait être requise plus tard dans le processus afin d'accommoder de telles considérations contextuelles.

ÉTAPE 4 : Négociations supplémentaires et attribution des subventions avec le FMSTP

Implication active : Un partenariat productif avec le Secrétariat du FMSTP, en particulier avec l'équipe régionale, a permis de tenir compte rapidement et entièrement des enjeux soulevés par le PET et le CAS (et communiqués à l'EHRN par le Secrétariat). Ce partenariat a fait en sorte que les étapes suivantes du processus occasionnent moins de problèmes, de retards et de lacunes.

Échéanciers pour les examens du PET et du CAS : Une réduction du délai entre les examens du PET et du CAS aurait aidé l'EHRN à répondre plus rapidement à des enjeux clés soulevés par le Secrétariat du FMSTP après la soumission de la note conceptuelle.

Soutien financier aux mécanismes de coordination régionaux: Le développement et la mise en œuvre de propositions régionales peuvent nécessiter plus de ressources qu'une proposition de pays. Le FMSTP calcule le niveau de financement disponible pour les Instances de coordination nationale (CCM) en proportion du montant de la subvention. Les candidats régionaux pourraient avoir des besoins de coordination accrus, mais un niveau de financement moindre (en particulier dans le cas de programmes axés sur le plaidoyer). Le FMSTP devrait examiner les possibilités de souplesse afin que les programmes régionaux reçoivent un financement approprié à un soutien de coordination continu.



icaso
until **we** end aids

TÉL. +1.416.921.0018
TÉLÉC. +1.416.921.9979

www.icaso.org
icaso@icaso.org

65 Wellesley St. E., Suite 403
Toronto ON Canada M4Y 1G7

