



Aidspace est un organisme indépendant de surveillance du Fonds mondial et l'éditeur du *Global Fund Observer*

P.O. Box 66869-00800, Nairobi, Kenya Web : www.aidspace.org Courriel : info@aidspan.org
Téléphone : +254-20-445-4321 Télécopieur : +254-20-444-0880

Guide d'Aidspace sur les fonctions de supervision des CCM

Le 10 mars 2009

de

David Garmaise

Droits d'auteur © Aidspace, mars 2009. Tous droits réservés

Table des matières

Préface	4
Chapitre 1 – Introduction et contexte	7
<i>Objet du guide</i>	7
<i>Publics cibles</i>	7
<i>Terminologie</i>	7
<i>Contenu du guide</i>	8
<i>L'importance de la supervision</i>	9
<i>La place de la CCM dans l'architecture nationale du Fonds mondial</i>	9
<i>Compréhension des rôles, des responsabilités et des rapports hiérarchiques</i>	11
<i>Les CCM, représentantes des intérêts nationaux</i>	12
<i>Guide du Fonds mondial sur le rôle de supervision des CCM</i>	12
Chapitre 2 – Le rôle de supervision des CCM	14
<i>Justification du rôle de supervision des CCM</i>	14
<i>Lien entre le rôle de supervision des CCM et les principes directeurs du Fonds mondial</i>	15
<i>Reconnaissance du rôle des CCM</i>	15
<i>Fonctions de supervision des CCM</i>	16
<i>Importance de la collaboration entre les CCM et les PR</i>	17
<i>Rôle du Secrétariat du Fonds mondial au chapitre de la supervision des subventions</i>	17
Chapitre 3 – Le choix d'une structure de supervision	19
<i>Choix d'une structure pertinente</i>	19
<i>Dépenses associées à la supervision</i>	20
<i>Étude de cas – Les activités de supervision de la CCM nigériane</i>	22
Chapitre 4 – La stratégie de supervision des CCM	23
<i>Choix des activités que supervisera le comité</i>	23
<i>Collecte de l'information</i>	25
<i>Analyse de l'information</i>	31
<i>Le recours au tableau de bord</i>	31
<i>Élaboration d'un plan de supervision officiel</i>	32
Chapitre 5 – Détermination et résolution des problèmes	33
<i>Cerner les problèmes et en trouver la cause</i>	33
<i>Résoudre les problèmes</i>	33
<i>Exemples</i>	34
Chapitre 6 – Rapports et communication	35
Chapitre 7 – Assistance technique	36

Chapitre 8 – Obstacles à une supervision efficace	37
<i>Dysfonction des partenariats</i>	<i>37</i>
<i>Conflits d'intérêts</i>	<i>38</i>
<i>Autres obstacles</i>	<i>38</i>
Annexe I – Indicateurs de suivi	39
Annexe II – Contenu de la PU/DR	44
Annexe III – Page d'un tableau de bord type.....	45
Annexe IV – Extraits de documents de supervision utilisés par différentes CCM	46
<i>Nigeria.....</i>	<i>46</i>
<i>Tanzanie</i>	<i>49</i>

Préface

Ce guide s'ajoute à plus d'une douzaine d'autres qu'Aidspan offre gratuitement à ceux qui demandent, reçoivent ou soutiennent des subventions du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds mondial). Voici une liste des guides les plus récents :

- **Global Fund Observer** – Un bulletin électronique gratuit qui fournit nouvelles, analyses et commentaires à quelque 8 000 abonnés dans 170 pays. Aidspan en a publié 102 numéros au cours des cinq dernières années. (publié en anglais seulement à l'heure actuelle)
- **Rapport d'Aidspan : Points forts des propositions de la huitième série présentées au Fonds mondial** (février 2009, publié aussi en anglais, en espagnol et en russe)
- **Aidspan Report: An Analysis of Global Fund Grant Ratings** (novembre 2008)
- **Aidspan White Paper: Scaling Up to Meet the Need: Overcoming Barriers to the Development of Bold Global Fund-Financed Programs** (avril 2008)
- **Aidspan White Paper: Providing Improved Technical Support to Enhance the Effectiveness of Global Fund Grants** (mars 2008)
- **Guide de l'Aidspan sur les candidatures à la huitième série de demandes de subvention au Fonds mondial – Tome 1 : S'y prendre tôt** (janvier 2008, publié aussi en anglais et en espagnol)
- **Guide de l'Aidspan sur les candidatures à la huitième série de demandes de subvention au Fonds mondial – Tome 2 : Processus de soumission d'une demande de subvention et formulaire de proposition** (mars 2008, publié aussi en anglais et en espagnol)
- **Documents d'Aidspan sur les minipropositions** (décembre 2007, publiés aussi en anglais, en espagnol et en russe)
- **Guide d'Aidspan sur la façon d'assurer l'efficacité des CCM** (deuxième édition, septembre 2007, publié aussi en anglais et en espagnol)
- **The Aidspan Guide to Understanding Global Fund Processes for Grant Implementation – Volume 1: From Grant Approval to Signing the Grant Agreement** (première édition, décembre 2005, ancien titre *The Aidspan Guide to Effective Implementation of Global Fund Grants*)
- **Guide d'Aidspan pour une meilleure compréhension des processus de mise en œuvre des subventions du Fonds mondial – Tome 2 : Du premier décaissement au renouvellement du financement** (novembre 2007, publié aussi en anglais et en espagnol)

Téléchargements

Pour télécharger l'une de ces publications, consultez le site www.aidspan.org. Si vous n'avez pas accès au Web, mais que vous pouvez utiliser le courrier électronique, adressez une demande à publications@aidspan.org en précisant le titre du document que vous aimeriez recevoir sous forme de fichier électronique. Aidspan ne produit pas de versions imprimées de ses publications.

Aidspan

Aidspan est une organisation non gouvernementale indépendante qui a vu le jour à New York (États-Unis) et dont le siège se situe à Nairobi (Kenya) depuis le milieu de 2007. Sa mission est de rehausser l'efficacité de la lutte du Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Aidspan remplit sa mission en suivant de près les activités du Fonds mondial, et en fournissant des services dont bénéficient tous les pays désireux d'obtenir une subvention du Fonds et d'en tirer bon parti.

Aidspan publie également le *Global Fund Observer (GFO)*, un bulletin électronique qui constitue une source indépendante de nouvelles, d'analyses et de commentaires sur le Fonds mondial. Pour le recevoir sans frais, faites-en la demande par courriel receive-gfo-newsletter@aidspan.org. Vous n'avez pas à remplir la ligne de l'objet ni la boîte de texte.

Le financement d'Aidspan provient principalement de subventions accordées par des fondations. Aidspan n'accepte pas d'argent du Fonds mondial, ne fournit pas de services-conseils rémunérés à des pays précis. De plus, il offre tous ses produits gratuitement.

Aidspan et le Fonds mondial entretiennent une relation de travail positive, mais n'ont pas de lien officiel. *Le Conseil et le personnel du Fonds mondial n'ont aucune influence ni aucune responsabilité à l'égard du contenu de ce guide ou de toute autre publication d'Aidspan.*

Remerciements, permissions et commentaires

Aidspan remercie ses bailleurs de fonds de l'aide qu'ils lui ont accordée pour ses activités de 2003 à 2008 : The Monument Trust, M. Albert, Ph. D. et M^{me} Monique Heijn, le Open Society Institute, Irish Aid, la Foundation for the Treatment of Children with AIDS, le ministère des Affaires étrangères de la Norvège, Merck & Co., l'ONUSIDA, Anglo American, la Glaser Progress Foundation, la John M. Lloyd Foundation, le MAC AIDS Fund, GTZ et deux donateurs privés.

Aidspan désire remercier les personnes qui ont critiqué le plan ou la première ébauche du guide ou les deux : Arnold Ahiatsi, Catherine Bilger, Pascal Daha Bouyom, Robert Carr, Matthew Greenall, Atieno Odenyo, Ayo Palmer, Celina Schocken, Tomas Schick, Valentin Simioniv, Catherine Sozi et Jeff Tshabalala. Aidspan remercie également le personnel du Fonds mondial de lui avoir fourni de l'information aux fins de la rédaction du guide.

Certaines des idées présentées dans le guide s'inspirent des travaux sur le rôle de supervision des CCM de la Management Sciences for Health, une organisation internationale sans but lucratif qui fait figure de pionnière dans ce domaine. Aidspan s'est appuyé plus particulièrement sur les principes directeurs du projet Grant Management Solutions (solutions pour la gestion des subventions) de l'organisation, et tient à souligner l'aide que lui a apportée l'équipe du projet.

Les lecteurs peuvent joindre David Garmaise, auteur du guide, à l'adresse garmaise@aidspan.org et Bernard Rivers, directeur exécutif d'Aidspan, à l'adresse rivers@aidspan.org.

David Garmaise travaille en Thaïlande. Au cours des cinq dernières années, il a rédigé, corédigé et révisé de nombreux documents d'Aidspan à titre d'analyste principal à temps partiel.

Le présent document peut être reproduit, imprimé ou cité, en tout ou en partie, sans permission, à condition d'inclure la mention « Tiré du *Guide d'Aidspan sur les fonctions de supervision des CCM*, publié dans le site www.aidspan.org/guides ».

N'hésitez pas à nous transmettre vos commentaires sur le guide, le *Global Fund Observer* ou d'autres publications d'Aidspan. Ce type d'information nous est toujours très utile.

Le guide a été traduit par Anne-Marie Mayotte du cabinet La Scribe du village.

Chapitre 1 – Introduction et contexte

Ce chapitre décrit l'objet du guide, son auditoire cible, ses particularités terminologiques et son contenu. On y trouve une explication de l'importance de la supervision des subventions ainsi qu'une description des rôles et responsabilités des instances de coordination nationales (CCM)¹ et des autres intervenants clés qui forment l'architecture nationale du Fonds mondial. Enfin, le chapitre explique le rôle de représentation des intérêts nationaux que doivent jouer les CCM et résume les lignes directrices du Fonds mondial sur la supervision des subventions.

Objet du guide

Même après huit séries de propositions du Fonds mondial, de nombreuses CCM ont négligé la supervision des projets², trop occupées qu'elles étaient à rédiger des propositions et à chercher du financement. Aujourd'hui, ces CCM commencent à peine à se pencher sur la question. C'est pour cette raison, et parce que la supervision des projets n'est pas facile, qu'il existe peu d'information utile sur le sujet et moins encore de « pratiques exemplaires ». Il serait plus juste de parler de l'apparition récente de quelques « pratiques prometteuses ».

Aidspan a publié le guide dans le but d'aider à combler ces lacunes en fournissant des conseils relativement simples sur la façon dont les CCM peuvent planifier et assurer la supervision des projets. Nous avons inclus dans le guide tous les exemples concrets de supervision que nous avons pu trouver. Lorsque plus de CCM auront fait leurs classes, il sera sans doute possible de rédiger un guide plus complet renfermant un plus grand nombre d'exemples.

Publics cibles

Ce guide s'adresse principalement aux CCM, bien qu'il puisse s'avérer utile aux bénéficiaires³ principaux (PR), aux plus importants sous-bénéficiaires (SR) et à d'autres intervenants qui ne sont pas membres de la CCM mais qui s'intéressent à son fonctionnement.

Terminologie

Aux fins du guide, nous employons l'expression « supervision des subventions » pour désigner la surveillance de haut niveau qu'effectuent les CCM pour assurer la mise en œuvre des activités financées par le Fonds mondial. Le lecteur trouvera plus d'information à ce sujet à la rubrique « Fonctions de supervision des CCM » du chapitre chapitre 2, Le rôle de supervision des CCM.

Les expressions « mise en œuvre des subventions » et « supervision des subventions » sont des abrégés des formules « mise en œuvre des activités des projets financés par le

¹ N.d.l.t. : Le Fonds mondial attribue le genre masculin au sigle CCM. Cependant, nous avons suivi la règle voulant que les sigles empruntés tels quels à une autre langue (particulièrement à l'anglais) prennent le genre qu'aurait l'équivalent français du nom de l'entité, c'est-à-dire « instance » dans le cas qui nous occupe.

² N.d.l.t. : Par souci de clarté, nous employons le terme « projet » ou « subvention » pour désigner les activités subventionnées par le Fonds mondial en vertu d'une entente avec une CCM. Le terme « programme » désigne les activités et stratégies nationales de lutte contre les trois maladies.

³ Aidspan emploie ce terme au lieu du terme « récipiendaire » employé par le Fonds.

Fonds mondial » et « supervision des activités des projets financés par le Fonds mondial ». Nous avons choisi d'abrégé pour faciliter la lecture du document.

Aux fins du guide, le terme « architecture » désigne les différentes entités du Fonds mondial dans chaque pays, dont les principales sont les CCM, les PR, les SR et les agent locaux du Fonds. Elles sont appelées « principaux intervenants ». L'expression « parties prenantes » est plus large. Elle inclut non seulement les principaux intervenants mais tous les groupes et organisations qui participent à la mise en œuvre des subventions ou qui ont un intérêt particulier à ce chapitre. Le lecteur trouvera un complément d'information à la rubrique « La place de la CCM dans l'architecture nationale du Fonds mondial » ci-dessous.

Afin d'éviter la confusion, l'auteur se doit de préciser que l'expression « supervision des CCM » ne désigne pas la supervision des travaux des CCM mais bien la supervision des subventions qu'exercent les CCM.

Emploi du masculin

Aux fins de ce document, le masculin a valeur d'épicène. Son emploi est strictement une question de concision et de clarté.

Sigles anglais ou français?

Le Fonds mondial emploie généralement des sigles français, à quelques exceptions près. Nous employons donc les sigles français et anglais dont l'usage semble le plus répandu.

Contenu du guide

Le reste du **chapitre 1, Introduction et contexte**, porte sur l'importance de la supervision, la place de la CCM dans l'architecture nationale du Fonds mondial, les fonctions que cumulent les principaux intervenants au sein de l'architecture et le rôle de représentation des intérêts nationaux que doit jouer la CCM. On y trouve également un résumé du guide du Fonds mondial en matière de supervision des subventions.

Le **chapitre 2, Le rôle de supervision des CCM**, justifie le rôle de supervision que doivent jouer les CCM dans la mise en œuvre des subventions; explique que les CCM ont l'autorité nécessaire à la supervision et en sont responsables; décrit la nature des fonctions de supervision; souligne l'importance de la collaboration entre la CCM et le PR; décrit le rôle que joue le Secrétariat du Fonds mondial dans la supervision des subventions.

Le **chapitre 3, Le choix d'une structure de supervision**, décrit les différentes structures que peuvent adopter les CCM pour remplir leurs fonctions de supervision, ainsi que l'aspect financier de cette activité.

Le **chapitre 4, La stratégie de supervision des CCM**, décrit les étapes à franchir pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de supervision. Cette description porte sur l'objet de la supervision, la collecte de l'information et son analyse.

Le **chapitre 5, Détermination et résolution des problèmes**, porte sur la façon dont les CCM peuvent cerner les problèmes et les résoudre.

Le **chapitre 6, Rapports et communication**, explique pourquoi la transparence, la présentation régulière de rapports et la qualité de la communication entre les intervenants sont si essentielles au mécanisme de supervision.

Le **chapitre 7, Assistance technique**, fournit des exemples du type d'assistance technique dont pourrait avoir besoin la CCM pour remplir ses fonctions de supervision ou résoudre les problèmes qu'elle a relevés durant l'exercice de ces fonctions.

Le **chapitre 8, Obstacles à une supervision efficace**, explore l'incidence négative que peuvent avoir les partenariats dysfonctionnels et les conflits d'intérêts sur la supervision des subventions. On y trouve également une liste d'autres obstacles au fonctionnement général des CCM, qui peuvent eux aussi compromettre leur rôle de supervision.

L'**annexe I, Indicateurs de suivi**, complète le chapitre 4. On y trouve une définition du terme « indicateur », une description des différents types d'indicateurs et une explication de l'importance pour les CCM de choisir des indicateurs.

L'**annexe II, Contenu des PU/DR**, décrit les différentes parties de la formule de rapport d'étape et demande de décaissement (PU/DR).

L'**annexe III, Page d'un tableau de bord type**, illustre la présentation de ce rapport de synthèse (en anglais seulement).

L'**annexe IV, Extraits de documents de supervision utilisés par différentes CCM**, présente des extraits des documents utilisés au Nigeria et en Tanzanie (en anglais seulement).

L'importance de la supervision

La supervision est une activité essentielle : sans elle, rien ne garantit que les projets seront réalisés conformément aux propositions et qu'ils serviront leurs publics cibles. La supervision garantit aussi que les PR et les SR rendront compte de l'affectation des subventions du Fonds mondial.

Assurer la supervision des subventions, c'est aussi voir venir les problèmes et les résoudre dès leur apparition, avant qu'ils soient suffisamment graves pour compromettre le financement des propositions actuelles ou futures.

La place de la CCM dans l'architecture nationale du Fonds mondial

Les principaux intervenants dans l'architecture nationale du Fonds mondial sont les CCM, les PR, les SR et les agents locaux du Fonds mondial. Les pages qui suivent décrivent leurs responsabilités respectives.

Instances de coordination nationales

Les CCM sont des organisations nationales indépendantes dont les membres représentent plusieurs des principaux intervenants dans la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Comme le Fonds mondial l'explique dans les Directives aux CCM⁴ :

Le Fonds mondial reconnaît que seule une approche nationale, coordonnée et multisectorielle, associant tous les partenaires intéressés, permettra que les ressources

⁴ Publiées sous le titre Directives sur l'objectif, la structure, la composition et le financement des Instances de coordination nationales (CCM) et les critères d'éligibilité pour l'obtention de subventions. On peut les consulter sur le site Web du Fonds mondial, à l'adresse http://www.theglobalfund.org/documents/ccm/Guidelines_CCMPurposeStructureComposition_fr.pdf.

additionnelles versées aient un impact significatif en termes de réduction des infections, de maladies et de décès causés par ces trois maladies. Ainsi, un large éventail d'acteurs, disposant chacun d'une palette de compétences, d'une formation et d'une expérience, doit être associé à l'élaboration des propositions et à la prise de décisions [sic] sur l'allocation et l'utilisation des ressources financières apportées par le Fonds mondial.

Les principales responsabilités des CCM sont les suivantes :

- rédiger et présenter des propositions au Fonds mondial;
- nommer, pour chaque proposition, les PR qui se chargeront de réaliser le projet si la proposition est retenue;
- choisir, pour chaque proposition, les SR qui participeront à la réalisation du projet si la proposition est retenue⁵;
- assurer la supervision des propositions subventionnées par le Fonds mondial;
- autoriser toute modification importante que désirent apporter les PR aux modalités de mise en œuvre proposées et, le cas échéant, demander officiellement au Fonds mondial de modifier les subventions déjà approuvées;
- présenter au Fonds mondial une demande de renouvellement du financement pour la phase 2 de chaque proposition⁶.

Officiellement, les CCM sont complètement indépendantes. Cependant, leur nature multisectorielle exige de leurs membres qu'ils rendent compte de leurs gestes à une vaste gamme d'intervenants, dont les responsables gouvernementaux du portefeuille de la santé et les collectivités touchées par la maladie.

Bénéficiaires principaux

Les PR sont les premiers responsables de la mise en œuvre des subventions. Ces organisations relèvent directement du Secrétariat du Fonds mondial. Les PR réalisent les projets par l'entremise de leurs propres organisations, de SR ou d'une combinaison des deux. Ils présentent régulièrement des rapports au Fonds mondial pour le tenir au courant des progrès accomplis. Le Fonds mondial n'approuve les demandes de décaissement que si les PR peuvent prouver qu'ils sont en bonne voie d'atteindre les buts et objectifs énoncés dans la proposition.

Sous-bénéficiaires

Les SR sont des organisations que les PR chargent de réaliser certains volets d'un projet en vertu d'un contrat. Les SR relèvent des PR signataires du contrat. Il arrive souvent que des sous-bénéficiaires secondaires (SSR) s'occupent d'un module très précis de la proposition. Ces organisations relèvent d'un SR.

Agents locaux du Fonds mondial

Le Fonds mondial n'ayant pas de personnel sur le terrain, son Secrétariat passe un marché avec un ou plusieurs agents locaux dans les pays concernés. Ces agents n'ont pas à rendre

⁵ Les CCM peuvent désigner les SR après l'acceptation d'une proposition, mais le Fonds mondial les incite fortement à inclure la liste des SR dans leurs propositions. Les CCM peuvent également déléguer la désignation des SR aux PR, pour autant qu'elles puissent garantir que le mécanisme de sélection sera juste et transparent.

⁶ Au moment de présenter les demandes de renouvellement du financement, les CCM peuvent remplacer le PR chargé de la phase 1. En fait, elles peuvent demander la nomination d'un nouveau PR à n'importe quelle étape de la réalisation d'un projet.

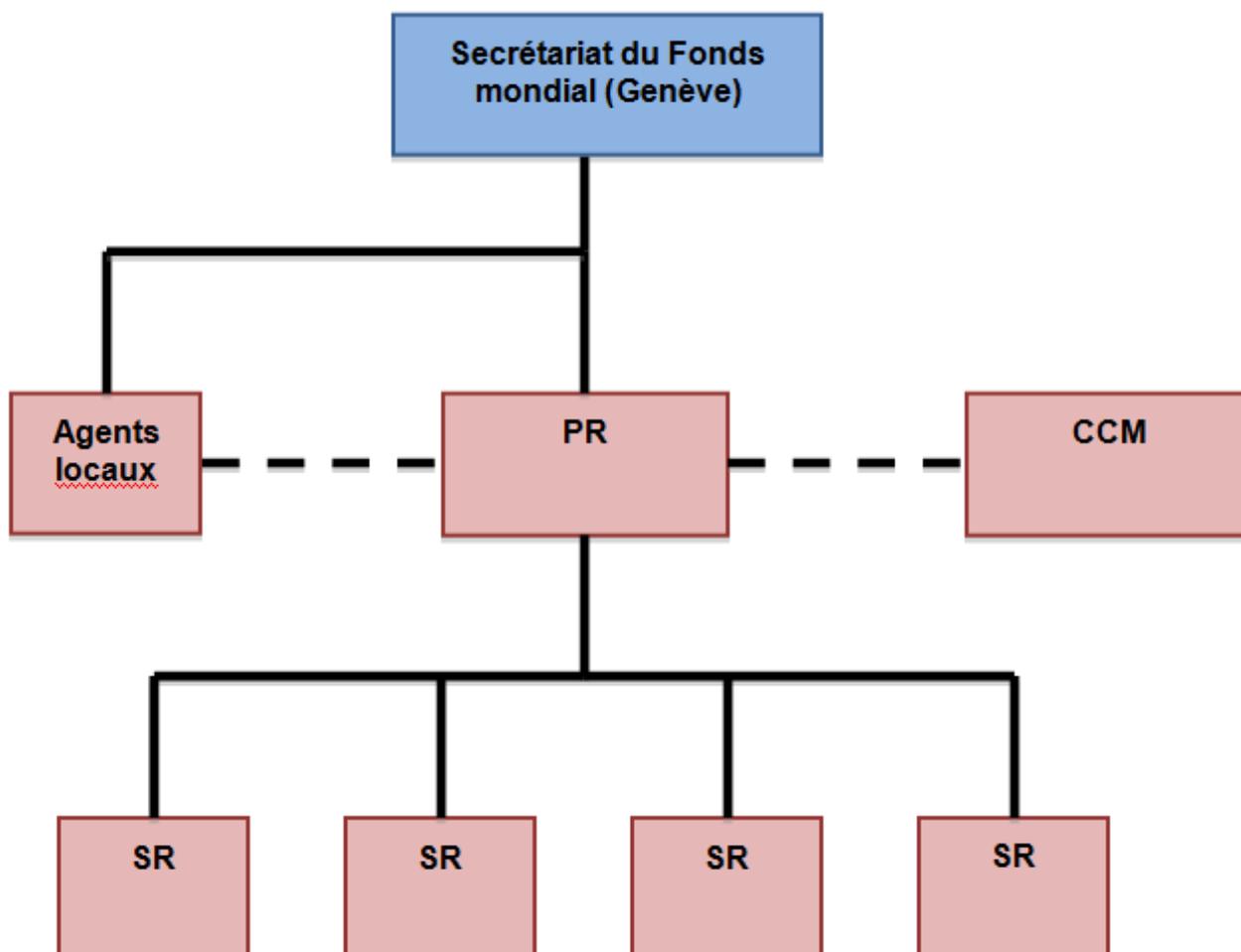
compte aux entités nationales; ils relèvent directement du Fonds mondial. Ils deviennent ses yeux et ses oreilles, évaluent la gestion financière et la capacité administrative du PR, surveillent son rendement et présentent des recommandations au Secrétariat du Fonds. Les agents locaux parlent *au* Secrétariat du Fonds, mais *pas en son nom*. Par conséquent, les agents locaux n'exercent aucune autorité sur les PR, même si ces derniers doivent leur fournir certains renseignements. Il n'existe pas non plus de rapport hiérarchique officiel entre les agents locaux et les CCM.

Compréhension des rôles, des responsabilités et des rapports hiérarchiques

Les rôles, responsabilités et rapports hiérarchiques décrits précédemment s'appliquent exclusivement aux activités subventionnées par le Fonds mondial. Il ne peut y avoir d'analyse du rôle de supervision des CCM sans reconnaissance de ce fait.

Le diagramme suivant décrit les rapports hiérarchiques des intervenants dans la mise en œuvre des subventions, y compris les CCM.

Rapports hiérarchiques des intervenants dans la mise en œuvre des subventions (architecture nationale du Fonds mondial)



Les lignes pleines indiquent un rapport hiérarchique direct. Les lignes pointillées indiquent l'existence d'un lien non structuré entre des intervenants, sans obligation de rendre compte.

Nota : Comme on l'a mentionné, il n'existe aucun rapport hiérarchique officiel entre les agents locaux et les CCM. Il se peut que ces deux entités créent des liens informels dans certains pays, mais le Fonds mondial impose d'importantes restrictions aux agents locaux concernant l'information sur les propositions qu'ils peuvent divulguer aux CCM.

Les CCM, représentantes des intérêts nationaux

Bien que les CCM demandent au Fonds mondial de financer leurs projets, et bien que c'est lui qui fixe les règles qu'elles doivent suivre pour assurer l'admissibilité de leurs propositions, les CCM ne font pas officiellement partie du Fonds ni ne relèvent de son Secrétariat.

Par conséquent, les CCM devraient se considérer (et être considérées par les autres intervenants) pas simplement comme des entités qui remplissent les exigences du Fonds mondial, mais comme des représentantes des intérêts de leur pays.

Le Fonds mondial fait souvent référence au rôle national que jouent les CCM. Ainsi, dans la section sur les CCM de son site Web, il souligne que ces entités sont au cœur de son engagement à l'égard de l'autonomie locale⁷. On retrouve les énoncés suivants dans les Directives aux CCM :

- « Autant que possible, les CCM doivent prendre pour base les mécanismes de planification nationaux existants, les suivre et être en accord avec les plans stratégiques nationaux. »
- « Un [sic] CCM doit être un groupe de consensus national [...] »
- « Un [sic] CCM sera ouvert à tous les acteurs nationaux.⁸ »

Conformément aux dispositions de l'accord de subvention que signent les PR et le Fonds mondial, les CCM devraient promouvoir les programmes multisectoriels et assurer l'uniformité et la complémentarité des subventions du Fonds mondial et des autres programmes d'aide au développement et à la santé⁹.

À titre de représentantes des intérêts nationaux, les CCM doivent aussi se concentrer sur les besoins de l'ensemble du pays plutôt que sur ceux de leurs organisations ou secteurs particuliers.

Guide du Fonds mondial sur le rôle de supervision des CCM

Le Conseil du Fonds mondial a établi une série d'exigences de base auxquelles doivent répondre les CCM pour assurer l'admissibilité de leurs propositions. Celles qui suivent ont une incidence sur le rôle de supervision des CCM :

Les CCM doivent adopter et se conformer à un mécanisme transparent et documenté pour : a) suivre la mise en œuvre des projets et b) pour assurer la participation d'une vaste gamme d'intervenants, dont des membres et des non-membres des CCM, au mécanisme de supervision¹⁰.

⁷ Traduction libre de l'anglais dans le site <http://www.theglobalfund.org/fr/ccm/?lang=fr>.

⁸ Directives aux CCM (voir le renvoi 1).

⁹ Traduction libre du document anglais du Fonds mondial, intitulé *Program Grant Agreement*, qui se trouve sur le site www.theglobalfund.org/documents/lfa/BeforeGrantImplementation/Standard_Form_Grant_Agreement.pdf.

¹⁰ Les exigences de base sont énoncées dans les Directives aux CCM du Fonds mondial (voir le renvoi 4).

Le Secrétariat du Fonds mondial est d'avis que ces exigences prévoient la présentation d'un plan écrit pour la supervision des subventions.

Au milieu de 2008, le Fonds mondial a publié le *Guide de supervision des CCM (Instances de coordination nationales ou Country Coordinating Mechanisms)*, un document non daté offert en six langues et dont la version française compte 10 pages. On le trouve à l'adresse www.theglobalfund.org/fr/ccm/guidelines/?lang=fr. Le Guide décrit le rôle de supervision des CCM dans six domaines : l'élaboration des propositions, la négociation des subventions, la mise en œuvre des subventions, le renouvellement du financement (phase 2) et les demandes du mécanisme Canal de reconduction révisable, la coordination des donateurs et l'alignement avec les systèmes de santé, ainsi que la clôture des subventions. Le Guide porte principalement sur la supervision de la mise en œuvre des subventions. Il propose différentes modalités de supervision en les illustrant au moyen d'exemples concrets.

Selon le Guide, le plan de supervision devrait comprendre, à tout le moins :

- un manuel de gouvernance ou l'équivalent qui explique, en termes généraux, la façon dont les CCM superviseront les subventions;
- la description des comités des CCM qui seront chargés des différents volets de la supervision;
- la description des activités de supervision régulières, l'identification des responsables et les échéanciers;
- la description du mécanisme permettant, au besoin, d'adopter des mesures de redressement et d'en assurer l'application.

Le Guide explique la distinction entre la supervision, une activité globale dont se charge les CCM, et le suivi et l'évaluation, une activité de microgestion dont sont responsables les PR et non les CCM.

Selon le Guide, les CCM devraient jouer leur rôle de supervision en mettant l'accent sur un petit nombre d'enjeux essentiels (énumérés dans le Guide).

Le Fonds mondial explique aussi le rôle de supervision des CCM dans ses Directives aux CCM. Il demande aux CCM d'élaborer un plan de supervision « en coordination avec le bénéficiaire principal ». Ce plan pourrait prévoir des visites périodiques sur place, l'étude des rapports présentés régulièrement par les PR, l'adoption d'un mécanisme garantissant la résolution des problèmes de mise en œuvre, dont une aide technique facilitée par les CCM.

Le *Guide d'Aidspan sur les fonctions de supervision des CCM* (le présent document) se fonde sur les conseils fournis par le Fonds mondial, mais est beaucoup plus détaillé.

Chapitre 2 – Le rôle de supervision des CCM

Ce chapitre souligne l'importance que revêt le rôle de supervision des CCM, comme en témoignent les principes directeurs du Fonds mondial. On y explique que les CCM doivent reconnaître qu'elles sont responsables de la supervision et qu'elles ont l'autorité nécessaire pour s'acquitter de cette fonction. Le chapitre porte également sur la nature de la supervision et la nécessité d'une bonne collaboration entre les CCM et les PR. La dernière section du chapitre porte sur le rôle que joue le Fonds mondial dans la supervision des propositions.

Justification du rôle de supervision des CCM

Si une CCM était le conseil d'administration d'une organisation, et si elle réalisait un projet financé par le Fonds mondial, ses fonctions de supervision seraient évidentes. Elle serait directement responsable du succès ou de l'échec du projet. Elle devrait adopter des mesures de suivi et d'évaluation qui lui permettraient, ainsi qu'au Fonds, d'évaluer avec justesse l'évolution de la subvention.

Dans les faits, cependant, les CCM ne sont pas des conseils d'administration. Comme on l'a expliqué, elles sont chargées de rédiger les propositions mais ce sont les PR qui les mettent en œuvre. Alors pourquoi les CCM devraient-elles jouer un rôle dans le suivi des subventions? Les raisons sont nombreuses. En voici quelques-unes :

1. Les subventions du Fonds mondial comptent pour beaucoup dans les budgets des programmes sanitaires nationaux. Puisque les CCM représentent les priorités nationales, elles ont tout intérêt à ce que les programmes de lutte contre les trois maladies soient efficaces et à ce que la réalisation des projets subventionnés par le Fonds soit un succès. Les CCM doivent se tenir au courant de l'évolution des projets et du rendement des PR.
2. La CCM qui n'est pas suffisamment au courant de l'état d'une subvention aura beaucoup de difficulté à obtenir le renouvellement du financement ou l'autorisation d'apporter des modifications majeures à la proposition¹¹.
3. La CCM qui présente une demande de renouvellement du financement (phase 2) doit accorder une note au rendement de la subvention et du PR. Pour ce faire, elle doit connaître l'état exact de la subvention. Dans le cas contraire, elle ne peut pas non plus décider s'il faut ou non nommer un autre PR pour la phase 2.
4. Pendant la durée de la subvention (cinq ans en général), la CCM préparera vraisemblablement d'autres propositions visant la même maladie. Elle doit donc être en mesure d'évaluer la pertinence des projets financés actuellement par le Fonds dans le contexte des priorités nationales. Elle ne peut évidemment pas remplir ce devoir adéquatement à moins de savoir exactement comment performant les subventions et les PR.
5. À la fin de la période de subvention, la CCM voudra peut-être présenter une autre proposition pour prolonger certaines ou toutes les activités entreprises dans le cadre de cette subvention. Une fois de plus, elle doit savoir de quoi elle parle si elle veut que sa proposition soit convaincante.

¹¹ Il arrive que, dans les faits, les PR préparent les demandes de renouvellement du financement, mais les CCM doivent les signer puisqu'elles sont officiellement responsables de cette tâche.

Bref, les CCM jouent un rôle très important pendant le cycle de financement, de la rédaction de la proposition originale à la mise en œuvre de la subvention. Ce rôle inclut la supervision de la mise en œuvre de la subvention et du rendement des PR.

Lien entre le rôle de supervision des CCM et les principes directeurs du Fonds mondial

Toute discussion sur le rôle de supervision des CCM doit tenir compte de deux principes directeurs qui orientent les travaux du Fonds mondial :

Souveraineté nationale – Le Fonds mondial croit que ce sont les principaux intervenants nationaux qui sont les mieux placés pour déterminer les lacunes des programmes nationaux de lutte contre les maladies et leur priorité relative, ainsi que pour élaborer les stratégies de mise en œuvre qui seront décrites dans les propositions présentées au Fonds mondial. Le Fonds ne dicte pas le contenu des propositions. Puisque ce sont les CCM qui rédigent les propositions et représentent les intérêts du pays, il va de soi qu'elles tiendront à superviser la réalisation des projets financés.

Partenariats multisectoriels – Le Fonds mondial croit qu'une lutte efficace contre les trois maladies passe inévitablement par la collaboration entre tous les principaux intervenants. Il faut donc que ces intervenants soient représentés à la CCM. Il faut aussi que les principales entités qui forment l'architecture nationale du Fonds collaborent étroitement à la mise en œuvre de chaque subvention.

Il est essentiel que les intervenants comprennent ces principes, en particulier celui portant sur les partenariats. Les CCM elles-mêmes sont des partenariats. Les PR sont presque toujours représentés à la CCM (même s'ils n'ont pas le droit de vote) et devraient se considérer comme membres de ce partenariat.

Reconnaissance du rôle des CCM

Il est essentiel que les CCM reconnaissent qu'elles sont responsables de la supervision des subventions et qu'elles ont l'autorité nécessaire pour le faire. Cette autorité est décrite dans différents documents du Fonds mondial, dont les Directives aux CCM, qui énoncent les exigences de base, et le *Guide de supervision des CCM*, qui exige des CCM qu'elles présentent un plan de supervision (consulter la rubrique « Guide du Fonds mondial sur le rôle de supervision des CCM » du chapitre 1, Introduction et contexte, pour plus d'information).

Les pouvoirs des CCM sont aussi décrits dans l'accord de subvention conclu entre les PR et le Fonds mondial. L'accord est explicite : les PR réalisent les projets au nom de la CCM et non du Fonds mondial. On y trouve aussi une description des obligations qu'ont les PR à l'égard des CCM :

Le bénéficiaire principal s'engage à tenir l'instance de coordination nationale au courant de l'évolution et de la gestion du projet. Il doit aussi présenter à l'instance de coordination nationale les rapports et les renseignements qu'elle peut raisonnablement lui demander. Le

Compréhension des rôles

Selon une étude des pratiques de la CCM du Tadjikistan, l'un des principaux problèmes associés à son rôle de supervision était un manque de compréhension des attentes à l'égard des membres de la CCM, ainsi que de la nature exacte de leur intervention dans les projets financés par le Fonds mondial.

EPOS Health Consultants, CCM
Oversight: Tajikistan, Fonds mondial,
janvier 2008 [trad. libre]

bénéficiaire principal comprend que le Fonds mondial peut, à sa discrétion, échanger de l'information avec l'instance de coordination nationale.

Le bénéficiaire principal et le Fonds mondial, à la demande d'un des deux ou de l'instance de coordination nationale, discuteront de différentes questions liées au projet, dont son évolution, la façon dont sont remplies les obligations et le rendement de tout consultant, contractuel ou fournisseur qui y participe¹².

Tous les membres d'une CCM devraient savoir exactement en quoi consistera le rôle de leur CCM au chapitre de la supervision des subventions. Les fonctions de supervision devraient faire l'objet d'un document écrit – de préférence inclus dans les termes de référence¹³ ou dans le manuel de gouvernance de la CCM – afin de renseigner les nouveaux membres. Si la CCM organise des séances d'orientation structurées, la question de la supervision devrait être portée à l'ordre du jour.

La CCM peut également organiser une réunion spéciale des membres ou une retraite portant sur la supervision des subventions, surtout si elle se prépare à définir son rôle et à élaborer son plan en la matière.

Fonctions de supervision des CCM

Il revient aux CCM de surveiller le rendement des PR mais pas de réaliser les projets. Par conséquent, la supervision exercée par les CCM doit être de haut niveau. Les CCM ne devraient pas intervenir dans le fonctionnement quotidien des projets.

Afin de bien remplir leurs fonctions de supervision, les CCM doivent être témoins de l'évolution des projets et en comprendre les ramifications. Elles doivent également pouvoir cerner les problèmes et tenter de les résoudre en recommandant des mesures de redressement aux PR ou en prenant elles-mêmes l'initiative.

Outils de supervision des subventions

La supervision de la mise en œuvre des subventions exige généralement des CCM qu'elles évaluent non seulement l'administration et la gestion des projets mais aussi leurs résultats programmatiques et financiers.

Chaque CCM décide de la nature de l'information dont elle a besoin pour superviser les subventions. À notre avis, les CCM devraient, à tout le moins, être suffisamment renseignées pour répondre aux questions suivantes :

1. Où est l'argent?
2. Où sont les médicaments (ou les autres fournitures)?
3. L'échéancier est-il respecté?
4. Les objectifs sont-ils atteints?
5. Le PR gère-t-il le projet efficacement?

Le chapitre 4, La stratégie de supervision des CCM, fournit une description plus détaillée des besoins des CCM en matière d'information.

¹² Traduction libre du document anglais du Fonds mondial, intitulé *Program Grant Agreement*.

¹³ N.d.l.t. : Nous avons retenu cette expression parce qu'elle est employée fréquemment dans les textes du Fonds mondial et plus généralement dans le milieu de l'aide internationale. Il s'agit cependant d'un calque de l'expression anglaise *terms of reference*. Il serait plus exact de parler de « mandat » ou d'« attributions ».

Déterminer et résoudre les problèmes

Il peut arriver que les CCM relèvent des problèmes liés à la mise en œuvre des projets. Une partie de leur rôle de supervision consiste à aider les PR à les résoudre. En cas de problèmes mineurs, il suffira probablement aux CCM de soulever la question auprès des PR. S'il s'agit de problèmes plus complexes, il faudra peut-être adopter un mécanisme qui permettra de les résoudre en collaboration avec les PR. Dans certains cas, les CCM seront les mieux placées pour redresser la situation.

Le chapitre 5, Détermination et résolution des problèmes, renferme plus d'information sur le sujet.

Importance de la collaboration entre les CCM et les PR

Les CCM et les PR doivent être convaincus qu'ils collaborent à l'atteinte des mêmes objectifs. Les PR reçoivent beaucoup d'aide des CCM, dont : a) un soutien multisectoriel, b) des conseils pour l'harmonisation avec les priorités nationales et c) la continuité du financement. Les PR, en retour, apportent une contribution appréciable à l'efficacité de la lutte contre les trois maladies.

Les PR pourraient facilement en vouloir aux CCM de s'intervenir dans leurs affaires puisqu'ils relèvent directement du Fonds mondial. Après tout, personne n'aime avoir deux maîtres. Les CCM pourraient aussi en vouloir aux PR qui ne leur fournissent pas l'information nécessaire. Dans les faits, cependant, il existe un lien de codépendance entre ces intervenants, et ils ont intérêt à ce que les projets soient menés à bien.

Le succès des projets dépend de la qualité des rapports entre les PR et les CCM.

Les fonctions de supervision des CCM ont une incidence certaine sur ces rapports. Par conséquent, les PR et les CCM devraient s'entendre sur la façon dont les CCM s'acquitteront de ces fonctions et sur la nature de l'information dont elles auront besoin pour ce faire. Il faudrait aussi que les PR perçoivent les CCM comme une source d'aide en cas de problèmes de mise en œuvre. Le présent guide décrit les modalités de la collaboration entre les CCM et les PR.

Dans certains cas, une entente non structurée entre la CCM et le PR sur les activités de supervision suffira. Dans d'autres, la CCM préférera conclure une entente écrite avec le PR. Dans les deux cas, le PR doit avoir une idée claire de la forme que prendra la supervision exercée par la CCM et de la nature de l'information qu'il devra fournir à la CCM pour l'aider à s'acquitter de cette fonction.

Rôle du Secrétariat du Fonds mondial au chapitre de la supervision des subventions

Le Fonds mondial, comme tout donateur, joue un rôle dans la supervision des subventions. Cela ne modifie en rien les responsabilités des CCM, mais il est important que ces dernières comprennent en quoi consiste ce rôle.

Afin de remplir ses fonctions de supervision, le Secrétariat du Fonds : 1) étudie les rapports présentés par les PR, c'est-à-dire principalement les formules de rapport d'étape et

demandes de décaissement (PU/DR)¹⁴; 2) s'assure que le gestionnaire de portefeuille communique régulièrement avec les PR chargés des projets sous sa surveillance; 3) s'assure aussi que le gestionnaire visite les PR sur place; 4) tient compte des problèmes potentiels soulevés par les CCM ou les organisations partenaires (p. ex., agences de l'ONU, autres donateurs, organisations de la société civile).

Après avoir lu une PU/DR, le Secrétariat écrit d'office une « lettre de recommandations » au PR pour l'informer du montant d'argent qu'il recevra pour la période suivante, pour soulever certains problèmes, le cas échéant, et pour lui demander de régler toute question demeurée en suspens. Certains gestionnaires de portefeuille transmettent une copie des lettres de recommandations aux CCM, bien qu'ils ne soient pas obligés de le faire¹⁵.

Si le projet accuse du retard, le Secrétariat peut décider de réduire le montant du décaissement pour la période suivante. Dans ce cas comme dans le précédent, il n'existe aucune obligation de transmettre l'information aux CCM¹⁶. S'il s'agit d'un retard important, le Secrétariat voudra peut-être étudier le problème plus à fond et exiger l'adoption de mesures de redressement (p. ex., au chapitre de l'approvisionnement, du suivi et de l'évaluation ou de la gestion financière et programmatique).

Si le Secrétariat a été mis au courant de problèmes par des organisations partenaires ou par les gestionnaires de portefeuille ayant visité le PR sur place, il en fait généralement part au PR, à la CCM et à d'autres intéressés, dont les SR et les entités gouvernementales.

Le Secrétariat analyse plus en profondeur la performance de la subvention à l'étape du renouvellement du financement (phase 2).

Il est important de noter que le Secrétariat du Fonds mondial et les CCM ne se fondent pas toujours sur les mêmes données. En voici les raisons :

1. La CCM a accès à un plus grand nombre de sources d'information sur la subvention que le Secrétariat du Fonds.
2. Lorsqu'il étudie une PU/DR, le Secrétariat se concentre sur les principaux indicateurs de rendement, qui sont généralement quantitatifs. Les CCM sont en mesure d'évaluer les résultats quantitatifs ET qualitatifs des projets¹⁷.
3. Le Secrétariat s'intéresse principalement aux statistiques nationales. Les CCM sont en mesure d'en faire la ventilation (p. ex., par district ou population).
4. Les CCM sont souvent en mesure de cerner un problème plus rapidement que ne le peut le Secrétariat.
5. Les CCM sont mieux placées que le Secrétariat pour trouver la cause d'un problème.
6. Les CCM sont souvent mieux équipées que le Secrétariat pour résoudre les problèmes. Dans la majorité des cas, la solution locale est la plus efficace.
7. Chaque gestionnaire de portefeuille est chargé, en moyenne, de 17 subventions; il lui est impossible de consacrer beaucoup de temps à une subvention particulière.

¹⁴ Ces rapports sont passés en revue à la fois par l'agent local, au nom du Fonds mondial, et par le Secrétariat.

¹⁵ Le Fonds élabore un nouveau protocole de communication qui pourrait officialiser cette pratique.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Le nombre de travailleurs en santé qui ont suivi une formation concernant la stigmatisation et la discrimination liées au VIH est un exemple d'indicateur quantitatif. La qualité de la formation est un exemple de mesure qualitative.

Chapitre 3 – Le choix d'une structure de supervision

Ce chapitre décrit les différentes structures que peuvent adopter les CCM pour assumer leurs responsabilités en matière de supervision, ainsi que l'aspect financier de cette activité.

Choix d'une structure pertinente

Les CCM doivent décider comment elles structureront les activités de supervision des subventions. La supervision étant l'une des grandes responsabilités des CCM, tous leurs membres doivent l'assumer. Toute discussion portant sur une subvention est, en fait, une activité de supervision.

Les CCM peuvent structurer leurs activités de supervision de cinq façons différentes :

1. La supervision est de la compétence de tous les membres, qui s'en chargent durant les réunions de la CCM.
2. La CCM charge son secrétariat de la supervision des subventions.
3. La CCM crée un comité de la supervision.
4. La CCM crée un comité de la supervision ainsi qu'un sous-comité (ou groupe technique) pour chacune des maladies.
5. La CCM crée un comité de la supervision ainsi que deux sous-comités dont un est chargé du volet programmatique et l'autre, du volet financier.

Selon nous, la plupart des CCM trouveront probablement qu'il est trop lourd de confier tous les détails de la supervision à l'ensemble de leurs membres, surtout s'il s'agit de très grandes CCM ou de CCM chargées de nombreuses subventions. Cette façon de faire prend beaucoup de temps et ne permet pas de s'attaquer aux problèmes entre les réunions.

Si la CCM a confié la supervision à son secrétariat, elle doit s'assurer qu'il a les ressources nécessaires. Elle devra peut-être embaucher un ou deux employés additionnels. Cette structure pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts (voir le chapitre 8, Obstacles à une supervision efficace).

Il est probable que la plupart des CCM limiteront les activités de leur secrétariat au soutien de leurs fonctions de supervision ou de celles qu'elles auront confiées à des comités et/ou des sous-comités¹⁸.

Nous croyons que la plupart des CCM créeront un comité de la supervision, avec ou sans sous-comités¹⁹. Cette structure est avantageuse : elle

Mécanisme de coordination régional des Caraïbes

Le mécanisme de coordination régional des Caraïbes a confié la supervision des subventions à deux entités : un comité de la supervision des projets et un groupe technique qui relève du comité. Ensemble, ces entités forment une équipe de dépannage qui peut venir en aide rapidement aux intervenants régionaux aux prises avec des problèmes de mise en œuvre. Grâce à cette structure, le mécanisme régional sera beaucoup mieux placé pour résoudre les problèmes et éviter les contretemps.

J. Morain-Webb, EPOS Health Consultants, *CCM Oversight: CRN+*, Fonds mondial, octobre 2008 [trad. libre]

¹⁸ Peu importe sa nature, le rôle que joue le secrétariat du CCM au chapitre de la supervision devrait être décrit dans les termes de référence ou les procédures de la CCM et, en cas de besoin, devrait faire l'objet d'une description de travail.

¹⁹ Nous avons rédigé le reste du guide en tenant pour acquis que ce sera le cas.

donne le temps aux membres du comité d'analyser les rapports, de cerner les problèmes et d'en trouver la cause, et de préparer une synthèse de l'information à l'intention de l'ensemble des membres de la CCM. L'efficacité de cette structure dépend de la capacité des PR de présenter l'information nécessaire en temps opportun (c.-à-d. bien avant les réunions de la CCM), de la capacité de travail des membres du comité et, dans la plupart des cas, de l'accès à des ressources additionnelles.

La création d'un comité unique chargé de la supervision suffirait dans les pays qui réalisent un nombre relativement petit de projets. Dans les autres cas, il serait sage de créer aussi des sous-comités.

Les CCM devraient rédiger des termes de référence pour tous les comités et sous-comités chargés de la supervision. Les termes de référence devraient énoncer clairement comment le comité rendra compte de ses activités à l'ensemble des membres.

Il serait utile que la diversité des secteurs soit représentée au comité de la supervision et à ses sous-comités. Les CCM voudront peut-être aussi y nommer des non-membres, pour : 1) renforcer leur capacité technique²⁰ et 2) favoriser la participation d'intervenants qu'elles ne représentent pas directement²¹.

Les CCM qui désirent créer un sous-comité pour chaque maladie voudront peut-être demander à une entité en place (p. ex., l'organe national de coordination de la lutte contre la maladie en cause) de jouer ce rôle. En d'autres mots, les organes nationaux de coordination superviseront les subventions portant sur leurs maladies respectives et rendraient compte de leurs activités au comité de la supervision de la CCM.

Aucun représentant des PR ou des SR qui réalisent des projets ne devrait siéger au comité ou aux sous-comités de la supervision chargés de leurs subventions. Le contraire pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts.

Dépenses associées à la supervision

La mise en œuvre du plan de supervision exige des fonds, surtout si le plan prévoit des visites sur place (voir le chapitre suivant). Nous recommandons aux CCM de créer un poste budgétaire distinct pour la supervision.

Certaines CCM pourraient avoir de la difficulté à recueillir les fonds nécessaires. La première source qui vient à l'esprit est le Fonds mondial, qui affecte un montant annuel de 43 000 \$US au fonctionnement de chaque CCM²². Toutefois, cette source de financement n'aidera pas les CCM qui reçoivent déjà le plein montant et qui n'ont pas encore intégré les dépenses de supervision à leur budget.

Nous croyons que le Conseil du Fonds mondial pourrait bientôt augmenter ce financement (en partie à cause du nombre croissant de CCM qui mènent des activités de supervision).

²⁰ Le comité de la supervision pourrait recruter des experts qui participeraient à ses réunions au besoin. Il pourrait s'agir d'experts en suivi et évaluation, en approvisionnement, ainsi qu'en gestion programmatique et financière. Certains pourraient être des spécialistes de maladies précises, tels les agents du service tuberculose de l'Organisation mondiale de la santé ou des agents de l'UNICEF chargés des programmes d'aide aux orphelins et aux enfants vulnérables.

²¹ De plus, la participation de non-membres au mécanisme de supervision des subventions compte parmi les exigences de base que doivent remplir les CCM.

²² Le Fonds mondial vient de créer un poste budgétaire pour la supervision des subventions.

Il existe d'autres sources possibles de financement, dont le gouvernement national et d'autres donateurs qui acceptent les dépenses de fonctionnement. Les dons en nature peuvent aider les CCM à superviser les subventions, par exemple si un expert accepte de siéger bénévolement à un sous-comité de la supervision.

Aidspan croit fermement que la supervision est un bon investissement.

Étude de cas – Les activités de supervision de la CCM nigériane

Cette étude de cas décrit brièvement la façon dont la CCM nigériane a élaboré sa stratégie en matière de supervision et la structure qu'elle a mis en place pour l'encadrer.

La CCM a mis en place un mécanisme de supervision en 2007 et 2008, dans le cadre d'une importante restructuration qu'elle a entreprise avec l'assistance technique d'une équipe de consultants de la Management Sciences for Health.

Avant la restructuration

- La CCM faisait peu de supervision. Elle n'était pas en mesure d'analyser les données qu'elle recevait. Elle ne savait pas quelles questions poser.
- Son secrétariat n'était généralement d'aucun secours : elle ne pouvait compter que sur l'aide très ponctuelle d'un secrétaire aux fonctions provisoires.
- Les PR ne faisaient pas part à la CCM des difficultés qu'ils avaient à réaliser les projets.
- Les PR se faisaient concurrence au lieu de collaborer à la résolution de problèmes communs.

Résultats de la restructuration

- La CCM a créé un comité de la supervision qui compte deux sous-comités, c'est-à-dire celui des finances et de l'approvisionnement, et celui de la performance des subventions.
- Les membres du comité de la supervision possèdent les compétences nécessaires en supervision.
- Le secrétariat de la CCM compte un nombre suffisant d'employés qui assurent l'efficacité de son fonctionnement et apportent une aide précieuse au comité de la supervision.
- Les PR communiquent librement avec la CCM; reconnaissent leurs faiblesses; au besoin, demandent l'aide de la CCM pour résoudre les problèmes liés à la réalisation des projets.
- Les PR échangent de l'information entre eux.

La coordination des PR du domaine du VIH a si bien réussi que les PR ont créé un forum qui se réunit officiellement deux fois l'an – et plus souvent à l'amiable – pour discuter de l'état des subventions et des problèmes liés à leur mise en œuvre. (Les spécialistes du suivi et de l'évaluation des PR se réunissent aussi à l'occasion.) Grâce au forum, les PR se font confiance plutôt que concurrence.

Les consultants ont enseigné aux membres du comité de la supervision et de l'ensemble de la CCM comment utiliser un tableau de bord pour préparer un rapport de synthèse sur les subventions du Fonds mondial en cours de mise en œuvre au Nigeria. Les consultants ont saisi cette occasion pour aider la CCM à mieux comprendre en quoi consiste la supervision et à structurer ses interventions dans le domaine.

La mise en œuvre des subventions devient de plus en plus complexe et exige de plus en plus de temps. C'est pour cette raison que la CCM envisage la possibilité de créer trois sous-comités des maladies qui épauleraient les deux sous-comités de la supervision. Elle compte nommer des spécialistes externes aux comités. Enfin, la CCM prévoit élaborer un plan officiel de supervision des subventions du Nigéria.

L'annexe IV énonce les termes de référence du comité de la supervision et de ses sous-comités (en anglais seulement).

Chapitre 4 – La stratégie de supervision des CCM

Ce chapitre explique comment élaborer et mettre en œuvre une stratégie en matière de supervision. Il porte sur : les activités qu'un comité peut superviser, les méthodes de collecte et d'analyse des données, la présentation de l'information au moyen d'un tableau de bord et la nécessité relative d'élaborer un plan de supervision distinct.

Les CCM doivent avoir une stratégie de supervision, c'est-à-dire savoir comment elles rempliront leurs fonctions dans ce domaine. Leur stratégie doit porter sur la nature de l'information que désire étudier le comité de la supervision, et sur la façon dont il la recueillera et l'analysera.

Choix des activités que supervisera le comité

Comme nous l'avons mentionné, les CCM devraient être suffisamment renseignées pour répondre aux questions suivantes :

1. Où est l'argent?
2. Où sont les médicaments (ou les autres fournitures)?
3. L'échéancier est-il respecté?
4. Les objectifs sont-ils atteints?
5. Le PR est-il un gestionnaire efficace?

Le comité de la supervision ne peut cependant pas déterminer la nature exacte de l'information nécessaire sans d'abord étudier tous les éléments de chaque question.

Prenons la première question, « **Où est l'argent?** ». Pour y répondre, le comité aura besoin de certains ou de tous les renseignements suivants : a) le budget cumulé à ce jour, tel qu'énoncé dans l'accord de subvention, comparé aux décaissements cumulés du Fonds mondial aux PR; b) le budget cumulé à ce jour pour chaque objectif, comparé aux dépenses engagées par les PR pour la réalisation de l'objectif; c) les décaissements cumulés à ce jour qu'ont reçus les PR du Fonds mondial, comparés au montant des dépenses réelles des PR et des débours aux SR. Il s'agit d'un simple exemple des indicateurs de rendement que pourrait surveiller le comité de la supervision.

Voici le type d'information que pourrait recueillir le comité pour répondre à la deuxième question, « **Où sont les médicaments (ou les autres fournitures)?** » : a) inventaires (p. ex., le nombre de mois que dureront les stocks d'un médicament X); b) commande et livraison des produits en temps opportun; c) distribution des produits en temps opportun; d) mesure dans laquelle les produits atteignent leur destination finale.

Deux indicateurs permettent généralement de répondre à la troisième question, « **L'échéancier est-il respecté?** » : la mesure dans laquelle l'échéancier réel des décaissements du Fonds mondial correspond à celui décrit dans l'accord de subvention et la ponctualité des débours aux SR (voir les indicateurs mentionnés à la première question). Le comité peut aussi évaluer le respect de l'échéancier en vérifiant si les principales activités se terminent dans les délais prévus par le plan de travail.

En ce qui concerne la quatrième question, « Les objectifs sont-ils atteints? », le comité de la supervision devra décider quels objectifs il doit surveiller. La proposition originale renferme une description des indicateurs qu'a choisis la CCM, ainsi qu'un ou plusieurs objectifs liés à

chaque indicateur. En règle générale, les accords de subvention entre les PR et le Fonds mondial comptent un plus petit nombre d'indicateurs que la proposition. Le Fonds mondial se fonde sur ces « indicateurs de performance clés » pour évaluer l'état des subventions. (Les PR font état des progrès liés à ces indicateurs dans les rapports d'étape.) Le comité de la supervision peut choisir de surveiller l'atteinte des objectifs d'un ou de plusieurs indicateurs de performance clés. Il peut aussi choisir d'autres indicateurs et, dans ce cas, il faudra peut-être que le PR rédige des rapports distincts pour ceux-ci.

Nous recommandons aux comités de la planification de superviser l'atteinte d'au moins un objectif pour chaque objectif clé énoncé dans la proposition.

Nota : Les PR de certains pays doivent également préparer des rapports sur des indicateurs qui ne figurent pas dans l'accord de subvention à l'intention du ministère de la Santé ou d'entités de coordination comme les comités nationaux de lutte contre le sida. Le cas échéant, le comité de la supervision décidera peut-être d'ajouter ces indicateurs additionnels à sa liste.

L'annexe I, Indicateurs de suivi, renferme plus d'information sur le sujet.

La recette de la supervision

1. Compréhension de la nature et des limites du rôle de supervision des CCM.
2. Temps suffisant pour faire le travail
3. Information adéquate
4. Volonté d'être proactif
5. Rapports harmonieux avec les PR

Le comité de la supervision qui désire répondre à la cinquième question, « **Le PR est-il un gestionnaire efficace?** », doit tenir compte des réponses à certaines des autres questions. Il voudra peut-être déterminer aussi : a) si les principaux postes sont comblés; b) si les SR reçoivent l'assistance technique prévue dans la proposition; c) si des conflits entre les PR et les SR compromettent la mise en œuvre de la subvention; d) si le PR a respecté (ou presque) les conditions préalables ou spéciales imposées par le Fonds mondial²³.

Le Secrétariat du Fonds mondial exerce une supervision essentiellement quantitative. (Tous les indicateurs d'impact et de résultat qu'il utilise sont exprimés en pourcentages ou en chiffres.) De plus, il n'a souvent accès qu'aux statistiques nationales. La CCM peut apporter une contribution très importante au mécanisme de supervision en recueillant et en analysant des données plus détaillées. En ventilant les statistiques nationales par population cible ou par district, le comité de la supervision d'une CCM est en mesure de déceler des problèmes au niveau d'une région ou d'une population. Ensuite, la CCM peut recueillir de l'information qualitative en trouvant la réponse à certaines questions, dont les suivantes :

- Qu'est-ce qui va bien? Qu'est-ce qui va mal?
- Quelles leçons pouvons-nous tirer de la réalisation des projets en cours?
- Disons que la proposition prévoit une formation en gestion des données PTME; que sait-on de la qualité de cette formation?
- Les services sont-ils accessibles à ceux qui en ont besoin? Sont-ils de haut calibre?

²³ Les « conditions préalables » sont celles que le Fonds mondial impose avant le lancement du projet ou le renouvellement du financement (phase 2). Il s'agit de mesures que les PR doivent prendre dans un délai préétabli afin de continuer à avoir droit aux décaissements du Fonds. Les conditions préalables portent généralement sur le renforcement des capacités des PR. Dans certains cas, elles dictent les pratiques administratives que les PR doivent établir. (En 2007, le comité de la supervision de la CCM tanzanienne a chargé une petite équipe d'assurer le suivi des conditions préalables imposées par le Fonds mondial lors du renouvellement du financement de la phase 2.) Les « conditions spéciales » sont semblables aux conditions préalables, mais sont imposées durant la mise en œuvre de la subvention plutôt qu'au début du projet ou lors du renouvellement du financement.

Un comité de la supervision efficace n'a pas besoin de limiter son analyse à la performance antérieure de la subvention. Il peut voir venir. Ainsi, lorsque les membres du comité s'aperçoivent que les objectifs prévus pour les deux trimestres suivants sont très ambitieux, ils peuvent s'assurer auprès du PR qu'il est en mesure de les atteindre.

Collecte de l'information

Le comité de la supervision doit non seulement déterminer la nature de l'information dont il a besoin mais aussi la façon dont il la recueillera. Il existe de nombreuses méthodes de collecte. Le texte qui suit en décrit six : l'étude des rapports normalisés, les visites sur place, la fourniture d'information supplémentaire par les PR, la consultation des gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial, la consultation des SR et la consultation d'autres intervenants.

S'il adopte toutes ou presque toutes ces méthodes, le comité de la supervision sera probablement en mesure d'évaluer correctement la performance de la subvention. Chaque méthode aide à placer une pièce du casse-tête.

Étude des rapports normalisés

En théorie, le comité reçoit un exemplaire de tous les documents clés transmis par les PR, c'est-à-dire la version originale du budget, du plan de travail, du plan de suivi et d'évaluation, et du plan d'approvisionnement et de gestion des stocks, ainsi que toute version révisée de ces documents²⁴. Les PR doivent aussi fournir au comité un exemplaire des rapports d'étape/demandes de décaissement (PU/DR) normalisés qu'ils soumettent à l'approbation du Fonds. Dans la plupart des cas, les PR préparent les PU/DR sur une base trimestrielle ou semestrielle. L'annexe II décrit le contenu d'une PU/DR.

La CCM devrait aussi recevoir un exemplaire des principaux documents préparés par d'autres intervenants, notamment le rapport de révision annuel des états financiers des PR et les rapports sur la performance de la subvention²⁵ et le Grant Score Card (bulletin de notes)²⁶ du Secrétariat du Fonds mondial. Enfin, elle devrait recevoir une copie de toutes les lettres de recommandations et de toute autre correspondance entre le Secrétariat et les PR, le cas échéant.

La CCM peut également consulter le « bulletin » dont se sert Aidspan pour illustrer la performance des subventions. En effet, Aidspan a créé un système de notes fondé sur l'information contenue dans le site Web du Fonds mondial. Ce système fournit de l'information sur le respect de l'échéancier, c'est-à-dire si le projet progresse comme prévu, s'il est en avance ou s'il est en retard (et de combien de mois). Les notes reflètent le montant réel des décaissements effectués par le Fonds mondial à l'avantage des PR, par

²⁴ S'ajoutera à cette liste, une nouvelle version des états financiers annuels (dont le titre anglais est *Enhanced (Annual) Financial Report*). Le Secrétariat du Fonds mondial décide présentement de la forme que prendra ce nouveau rapport.

²⁵ Le Secrétariat du Fonds prépare le rapport sur la performance de la subvention au moment de la signature de l'accord de subvention. Il en assure la mise à jour pendant toute la période de financement. Le rapport fournit un résumé complet et transparent de l'état d'une subvention durant son cycle de vie au Secrétariat du Fonds, aux PR et à tous les autres intervenants concernés. Il renferme des renseignements sur l'évaluation initiale des PR, l'accord de subvention, la nature des projets, les indicateurs et objectifs, et les résultats obtenus.

²⁶ Le bulletin de notes de la subvention (Grant Score Card) n'est préparé qu'une seule fois, lorsque la CCM présente une demande de renouvellement du financement (phase 2). Le bulletin renferme les remarques du Secrétariat du Fonds mondial concernant la performance de la subvention.

rapport aux montants prévus dans l'accord de subvention. Vous trouverez le bulletin d'Aidspan à l'adresse www.aidspace.org/grants (en anglais seulement).

De ces sources d'information, la plus importante est probablement la PU/DR. À chaque période de décaissement, le PR remplit la partie de la formule qui le concerne et la soumet à l'agent local du Fonds mondial. L'agent passe l'information en revue et demande des précisions au PR, le cas échéant. À cette étape, le PR peut décider de modifier sa partie de la PU/DR. Ensuite, l'agent local remplit sa partie et transmet la PU/DR complète au gestionnaire de portefeuille du Fonds, qui l'étudie. Le processus peut prendre plusieurs semaines.

Le comité de la supervision devra choisir quelle version de la PU/DR il désire recevoir. Il peut demander au PR de transmettre la formule à la CCM en même temps qu'il la soumet à l'agent local du Fonds. Il pourra peut-être se procurer une copie de la PU/DR auprès du PR après l'examen de l'agent local mais avant que ce dernier remplisse sa partie. Enfin, le comité peut choisir de consulter la formule que le Fonds mondial affiche sur son site Web une fois l'examen du gestionnaire de portefeuille terminé.

En théorie, l'information sur les progrès programmatiques et financiers que renferme le rapport sur la performance de la subvention est tirée des PU/DR. Si ces formules ont été dûment remplies et tenues à jour, le rapport n'aura pas vraiment de secrets pour le comité de la supervision. En pratique, l'expérience semble démontrer que le rapport sur la performance de la subvention renferme souvent des renseignements plus actuels que ceux contenus dans la dernière PU/DR. En pareil cas, le comité voudra consulter le rapport.

Dans certains pays, les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation permettent de recueillir des renseignements précis au sujet des différentes subventions du Fonds mondial, et plus particulièrement des projets de lutte contre le VIH. Les CCM des pays qui possèdent de tels systèmes devraient en tirer plein parti.

Le comité de la supervision doit étudier une quantité phénoménale d'information. S'il supervise plusieurs subventions, ses membres seront vite débordés. En pareil cas, la CCM pourrait trouver un moyen de présenter aux membres du comité une synthèse de toute cette information. Ainsi, elle pourrait créer un gabarit qui servirait pour chaque subvention. Certaines CCM ont mis à l'essai un gabarit qu'on appelle « tableau de bord ». Vous trouverez plus d'information à la rubrique « Le recours aux tableau de bord », ci-dessous.

Notre analyse d'études de cas menées récemment par le Fonds mondial²⁷ semble indiquer que le phénomène de surdose d'information se manifeste le plus souvent lorsque la supervision des subventions est assurée par l'ensemble des membres de la CCM plutôt que par un comité de la supervision. Puisque ce comité est plus petit et que ses membres se consacrent entièrement à la supervision, il est plus susceptible d'avoir le temps de lire tous les documents et d'évaluer rapidement la pertinence de l'information.

Les visites sur place

La CCM peut visiter les endroits où se tiennent les différentes activités entreprises dans le cadre de la subvention. Ces visites peuvent donner une idée d'ensemble des réalisations et défis des projets aux membres de la CCM. Elles leur permettent aussi d'interroger les intervenants afin de recueillir les renseignements qui manquent à la CCM pour assurer une supervision efficace. Enfin, les visites sur place sont susceptibles d'aider le comité de la

²⁷ On parle ici de 40 études de cas mettant en cause 19 CCM. Huit de ces études portaient sur la supervision. Les rapports sont publiés en anglais seulement dans le site www.theglobalfund.org/en/ccm/studies/?lang=en.

supervision à prévoir et à étudier les problèmes qui pourraient compromettre la mise en œuvre des subventions.

Les visites sur place sont plus efficaces si l'équipe compte de quatre à huit membres seulement. C'est ce qui convient probablement le mieux à ce type de mission.

L'organisation des visites sur place devrait probablement relever directement du comité de la supervision ou du secrétariat de la CCM sous la direction du comité. Cela ne veut pas dire, toutefois, que les visites sont l'apanage des membres du comité. Au contraire, il serait utile que l'équipe compte à la fois des membres du comité et d'autres membres de la CCM. Il pourrait y avoir rotation afin que tous ou presque tous les membres de la CCM puissent participer.

Il serait bénéfique que des non-membres de la CCM soient aussi de la partie. Cela rehausserait la transparence de la CCM et agrandirait le cercle des intervenants qui participent aux activités de supervision²⁸.

Le comité de la supervision voudra peut-être organiser des visites régulières, aux six mois, par exemple. Il devrait coordonner ces visites avec les PR.

La CCM éthiopienne envoie plusieurs équipes sur le terrain tous les semestres, conformément à son plan de supervision. Chacune est composée de membres et de non-membres. La CCM a élaboré un plan de visite qui énonce :

- les objectifs des visites sur place;
- la destination des équipes (région ou endroit précis);
- la méthodologie;
- le moment opportun pour les visites et leur fréquence;
- la composition des équipes;
- en quoi consisteront les visites.

Les membres des équipes de suivi auxquelles a recours la CCM éthiopienne sont tenus verbalement au courant de l'évolution des projets par les représentants des régions, des districts et des villages, ainsi que par les personnes qui bénéficient directement des programmes du Fonds mondial²⁹.

Points forts et faiblesses

La CCM éthiopienne a fait le bilan des points forts et des faiblesses de son mécanisme de supervision :

Points forts

- Les responsabilités sont énoncées clairement et comprises.
- Des outils ont été créés pour aider les équipes qui effectuent des visites sur place.
- Le PR fait rapport verbalement tous les mois et présente un rapport écrit trimestriel.
- Des membres et des non-membres de la CCM participent aux visites sur place.

Faiblesses

- L'âge avancé de certains membres de la CCM limite leur participation aux visites sur place.
- Les fonds manquent.

La CCM a également souligné que le nombre élevé de subventions complique la supervision.

W. Kassie, *CCM Oversight: Ethiopia*, Dispositif de soutien technique – Afrique de l'Est, Fonds mondial, octobre 2007 [trad. libre]

²⁸ L'une des exigences de base que doivent remplir les CCM consiste à assurer la participation d'une gamme variée d'intervenants, dont des membres et des non-membres des CCM, au mécanisme de supervision.

²⁹ L'information sur les visites sur place effectuées par la CCM éthiopienne – ainsi que les autres renseignements sur les activités de supervision de l'Éthiopie présentés dans ce guide – provient d'une étude de cas menée par W. Kassie (voir encadré).

Au Bangladesh, un PR invitait toujours deux ou trois membres de la CCM à se joindre à lui sur le terrain.

Afin de tirer plein parti de chaque visite, le comité de la supervision (ou l'équipe qu'il délègue) devrait préparer un ordre du jour ou une liste de contrôle indiquant les tâches à accomplir, les intervenants à voir et les sujets à aborder lors de la visite.

Le comité de la supervision devrait tenir compte des limites inhérentes à son rôle de supervision. Les équipes ne se rendent pas sur place pour faire de la microgestion : il revient aux PR de résoudre les problèmes d'intendance.

Rien n'empêche des membres de la CCM de rendre visite à des intervenants lors de déplacements professionnels. Dit autrement, un membre qui se rend pour son travail dans une région où sont réalisés des projets du Fonds peut très bien visiter brièvement, à titre de membre de la CCM, un SR ou une autre organisation d'exécution.

Collecte d'information additionnelle auprès des PR

Le comité de la supervision voudra peut-être demander aux PR des renseignements autres que ceux contenus dans les différents rapports qui lui sont transmis. Cette information pourrait compléter celle des rapports et aider le comité à analyser plus à fond les questions préoccupantes relevées durant l'étude des rapports et les visites sur place.

Il existe plusieurs façons d'obtenir l'information additionnelle. Ainsi, le comité de la supervision peut rencontrer les PR régulièrement ou de façon ponctuelle pour discuter de l'évolution des projets. (La CCM éthiopienne a choisi de rencontrer chaque PR sur une base mensuelle.) De plus, il suffira souvent au comité de téléphoner ou d'envoyer un courriel aux PR pour obtenir la réponse à ses questions.

Les membres du comité peuvent également interroger les PR lors des réunions régulières de la CCM. La plupart du temps, un représentant du PR siège à la CCM à titre de membre sans droit de vote³⁰. Cela n'est pas toujours idéal, surtout s'il y a un grand nombre de PR. Le cas échéant, on finit souvent par s'adresser à seulement un ou deux PR et leurs réponses sont plus susceptibles d'intéresser le comité de la supervision que l'ensemble des membres de la CCM.

Cela dit, les PR et la CCM désireront peut-être que les PR fassent un exposé oral de leurs activités à toutes les réunions de la CCM.

Dans ce cas comme dans les autres, la CCM doit respecter l'autonomie des PR. Elle peut poser des questions et obtenir des réponses, mais elle doit se rappeler que, ultimement, les PR relèvent directement du Fonds mondial et qu'en leur imposant trop d'exigences, la CCM peut compromettre leur efficacité.

Remise en cause du rendement des PR en Tanzanie

Une étude de cas menée récemment auprès de la CCM tanzanienne a révélé « qu'elle a commencé à questionner le rendement de certains PR [...] et exige maintenant la responsabilisation des PR en ce qui concerne les pénuries de stocks, les débours, la présentation de rapports adéquats au Fonds mondial en temps opportun ».

T. Mgeni, *CCM Oversight: Tanzania*,
Fonds mondial, octobre 2007
[trad. libre]

³⁰ En fait, le Fonds mondial exige que les PR siègent à la CCM, conformément à ses *Dispositions fiduciaires pour les récipiendaires des subventions*.

Les PR qui entretiennent de bons rapports avec la CCM lui demanderont peut-être son aide pour résoudre certains problèmes (p. ex., en cas de mauvais rendement d'un SR).

Information provenant des gestionnaires de portefeuille

Lorsque le Comité d'examen technique recommande le financement d'une proposition, le Secrétariat du Fonds mondial charge un gestionnaire de portefeuille du dossier. Il devient le premier point de contact des PR. Le même gestionnaire est invariablement chargé de toutes les autres subventions du pays.

Les gestionnaires de portefeuille du Fonds communiquent régulièrement avec les PR et de plus en plus souvent avec les CCM (en reconnaissance de leurs fonctions de supervision). Puisque les PR relèvent directement du Fonds mondial, les gestionnaires voient parfois venir les problèmes avant le comité de la supervision. Par conséquent, le comité devrait lui aussi communiquer régulièrement avec le gestionnaire et saisir toutes les occasions de le rencontrer.

Le Secrétariat du Fonds mondial incite les gestionnaires et d'autres employés à transmettre, dans la mesure du possible, une copie de leur correspondance avec les PR aux CCM. Cette mesure pourrait devenir obligatoire dans le cadre du nouveau protocole de communication prévu par le Fonds.

Information provenant des SR

En théorie, les CCM ne devraient pas communiquer officiellement avec les SR puisqu'ils relèvent directement d'un PR. En pratique, il arrive parfois que les CCM puissent obtenir des SR certains renseignements utiles au sujet de la réalisation des projets.

Ainsi, les représentants des SR sont parfois aussi membres de la CCM et peuvent parler de leurs projets lors des réunions. Il se peut aussi qu'un SR qui a des rapports difficiles avec le PR dont il relève soit incapable de résoudre le problème et choisisse d'en parler directement à la CCM. (Le SR peut aussi communiquer directement avec le Secrétariat du Fonds, mais il est plus sensé d'en parler à la CCM, surtout s'il s'agit d'un problème local qui exige une solution locale.)

Enfin, il est inévitable que les SR discutent périodiquement des obstacles à la réalisation des projets avec les membres de la CCM.

Information provenant d'autres sources

La CCM peut aussi être mise au courant de problèmes potentiels par ses propres membres ou par des représentants des intervenants qui n'y siègent pas, dont les ONG internationales

Le mécanisme de supervision bulgare

Une étude de cas menée récemment auprès de la CCM de Bulgarie décrit son mécanisme de supervision comme suit :

- Le président convoque les membres du comité de la planification à des réunions trimestrielles.
- L'ordre du jour et la documentation d'appoint sont transmis aux membres avant les réunions.
- Lors des réunions, les PR : a) font rapport sur les activités du dernier trimestre; b) fournissent une copie de la PU/DR et des autres rapports pertinents; c) décrivent leurs réalisations; d) le cas échéant, expliquent les écarts entre les résultats prévus et réels; e) résument le plan de travail du prochain trimestre.

EPOS Health Consultants, *CCM Oversight: Bulgaria*, Fonds mondial, octobre 2008 [trad. libre]

et les agences de l'ONU. Il est même possible que les membres du comité de la supervision apprennent les nouvelles par l'entremise des médias.

De plus, les CCM peuvent parfois tirer des données utiles des enquêtes et des systèmes de suivi nationaux.

Si la situation le dicte – par exemple lorsque les rapports entre la CCM et les PR sont ténus – la CCM peut demander au gestionnaire de portefeuille de charger des observateurs externes de mener une évaluation impartiale de l'état de la subvention. Le plan de supervision de la CCM éthiopienne prévoit des dispositions à cet effet.

Si le Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial fait enquête sur des subventions supervisées par la CCM, ses rapports et observations peuvent fournir des renseignements utiles³¹.

Voici d'autres moyens qu'ont les CCM de se renseigner :

- recueillir de l'information auprès de leurs membres qui ont assisté à une consultation des participants;
- tenir, chaque année, une réunion dans une région différente du pays et donner la parole aux intervenants;
- déléguer des représentants aux réunions d'organismes nationaux comme ceux qui chapeautent la lutte contre le sida;
- demander à certains de leurs membres de résumer les points saillants d'autres réunions pertinentes auxquelles ils ont assisté.

Information provenant des agents locaux du Fonds?

Les agents locaux relèvent directement du Fonds mondial et n'entretiennent pas de rapports officiels avec les CCM. Vu que leur rôle est de fournir des conseils indépendants, le Fonds mondial impose des limites à l'information qu'ils peuvent échanger avec les CCM, comme l'indique l'extrait suivant du site Web du Fonds :

« Grâce aux exposés mensuels et aux rapports écrits trimestriels des PR, ainsi qu'aux rapports des équipes de visite sur place, la CCM est au courant des problèmes et peut prendre les mesures qui s'imposent. »

W. Kassie, *CCM Oversight: Ethiopia*, Dispositif de soutien technique, Afrique de l'Est, Fonds mondial, octobre 2007 [trad. libre]

L'agent local peut être appelé à entretenir des liens avec une CCM, par exemple en assistant à ses réunions. Le Fonds mondial encourage cette démarche parce qu'elle permet à ses agents locaux de participer aux discussions sur la performance des subventions au niveau national. Cependant, l'agent ne peut pas conseiller ou orienter les CCM dans ce domaine. Il ne doit pas non plus représenter le Fonds mondial lors de ces discussions³².

Le Fonds mondial exige également que « l'ALF [soumette] toutes les demandes émises par le CCM au BP et/ou au FPM concernant le partage des évaluations et des recommandations

³¹ Selon la page sur le Bureau de l'Inspecteur général du site Web du Fonds mondial www.theglobalfund.org/en/oig/ (en anglais seulement), le Bureau a pour mission d'effectuer un suivi objectif et indépendant afin d'assurer l'intégrité et l'efficacité des programmes et du fonctionnement du Fonds mondial, y compris le respect de ses politiques et procédures. Le Bureau aide le Fonds mondial à protéger son actif et à prévenir et détecter les cas de fraude, de gaspillage, d'abus, de malversation ou de mauvaise gestion des subventions.

³² Traduction libre d'un extrait de la rubrique « Foire aux questions » de la page du site Web du Fonds sur les agents locaux, à l'adresse <http://www.theglobalfund.org/fr/lfa/?lang=fr>.

ou les mises à jour sur la mise en œuvre de la subvention »³³.

Nous croyons donc que les CCM ne devraient pas s'attendre à obtenir de l'agent local de l'information sur la performance des subventions, bien que cela pourrait changer. Lors d'une réunion du Forum de partenariat tenue à Dakar (Sénégal) en 2008, les participants ont recommandé que les rapports des agents locaux soient transmis aux CCM en même temps qu'au Secrétariat du Fonds (exception faite de l'information confidentielle).

Il est possible que certaines CCM et agents locaux entretiennent des liens plus étroits que ceux décrits précédemment. Le cas échéant, ils sont en contravention des directives du Fonds mondial.

Analyse de l'information

Les membres du comité de la supervision voudront probablement se réunir régulièrement pour analyser l'information recueillie. La fréquence des réunions et le choix des dates dépendront de plusieurs facteurs, dont le nombre de subventions supervisées par le comité et les délais de réception des PU/DR.

(En Éthiopie, la supervision relève de tous les membres de la CCM : ils se réunissent quatre fois par année dans le seul but de remplir cette fonction.)

Le comité de la supervision peut demander au secrétariat de la CCM d'organiser les réunions. Un membre du personnel peut agir à titre de rapporteur s'il a les compétences voulues. Certains comités préfèrent que leur président ou un autre de leurs membres rédige le procès-verbal.

Le comité de la supervision ou un de ses sous-comités devra décider si des représentants des PR assisteront aux réunions. À prime abord, on aurait tendance à croire qu'il n'est pas sage d'inviter à la table les PR dont le travail est supervisé par le comité. Cependant, les PR peuvent apporter une importante contribution aux discussions. Afin d'éviter les conflits d'intérêts, les PR pourraient participer seulement à certains volets des réunions. Si le comité choisit de les inviter, il pourrait convoquer à la fois le directeur de programme et le directeur des finances. (Si la CCM supervise un grand nombre de subventions, le processus pourrait être trop lourd et la création de sous-comités aiderait à alléger le fardeau.)

Au cours de l'analyse de l'information, le comité peut découvrir des problèmes qui doivent être résolus. Le chapitre 5, Détermination et résolution des problèmes, renferme plus d'information sur le sujet.

Le recours au tableau de bord

Comme nous l'avons mentionné, le tableau de bord aide à synthétiser l'information que doit analyser le comité de la supervision. L'utilisation de graphiques (diagrammes circulaires, diagrammes à barres,

L'expérience de la Tanzanie

La CCM de la Tanzanie met présentement à l'essai la méthode des tableaux de bord. Les PR de ce pays transmettent l'information sur l'état programmatique et financier des subventions au centre d'informatique de l'université. Le centre compile et analyse les données, et transmet son rapport au comité de direction de la CCM.

T. Mogeni, *Tanzania National Coordinating Mechanism: A Case Study on Oversight*, Fonds mondial, octobre 2007 [trad. libre]

³³ Fonds mondial, *Protocole de communication pour les Agents Locaux du Fonds*, sans date; publié dans le site <http://www.theglobalfund.org/fr/lfa/documents/?lang=fr>. (Sous « LFA Background Documents », cliquez sur « Français » puis sur « LFA In-country Communications Protocol » à la ligne 4.)

graphes) rend l'information plus assimilable.

Le tableau de bord est créé à l'aide d'un tableur (p. ex., Excel), qui sert aussi à saisir les données qui y seront affichées.

Le tableau de bord peut aussi inclure des remarques à l'intention de la CCM, ou des remarques de la CCM à l'intention des PR, ainsi qu'une liste des mesures que l'ensemble de la CCM a décidé de prendre pour aplanir les difficultés qui compromettent la réalisation des projets.

Les consultants du projet Grant Management Solutions (GMS) ont aidé les CCM du Honduras, de l'Indonésie, du Nicaragua, du Nigeria, des Philippines, de la Tanzanie et de Zanzibar à intégrer le tableau de bord à leur mécanisme de supervision. Ce projet est financé par la USAID, administré par le Office of the Global AIDS Coordinator des États-Unis et dirigé par Management Sciences for Health, une organisation de santé internationale à but non lucratif. Le tableau de bord utilisé par GMS a évolué en fonction de l'expérience acquise dans ces pays.

Armé de la plus récente version du tableau de bord, GMS réalise présentement un projet pilote dans sept pays : le Ghana, Madagascar, le Mali, la Mongolie, le Maroc, la Namibie et le Pérou. Le projet vise non seulement à apprendre aux CCM comment utiliser le tableau de bord, mais aussi à les renseigner sur le processus de supervision des subventions et sur la façon de structurer leurs activités dans ce domaine. Les CCM ne peuvent pas tirer plein parti de la méthode du tableau de bord sans posséder ces connaissances élémentaires.

L'annexe III présente une page d'un tableau de bord type. Le lecteur peut obtenir plus d'information sur le tableau de bord de GMS en communiquant avec Terry Anderson, agent des communications, projet GMS, à l'adresse tanderson@gmsproject.org.

Élaboration d'un plan de supervision officiel

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, Introduction et contexte, le Secrétariat du Fonds mondial croit que l'élaboration d'un plan de supervision est une exigence de base que doivent remplir les CCM pour assurer l'admissibilité de leurs propositions.

Cela dit, le Secrétariat n'exige pas des CCM qu'elles rédigent un document distinct. Les activités de supervision peuvent être décrites dans différents documents de gouvernance. Ainsi, une CCM peut avoir une constitution qui prévoit la création d'un comité de la supervision; un secrétariat dont les termes de référence décrivent le soutien qu'il offrira aux activités de supervision; un plan de travail et un budget qui portent sur des activités de supervision précises.

Aidspan croit, pour sa part, qu'il est préférable que les CCM préparent un document distinct et complet qui décrit leurs activités de supervision, c'est-à-dire un plan de supervision officiel. Ce document aidera les CCM à orienter leurs nouveaux membres, à expliquer leur rôle en matière de supervision aux intervenants nationaux et à transmettre cette information à leurs homologues.

Chapitre 5 – Détermination et résolution des problèmes

Ce chapitre porte sur la façon dont les CCM peuvent cerner les problèmes et y trouver des solutions. Il donne également des exemples de problèmes liés à la supervision et des solutions qu'y ont apportées les CCM en cause.

Cerner les problèmes et en trouver la cause

L'analyse de l'information sur l'évolution d'une subvention peut soulever certaines préoccupations chez les membres du comité de la supervision. Il peut s'agir tout simplement de la présentation tardive d'une PU/DR. Par contre, le problème peut être plus grave, comme c'est le cas en l'absence de tout progrès vers l'atteinte d'une objectif importante. Quel que soit le problème, le comité de la supervision devra habituellement s'informer davantage auprès du PR.

Il est impératif de bien cerner le problème. Ainsi, lorsque le comité de la supervision constate un retard considérable dans la fourniture de certains médicaments, il doit en trouver la cause. Les PR commandent-ils les médicaments en temps opportun? Les fournisseurs respectent-ils les délais de livraison? Peut-il y avoir d'autres raisons? Ni le comité de la supervision ni l'ensemble de la CCM ne peut résoudre le problème s'il en ignore la cause.

Dans les cas plus graves, le comité de la supervision devra probablement approfondir son enquête. Il est probable qu'une visite sur place s'impose. Par ailleurs, le comité décidera peut-être de recourir à une aide externe (comme une vérification ou un examen par des experts). La CCM doit aviser le gestionnaire de portefeuille du Fonds du problème, s'il n'est pas déjà au courant.

Les problèmes peuvent être de portée limitée ou de nature systémique. Voici des exemples de problèmes généraux :

- Le PR est incapable d'assurer la gestion efficace de la subvention.
- Un ou plusieurs SR ne peuvent pas réaliser leur part du projet, faute de moyens.
- Les PR et les SR communiquent mal entre eux.

Certains problèmes sont possiblement attribuables à des facteurs entièrement externes à la subvention, comme un gel de l'embauche de fonctionnaires.

Résoudre les problèmes

Soulignons à nouveau que la réalisation des projets relève du PR et non de la CCM. C'est donc le PR qui devrait se charger, le plus souvent possible, d'appliquer les mesures correctives qui s'imposent.

La classification des problèmes est une façon d'en aborder la résolution. Parmi les catégories possibles, notons :

- les problèmes relativement faciles à résoudre dont les mesures correctives peuvent être confiées au PR;

- les problèmes externes à la subvention dont la résolution nécessitera l'intervention de certains membres de la CCM;
- les problèmes plus graves dont la résolution nécessitera la collaboration entre la CCM et le PR, en consultation avec le gestionnaire de portefeuille.

Dans le cas des problèmes externes à la subvention, il convient probablement que le président pilote le dossier. Il peut recommander des correctifs à la CCM, qui en discutera en plénière s'il est pratique de le faire. La CCM peut confier le suivi à un ou plusieurs de ses membres. Elle aura parfois avantage à solliciter l'aide du Secrétariat du Fonds mondial.

La CCM confrontée à des problèmes plus graves doit généralement adopter une démarche plus complexe. Elle peut, entre autres, tenter de résoudre le problème en collaboration avec le PR et le gestionnaire de portefeuille. Cette méthode peut exiger la consultation des SR ou d'autres intervenants. Les membres de la CCM devront peut-être dresser un plan d'action complet comprenant compris l'échéancier et les responsables du suivi, et obtenir une assistance technique (voir le chapitre 7, Assistance technique).

Il est essentiel d'assurer un suivi. La CCM peut exiger que le PR chargé de résoudre un problème lui présente un rapport sur les solutions retenues. Dans les cas plus graves, la CCM voudra peut-être établir un mécanisme de suivi pour assurer l'application des mesures correctives nécessaires.

Exemples

Les exemples qui suivent sont tirés de l'expérience de CCM qui étaient aux prises avec des problèmes et qui les ont résolus.

Problème	Solution
Blocage de la fourniture de moustiquaires de lit	L'enquête a révélé que toutes les soumissions devaient être présentées à une autorité centrale pour qui la subvention du Fonds mondial n'était pas prioritaire. Un cadre supérieur du Secrétariat du Fonds a persuadé les responsables de faire une exception dans le cas des moustiquaires.
Facturation de coûts indirects anormalement élevés	L'enquête a révélé que les fournisseurs essayaient de récupérer l'argent que leur devait le ministère de la Santé (qui n'avait rien à voir avec la subvention). On a résolu le problème en amenant le Ministère à régler la dette.
Présentation tardive des rapports des SR	Le PR a sensibilisé les SR à l'importance du respect des délais de présentation.
Non-livraison des médicaments nécessaires	L'enquête a révélé qu'il s'agissait d'un problème temporaire qui ne relevait de personne en particulier. La CCM a fait appel à d'autres donateurs pour combler le besoin.
Abolition de l'exemption générale des droits sur les produits achetés	On a demandé aux PR de réclamer des exemptions au cas par cas.

Chapitre 6 – Rapports et communication

Ce chapitre explique pourquoi la transparence, la présentation régulière de rapports et la qualité de la communication entre les intervenants sont si essentielles au mécanisme de supervision.

Dans l'exercice de ses fonctions de supervision, la CCM est tenue à la plus grande transparence possible. Elle doit distribuer tout plan de supervision officiel à l'ensemble des intervenants.

Il incombe au comité de la supervision de présenter, de préférence par écrit, des rapports réguliers à l'ensemble des membres de la CCM. Dans la mesure du possible, ces rapports doivent être diffusés auprès du plus large public possible. (Il peut s'avérer nécessaire de restreindre la diffusion des rapports qui contiennent des renseignements de nature délicate ou de n'en diffuser que certaines parties.)

Tous les membres de la CCM doivent pouvoir discuter des enjeux de la supervision, qu'il existe ou non un comité de la supervision. Lorsqu'il s'agit de réunions habituellement ouvertes aux médias ou à d'autres parties externes, et qu'on doit y aborder des questions délicates, la CCM peut décider de tenir une partie des débats à huis clos (c.-à-d. à l'exclusion de toute personne autre que les membres de la CCM).

La communication et la supervision vont de pair. Ainsi, lorsque les membres de la CCM se réunissent régulièrement avec les intervenants qu'ils représentent, ils se tiennent au courant de l'état des projets et peuvent aider la CCM à remplir ses fonctions de supervision. De même, la supervision exercée par la CCM l'aide à informer l'ensemble des intervenants sur la performance des subventions, comme le veut son mandat.

Il arrive que l'absence de ressources technologiques désavantage certains secteurs. C'est le cas, par exemple, des ONG et des organisations religieuses et confessionnelles, qui n'ont pas aussi facilement accès au courrier électronique que le gouvernement et les partenaires du développement. Les CCM doivent alors adopter des mesures spéciales (comme les communications téléphoniques ou, si possible, les réunions en personne) pour assurer la rétroaction des secteurs désavantagés sur le plan technologique.

La CCM voudra peut-être élaborer une stratégie de communication pour ses responsabilités en matière de supervision.

Consultation auprès des intervenants

Il importe également de souligner la responsabilité fiduciaire confiée aux membres de la CCM au nom des intervenants qu'ils représentent. À l'heure actuelle, il est rare que les membres rendent compte de l'issue des réunions de la CCM à ceux qu'ils représentent, et plus rare encore qu'ils les consultent avant ces réunions. Il serait nettement approprié de favoriser une plus grande participation d'autres intervenants pour rehausser l'utilité et la portée des fonctions de supervision.

EPOS Health Consultants, *CCM Oversight: Bulgaria*, Fonds mondial, octobre 2008
[trad. libre]

La CCM du Tadjikistan a mis sur pied un forum des partenaires pour favoriser l'échange avec les intervenants qui ne siègent pas à la CCM. De 50 à 70 intervenants participent au forum, dont les réunions portent habituellement sur des sujets précis. Le forum s'est avéré utile à la CCM dans l'exercice de ses fonctions de supervision.

EPOS Health Consultants, *CCM Oversight: Tadjikistan*, Fonds mondial, janvier 2008
[trad. libre]

Chapitre 7 – Assistance technique

Ce chapitre donne des exemples du type d'assistance technique dont pourrait avoir besoin la CCM pour remplir ses fonctions de supervision ou résoudre les problèmes qu'elle a relevés durant l'exercice de ces fonctions.

Certaines CCM jouissent des compétences nécessaires pour cerner et résoudre les problèmes de mise en œuvre des subventions, grâce à l'expérience de membres issus de milieux diversifiés. Toutefois, de nombreuses CCM auront besoin d'assistance technique à une ou plusieurs étapes du mécanisme de supervision.

La CCM aura peut-être besoin d'assistance technique pour comprendre comment remplir ses fonctions de supervision³⁴, y compris la maîtrise des notions de base liées au suivi des programmes, à l'évaluation de l'incidence, à l'analyse financière, à la révision et à la détermination des problèmes. Il est possible que le comité de la supervision ou l'ensemble de la CCM ait besoin d'aide pour élaborer une stratégie et des outils de supervision, et pour apprendre à se servir d'un tableau de bord, le cas échéant.

Le comité de la supervision pourrait avoir besoin d'assistance pour analyser et résoudre les problèmes de mise en œuvre des subventions. Le secrétariat de la CCM, pour sa part, devra peut-être demander une assistance technique pour le soutien au comité de la supervision.

Dans le cas de problèmes particulièrement complexes, la CCM et le PR auront peut-être besoin d'assistance technique pour trouver les meilleures solutions.

Il est possible que la CCM obtienne ce type d'assistance de la part d'organisations partenaires comme l'ONUSIDA, l'Organisation mondiale de la santé et les donateurs bilatéraux. Les CCM qui ont besoin d'aide peuvent s'adresser au coordonnateur national de l'ONU ou à d'autres membres de l'équipe conjointe de l'ONU. Dans bon nombre de cas, ces intervenants offrent leurs services gratuitement.

Il arrive qu'on relève, en cours d'exécution, un manque important de compétences, comme l'incapacité du PR ou de certains SR d'assurer la gestion ou la mise en œuvre efficace des projets. En pareil cas, il faudra probablement trouver une assistance technique plus exhaustive et les fonds nécessaires pour engager la dépense. On peut devoir reprogrammer la subvention pour obtenir ces fonds. Toutefois, comme la reprogrammation est un procédé ardu, il est préférable que la CCM et le PR aient prévu un poste budgétaire pour l'assistance technique dans le budget de leur proposition originale (et qu'il reste des fonds).

³⁴ Les CCM qui ne font pas présentement de supervision seraient sages d'évaluer leurs compétences dans ce domaine.

Chapitre 8 – Obstacles à une supervision efficace

Ce chapitre porte sur les obstacles qui peuvent compromettre la supervision des subventions. La dysfonction d'un partenariat et les conflits d'intérêts non résolus en sont deux exemples. Le chapitre renferme également une liste d'autres obstacles de nature plus générale qui pourraient avoir une incidence négative sur les activités de supervision.

Dysfonction des partenariats

Dans les faits, la collaboration entre les CCM et les PR n'est, bien sûr, pas toujours harmonieuse, et encore moins parfaite. Au cours d'une étude de cas menée auprès de la CCM d'un pays dont nous taisons le nom, les personnes interviewées ont déclaré, entre autres, que :

- « La CCM se laisse vaincre par le PR. »
- « Le PR tarde à répondre aux demandes de la CCM. »
- « Le PR ne tient souvent pas compte des décisions de la CCM qu'il n'approuve pas. »
- « Les mécanismes de la CCM sont perçus comme transparents, contrairement à ceux du PR. »
- « Les SR n'osent pas s'exprimer, de crainte de perdre leur financement. »

Il s'agit d'un pays où les choses ne se déroulent pas comme elles le devraient. Ainsi, le ou les PR n'ont fort probablement pas été nommés par la CCM dans la transparence, mais plutôt imposés à l'ensemble de la CCM par ses membres plus influents. À l'instar de la CCM, le PR est tenu à la transparence. Il doit donc diffuser l'information et être à l'écoute des intervenants et des parties prenantes, ce qui n'est évidemment pas le cas ici.

Dans ce type de situation, il est extrêmement difficile pour la CCM de remplir ses fonctions de supervision, et tout effort en ce sens sera probablement stérile. On devra sans doute adopter des mesures pour renforcer le partenariat avant que la CCM ne puisse exercer une supervision efficace. On devra peut-être recourir à l'assistance du gestionnaire de portefeuille ou de partenaires du pays (p. ex., l'ONU).

Comme les CCM ne possèdent pas de capacité juridique, certains pays leur confèrent moins d'importance qu'aux autres intervenants et organisations, comme les instances gouvernementales et les programmes nationaux de coordination des maladies. La CCM est parfois perçue comme un mal nécessaire, dont l'existence ne sert qu'à satisfaire aux exigences du Fonds mondial relativement à la présentation de propositions. Par ailleurs, le fait que le PR se considère comme trop puissant ou important pour être « régi » par la CCM porte atteinte au pouvoir de celle-ci.

Il va sans dire que la CCM aura beaucoup de difficulté à asseoir son autorité dans ce contexte. (Bien sûr, la structure de l'architecture nationale du Fonds mondial déjà décrite ajoute à cette difficulté, surtout en raison du fait que le PR ne relève pas officiellement de la CCM.)

À nouveau, la meilleure façon d'aborder ce problème est d'essayer d'instruire les principaux intervenants et les parties prenantes sur l'importance de la collaboration entre les partenaires.

Conflits d'intérêts

Lorsqu'ils ne sont pas gérés, les conflits d'intérêts peuvent sérieusement compromettre le fonctionnement de la CCM, y compris ses activités de supervision. Citons en exemple le cas d'un comité de la supervision dont le président – ou même un membre ordinaire – proviendrait de la même organisation que le PR ou un qu'un SR principal.

Le secrétariat de la CCM qui assumerait les fonctions de supervision de la CCM, qui offrirait un soutien important au comité de la supervision ou qui partagerait les locaux d'un PR ou d'un des SR (p. ex., le ministère de la Santé) s'exposerait également à des conflits d'intérêts. Lorsque le secrétariat de la CCM joue un rôle de supervision important, il devrait fonctionner indépendamment de toute organisation agissant à titre de PR ou de SR.

Autres obstacles

Plusieurs obstacles touchent le fonctionnement général de la CCM et peuvent compromettre sa capacité de remplir son rôle de supervision. Citons, entre autres :

- un manque de communication au sein de la CCM (p. ex., le secrétariat ne transmet pas l'information aux membres de la CCM);
- les piètres compétences du secrétariat de la CCM;
- un manque de communication entre la CCM et les autres principaux intervenants et parties prenantes;
- la présence à la CCM de représentants d'organisations qui tentent de discréditer le PR (pour s'arroger le travail);
- le fait que de nombreux membres de la CCM, surtout les cadres, sont absorbés par leurs autres fonctions;
- le roulement élevé des membres de la CCM, notamment les représentants gouvernementaux;
- le fait que les documents ne sont offerts qu'en anglais et non dans les langues locales, ou l'inverse;
- la convocation tardive des réunions de la CCM;
- le manque de temps pour lire les documents de fond avant les réunions de la CCM;
- le manque d'orientation des nouveaux membres de la CCM relativement au contenu des subventions existantes.

Les CCM qui sont confrontées à plusieurs de ces obstacles ont sérieusement besoin de renforcement³⁵. Idéalement, les CCM peuvent quand même élaborer et mettre en œuvre une stratégie de supervision, alors qu'elles tentent de résoudre ces problèmes.

³⁵ Elles peuvent consulter le *Guide d'Aidspan sur la façon d'assurer l'efficacité des CCM*, deuxième édition, à l'adresse www.aidspan.org/guides.

Annexe I – Indicateurs de suivi

Cette annexe complète le chapitre 4, La stratégie de supervision des CCM. On y trouve une définition du terme « indicateur », une description des différents types d'indicateurs et une explication de l'importance pour les CCM de choisir des indicateurs. Enfin, il comprend une comparaison entre les indicateurs contenus dans une proposition originale de la septième série du Fonds mondial et ceux retenus pour l'accord de subvention correspondant.

Définition

Un « indicateur » est un facteur mesurable qui renseigne sur l'atteinte des buts et objectifs, la prestation des services ou le succès des activités.

Types d'indicateurs

Les indicateurs d'impact et de résultat, qui sont très similaires, mesurent les avantages qu'offrent les services aux populations visées. Tels qu'ils sont utilisés par le Fonds mondial, les indicateurs d'impact sont d'un niveau supérieur à celui des indicateurs de résultat. Ainsi, le « pourcentage de nourrissons infectés nés de mères infectées par le VIH » est un indicateur d'impact, tandis que le « pourcentage d'hommes et de femmes de 15 à 24 ans qui n'ont jamais été mariés et n'ont jamais eu de relations sexuelles » est un indicateur de résultat.

Les indicateurs de couverture désignent le nombre de personnes qui bénéficient des services. Les **indicateurs de sortie** mesurent l'efficacité d'une activité (p. ex., la quantité de médicaments expédiés).

Durant les premières étapes d'une subvention, il y a souvent plus d'indicateurs de couverture et de sortie que d'indicateurs d'impact et de résultat. Au fur et à mesure que la subvention évolue, il devient plus important de mettre l'accent sur ces derniers indicateurs.

La proposition originale renfermera probablement un nombre élevé d'indicateurs, chacun pouvant viser plusieurs objectifs. Le Secrétariat du Fonds mondial ne désire pas recevoir de rapports d'étape sur tous ces indicateurs. C'est pourquoi l'accord de subvention qu'il conclut avec le PR porte exclusivement sur les « indicateurs de performance clés », c'est-à-dire ceux qui rehausseront le plus l'efficacité de la supervision de la subvention. Les PU/DR remplies par le PR à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial devront inclure une description des progrès accomplis pour chaque objectif de chacun des indicateurs de performance clés.

Quels indicateurs faut-il surveiller?

La CCM devra se demander :

- combien d'indicateurs de performance clés elle compte surveiller;
- si elle doit également assurer le suivi d'autres indicateurs que ceux énumérés dans l'accord de subvention et, dans l'affirmative, préciser lesquels.

Soulignons que si la CCM décide de surveiller seulement les indicateurs de performance clés, les PU/DR préparées par le PR (habituellement tous les trois ou six mois) devraient

contenir l'information dont elle a besoin (à condition que les formules soient dûment remplies par le PR et reçues dans les délais impartis). Cependant, si la CCM choisit de faire état d'autres indicateurs, elle devra probablement demander au PR de préparer un rapport distinct. Or, l'exercice peut s'avérer fastidieux pour le PR.

Le tableau qui suit permet de comparer la liste d'indicateurs compris dans une proposition originale sur le VIH présentée par le Lesotho lors de la septième série du Fonds mondial et les indicateurs de performance clés retenus pour l'accord de subvention³⁶. Cette information aidera peut-être les CCM à déterminer la nature et le nombre d'indicateurs qu'elles surveilleront.

Comparaison entre les indicateurs – Proposition sur le VIH du Lesotho – septième série

(Les tableaux 1 et 2 comparent les indicateurs de la proposition originale aux indicateurs de performance clés du rapport sur la performance de la subvention.)

Tableau 1 – Indicateurs d'impact et de résultat

Type	Compris dans la proposition originale (en pourcentage)	Compris dans le rapport sur la performance de la subvention (indicateurs clés)
Impact	Nourrissons infectés nés de mères infectées par le VIH	<i>(Les indicateurs du rapport sur la performance de la subvention étaient identiques à ceux énumérés dans la proposition originale.)</i>
	Femmes et hommes de 15 à 24 ans infectés par le VIH	
Résultat	Jeunes orphelins par rapport aux jeunes non orphelins de 10 à 14 ans fréquentant l'école	
	Jeunes de 15 à 24 ans ayant déclaré avoir utilisé un préservatif lors de leur dernière relation sexuelle avec un partenaire occasionnel	

Tableau 2 – Indicateurs de couverture et de sortie

Domaine de prestation de services	Compris dans la proposition originale	Indicateurs de performance clés (rapport sur la performance de la subvention)
Prévention : PTME	Femmes ayant recours aux services de PTME qui ont subi le test de dépistage du VIH (pourcentage)	<i>(NON COMPRIS)</i>
	Établissements sanitaires offrant des services de PTME (pourcentage)	Établissements sanitaires offrant le nombre minimum de services de PTME (pourcentage)
	Travailleurs en santé communautaire formés en promotion des services de PTME (nombre)	<i>(NON COMPRIS)</i>

³⁶ En fait, nous avons comparé les indicateurs de la proposition originale aux indicateurs du rapport sur la performance de la subvention plutôt qu'à ceux de l'accord de subvention. Au moment de notre recherche, les indicateurs ne figuraient pas dans la version de l'accord de subvention affichée sur le site Web du Fonds mondial. Toutefois, le rapport est un substitut adéquat de l'accord de subvention. Les indicateurs de performance clés qu'on y trouve sont généralement les mêmes que ceux de l'accord de subvention, du moins pour les premières étapes de la subvention.

Domaine de prestation de services	Compris dans la proposition originale	Indicateurs de performance clés (rapport sur la performance de la subvention)
	Fournisseurs de services formés en prestation de services de PTME (nombre)	Fournisseurs de services formés en prestation de services de PTME, y compris les travailleurs en santé communautaire (nombre)
	Femmes enceintes infectées par le VIH recevant une prophylaxie antirétrovirale complète (pourcentage)	Femmes enceintes infectées par le VIH ayant reçu des antirétroviraux pour réduire le risque de transmission mère-enfant par rapport au nombre total de femmes enceintes ayant été dépistées séropositives dans les 12 derniers mois (nombre et pourcentage)
	Conseillers professionnels recrutés pour la promotion de la PTME (nombre)	(NON COMPRIS)
	Fournisseurs de services formés sur la version révisée des politiques, protocoles et lignes directrices sur l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant (nombre)	(NON COMPRIS)
Sérosurveillance du VIH (SSV) : Renforcement des systèmes communautaires	S/O	Travailleurs en santé communautaire bénéficiant d'indemnités (nombre)
Prévention : Distribution de préservatifs	Préservatifs distribués aux femmes enceintes infectées par le VIH (nombre)	(NON COMPRIS)
	Préservatifs distribués aux jeunes ne fréquentant pas l'école (nombre)	(NON COMPRIS)
	S/O	Préservatifs distribués par les établissements sanitaires et les centres de ressources pour jeunes (nombre)
Prévention : CICC – proximité communautaire	Cliniques de santé maternelle et infantile possédant de l'équipement audiovisuel (nombre)	(NON COMPRIS)
	Enseignants ayant été formés à l'éducation basée sur la dynamique de la vie (nombre)	(NON COMPRIS)
	Jeunes fréquentant l'école ayant bénéficié d'une éducation basée sur la dynamique de la vie (nombre)	Écoles ayant offert une éducation sur le VIH/sida basée sur la dynamique de la vie dans la dernière année scolaire sur un total de 1 641 écoles primaires et secondaires (nombre et pourcentage)
	S/O	Jeunes ayant bénéficié d'une éducation sur le VIH/sida basée sur la dynamique de la vie en milieu scolaire (nombre)
	S/O	Jeunes ayant bénéficié d'une éducation sur le VIH/sida basée sur la dynamique de la vie dans des milieux extrascolaires (nombre)

Domaine de prestation de services	Compris dans la proposition originale	Indicateurs de performance clés (rapport sur la performance de la subvention)
	Manuels d'éducation basée sur la dynamique de la vie distribués aux écoles (nombre)	(NON COMPRIS)
Soins et soutien : Soutien aux orphelins et enfants vulnérables (OEV)	OEV inscrits ayant accès aux services essentiels (nombre)	OEV dans des ménages bénéficiant des services essentiels suivants : uniformes scolaires, santé, nourriture, articles d'hygiène et abri (nombre)
	Ménages avec des OEV bénéficiant d'une aide au développement de moyens d'existence durables (nombre)	OEV bénéficiant d'une formation professionnelle en gestion d'entreprise et entrepreneuriat (nombre)
	Prestataires de soins aux enfants vivant dans des établissements de soins formés en prestation de soins et de soutien (nombre)	(NON COMPRIS)
	OEV vivant dans des établissements de soins bénéficiant de services de base de soins et de soutien (nombre)	(NON COMPRIS)
	Prestataires de soins aux enfants vivant dans des établissements de soins bénéficiant de mesures incitatives (nombre)	(NON COMPRIS)
	Unités de protection des femmes et des enfants ayant été renforcées pour assurer la protection des OEV (nombre)	(NON COMPRIS)
	Services d'assistance téléphonique aux enfants (Childline) instaurés et fonctionnels	OEV rejoints par les services d'assistance téléphonique aux enfants bénéficiant d'au moins un des services suivants : consultations personnelles, séances de thérapie par le jeu ou orientation vers des fournisseurs de services (nombre)
	OEV bénéficiant d'un soutien financier pour fréquenter l'école secondaire (nombre)	OEV bénéficiant d'un soutien financier pour fréquenter l'école secondaire (nombre)
	OEV bénéficiant d'une formation en gestion d'entreprise et entrepreneuriat (nombre)	(NON COMPRIS)
	Enseignants ayant bénéficié d'une formation en langage gestuel (nombre)	(NON COMPRIS)
	S/O	Enfants atteints de déficience auditive ou visuelle ayant bénéficié d'une éducation basée sur la dynamique de la vie, de manuels et d'appareils d'interprétation du braille (nombre)
Environnement accompagnateur : Renforcement de la société civile et des capacités institutionnelles	Chargés de la mise en oeuvre formés dans les rudiments de S&E (nombre)	(NON COMPRIS)
	Fournisseurs de services formés en gestion des données sur la PTME (nombre)	(NON COMPRIS)

Domaine de prestation de services	Compris dans la proposition originale	Indicateurs de performance clés (rapport sur la performance de la subvention)
Traitement : Thérapie antirétrovirale (ARV) et suivi	Fournisseurs de services recrutés pour la prestation de thérapies ARV pédiatriques (nombre)	<i>(NON COMPRIS)</i>
	Enfants (de 0 à 18 ans) atteints d'une infection à VIH avancée bénéficiant d'une thérapie ARV (nombre)	Enfants (de 0 à 14 ans) atteints d'une infection à VIH avancée bénéficiant d'une thérapie ARV (nombre)

Remarques (tableau 2):

1. *Dix-sept des indicateurs de la proposition originale ne figuraient pas sur la liste des indicateurs de performance clés du rapport sur la performance de la subvention.*
2. *On a ajouté cinq nouveaux indicateurs au rapport.*
3. *On a reformulé un certain nombre des indicateurs de la proposition originale que l'on a retenus pour le rapport.*

Annexe II – Contenu de la PU/DR

Cette annexe résume l'information que le PR doit inclure dans une PU/DR.

La section de la PU/DR sur les progrès programmatiques et financiers compte trois sous-sections : a) un rapport programmatique, b) les remarques du PR sur le respect des conditions préalables et c) l'état des dépenses. La section de demande de décaissement, comme son nom l'indique, permet au PR de demander des fonds pour la période à venir. Les pages qui suivent résument le contenu de chaque section.

Rapport programmatique

Le PR compare, pour chaque indicateur de performance clé, les progrès accomplis et les objectifs énoncés dans l'accord de contribution. Il doit décrire et justifier tout écart entre les deux.

Le PR doit également présenter une évaluation générale de son propre rendement et décrire les modifications qu'il compte apporter au projet, le cas échéant. (Lorsqu'il s'agit de modifications importantes, le PR devrait d'abord consulter la CCM et le gestionnaire de portefeuille.)

Le PR est libre de donner une interprétation qualitative des résultats obtenus, des réalisations et des leçons apprises durant la période visée par la PU/DR.

Conditions préalables

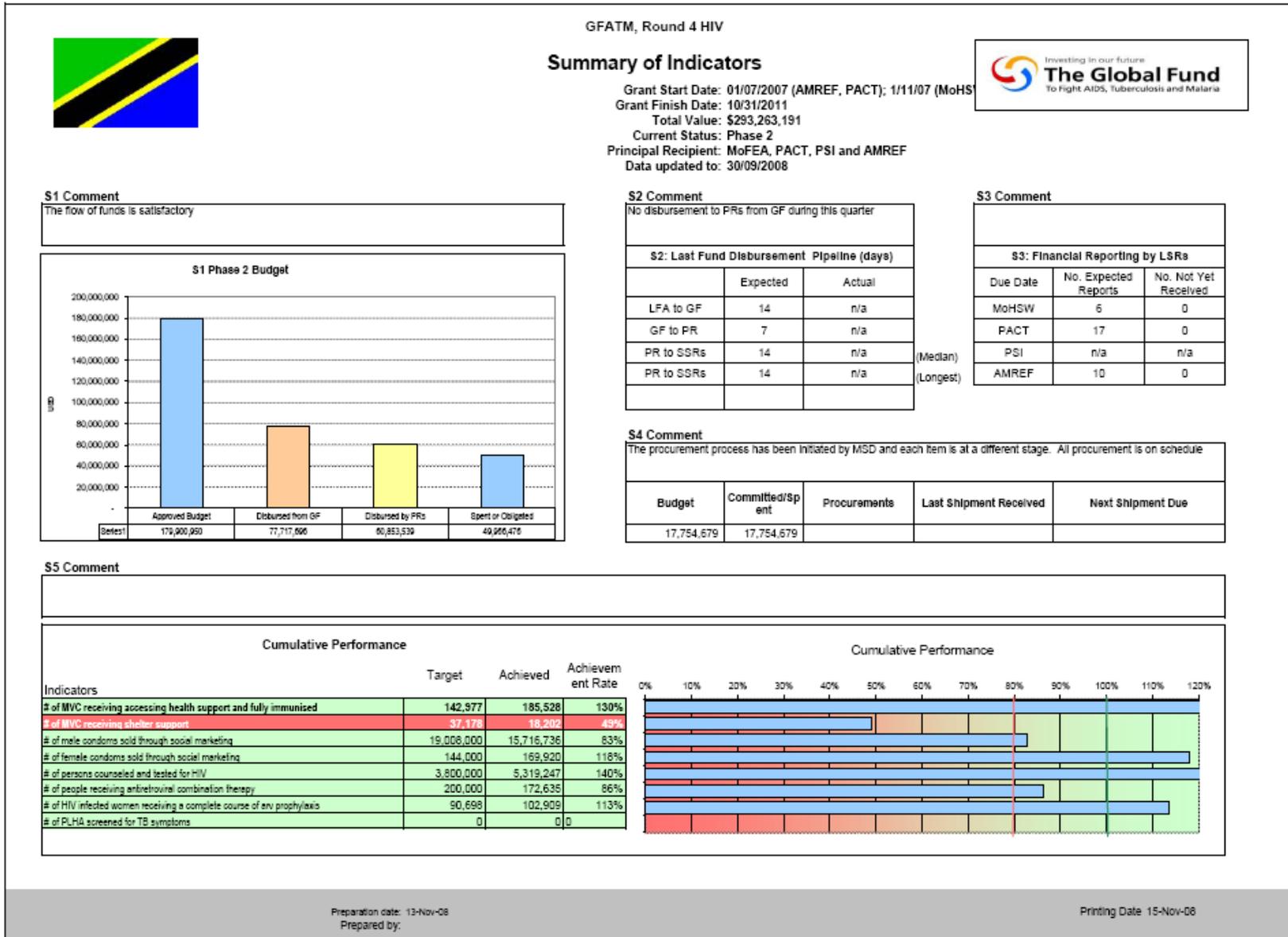
Le PR rend compte des mesures prises pour remplir les conditions préalables énoncées dans l'accord de subvention, peu importe quand ces conditions ont été ou seront remplies.

État des dépenses

C'est dans cette section de la PU/DR que le PR fait le rapprochement des dépenses réelles et prévues pour l'ensemble du budget et pour des postes budgétaires précis, par exemple celui des débours aux SR ou des produits sanitaires. Les données financières doivent refléter non seulement les dépenses engagées durant la période de décaissement visée par la PU/DR mais aussi les dépenses cumulées depuis le lancement du projet.

Les PR doivent expliquer tout écart entre les dépenses prévues et réelles.

Annexe III – Page d'un tableau de bord type (publié en anglais seulement)



Annexe IV – Extraits de documents de supervision utilisés par différentes CCM

Cette annexe présente des extraits des documents utilisés au Nigeria et en Tanzanie. Notez qu'ils sont publiés en anglais seulement et que nous les reproduisons tels quels.

Nigeria

The responsibility for grant oversight in Nigeria has been enshrined in the CCM Constitution, as follows:

5.4.3 – The Oversight Committee

The Oversight Committee shall be chaired by a CCM member. It shall be composed of the Chair, eight other CCM members, of whom at least four shall be located outside of Abuja. It shall also include six co-opted technical resource persons selected from the Expert Pool according to necessary skills and experience (15 members in all). As per Section 5.3.4, the Oversight Committee may engage additional technical experts as may be required to assist them from time to time.

The Oversight Committee shall be responsible for oversight of the Global Fund grants, and in particular the:

- a) appropriate and timely use of finances;
- b) appropriate and timely completion of procurement;
- c) effective programme implementation;
- d) effective management of the grants and Sub-Recipients by the Principal Recipients;
- e) technical results and impact.

The Oversight Committee shall have two Task Teams: the Finance and Procurement Task Team and the Technical Task Team.

The Nigeria CCM has established an Oversight Committee and two sub-committees (or task teams), one on finance and procurement, and one on grant performance. The proposed terms of reference (TORs) for each body are shown below. For the two task teams, also shown are the skills and core competencies required.

Oversight Committee

The Oversight Committee reviews the progress of grant implementation, clarifies data ambiguities, identifies and diagnoses problems, and recommends follow up actions to the CCM. Specific responsibilities include the following:

1. Review of quarterly PR reports and Executive Dashboards
2. Identification and diagnosis of performance shortcomings, implementation bottlenecks, blockages
3. Observation/confirmation of beneficiary effects and quality at service delivery and community levels
4. Observation/confirmation of harmonization with other national and donor programs and data systems

5. Preparation of a leadership level dashboard, to inform the public and political decision makers about Global Fund grant progress
6. Formulation of recommendations for CCM follow-up actions.

To avoid conflict of interest, PRs and SRs of GF grants may not be members of the Oversight Committee. They may however be asked to attend meetings of the Committee or Task Teams to provide information or answer questions.

Finance & Procurement Task Team

1. Observe/confirm disbursement of funds from Global Fund to the PRs, SRs, and SSRs, and reporting back on expenditures
2. Monitor grant expenditures as compared to grant budgets, taking into account timeliness and appropriateness.
3. Observe/confirm international procurements, taking into account timeliness, harmonization with other sources, and appropriate delivery dates.
4. Monitor, provide oversight for VAT exemptions, customs clearance, and other financial issues affecting grant financing and procurement, including maintenance of relations with the FMOF, FIRS, and Nigeria Customs Service.
5. Identify and investigate financial bottlenecks and problems arising in grant implementation, supporting the PRs to find solutions or developing solutions for crosscutting or systemic problems beyond the reach of the PRs.
6. Conduct site visits as may be needed to investigate problems or periodic validation of activities.

Proposed skills and core competencies needed for Task team members and experts

Financial core competencies	Procurement core competencies
Donor & National Program Financing	Needs & quantities forecasting, Product selection, quality
Budgeting	Pharmaceutical and equipment tendering (procurement specialist)
Regulatory environment & Tax issues	Pharmaceutical & equipment management
Movement of funds between grant partners	Internal distribution to the ultimate use level
NGO financial management strengthening	

Grant Performance Task Team

1. Observe/confirm execution of expected key activities as per work plans (key activities may include hiring, training, service expansion).
2. Observe/confirm collaboration between PRs and between SRs on joint activities.
3. Observe/confirm availability of pharmaceutical commodities and other key products at service delivery and community levels.
4. Observe/confirm integration of GF reporting into national disease reporting.
5. Compare technical results to benchmarks and discuss unusual differences with the PRs.

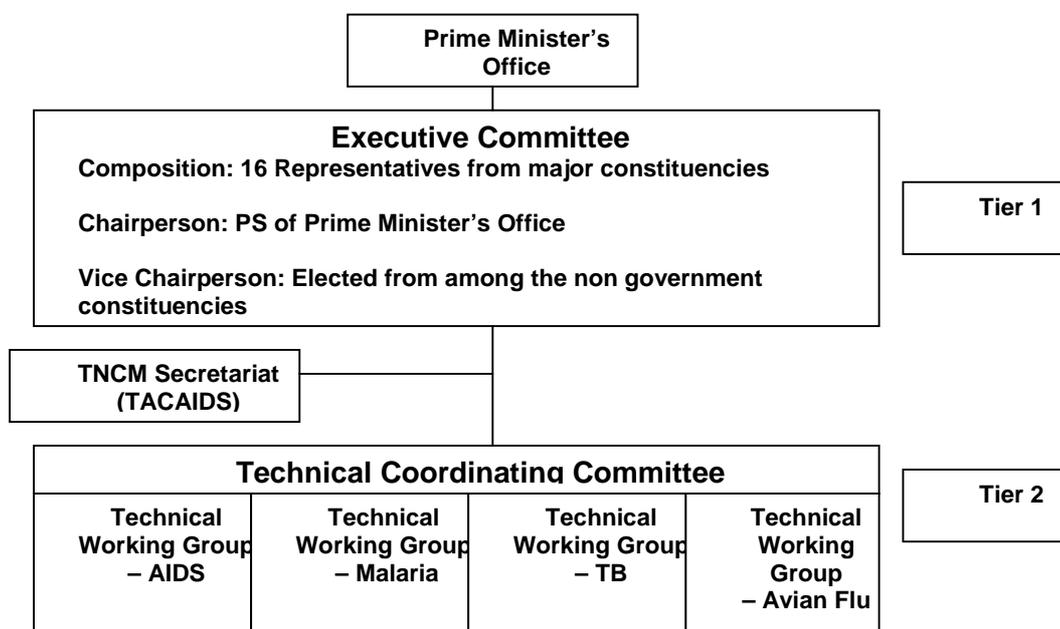
6. Observe/participate in periodic performance reviews led by PRs.
7. Identify and investigate technical bottlenecks and problems arising in grant implementation, supporting the PRs to find solutions or developing solutions for crosscutting or systemic problems beyond the reach of the PRs.
8. Observe/confirm that state governments/SACAs are informed of GF activities.
9. Conduct site visits as may be needed to investigate problems or periodic validation of activities.

Proposed skills and core competencies needed for Task team members and experts

Competency
Program Oversight
Disease specific expertise in AIDS, TB, Malaria, health systems strengthening, PLHA/TB/M activities, OVCs
Data and reporting systems
Programme implementation monitoring
Partnership management
Programme implementation
Results monitoring

Tanzanie

The Tanzania CCM – officially known as the Tanzania National Coordinating Mechanism (TNCM) – has a two-tier structure, as depicted below:



The roles and responsibilities for grant oversight of the various structures within the TNCM are described below (working from the bottom up).

Note:

LSR = Lead sub-recipient

TCT = Technical Coordinating Team (same as Technical Coordinating Committee)

Technical working groups

- Carry out active oversight, on a regular basis, of projects funded under the auspices of the TNCM, including site visits, and discussions with Principal Recipients, Lead Sub Recipients and Sub Recipients.
- Review grant implementation reports from Principal Recipients and project leaders, with attention to identifying possible bottlenecks and problems of implementation;
- Review Executive Dashboard reports;
- Prepare terms of reference and identify additional consultants and technical experts needed to clarify and resolve problems and bottlenecks in project implementation or assist the PRs/LSRs;
- Before each TNCM Executive Committee meeting, prepare and transmit to the TCT, a short memo summarizing grant progress and achievements, and identifying bottlenecks and issues that require TCT or TNCM Executive Committee attention;
- Provide feedback to the Principal Recipients on project implementation;
- Follow up on questions and issues, as instructed by the Executive Committee, via the TCT, and report back on results;

- Review annual summary work plans, budgets and procurement plans, provide feedback, and submit recommendations to TCT for the Executive Committee;
- Prompt PRs/LSRs to develop plans for reprogramming unused funds and refer those plans to the TCT and Tier 1 for review;
- Facilitate preparation of the Phase 2 and Phase 3 submissions.

Technical Coordinating Team (or Technical Coordinating Committee)

- Ensures that each Technical Working Group develops and carries out a plan for tracking and providing oversight of Global Fund grant implementation, in conformity and coordination with national M&E system (e.g.TOMSHA);
- Reviews and amends summary reports from Technical Working Groups on each grant or project, adding information about cross cutting issues and other problems and bottlenecks as needed;
- Investigates problems, bottlenecks surpassing the competence of the TWGs and develops options for resolution;
- Transmits amended summary reports to the TNCM Secretariat for distribution to the Executive Committee before each meeting;
- Presents the reports orally at Executive Committee meetings and explains those cross-cutting and other issues requiring attention and decision making by the Committee;
- Transmits feedback from the TCT and the Executive Committee to the Technical Working Groups and Principal Recipients/Sub Recipients and ensure that follow up is made as appropriate;
- Meets with the TNCM Secretariat about critical issues to begin resolution process;
- Reviews TWG findings on annual plans and transmit information to the Executive Committee;
- Ensures that technical and financial issues are addressed adequately in Phase 2 and rolling Phase 3 submissions and monitors preparation of the Phase 2/Phase 3 activities to ensure compliance with deadlines;
- Refers final Phase 2 and Phase 3 submissions to Executive Committee for review and approval; assists PR/LSR to present Phase 2/Phase 3 submissions to the Executive Committee and answer questions;
- Prompts the TWGs and PRs regarding reprogramming of unused funds and ensures that recommendations/budgets are prepared and transmitted to TNCM Executive Committee for review;
- Receives complaints, investigates, and addresses conflicts arising with stakeholders or between PRs/LSRs/SRs and so informs the E.C.

TNCM Secretariat

- Provides logistical support to the TNCM Executive Committee for its monitoring activities and site visits;
- Organizes national implementation tracking activities and special investigations of problems as instructed by the TNCM Executive Committee;
- Oversees production of the Executive Dashboard reports;
- Orients new PRs/LSRs to the TNCM oversight process;

- Communicates findings from audit reports to the TNCM Executive Committee;
- As TCT Chair prompts the TWGs to carry out grant monitoring;
- Transmits to the Executive Committee grant summary reports, expert analyses, problem identification, and other monitoring results from the Technical Coordinating Team and the Technical Working Groups;
- Transmits to the Executive Committee annual plans and other materials from the PRs;
- Mobilizes the “Extended Secretariat” to assist with problem resolution surpassing the capacity of the TCT;
- Transmits recommendations to TNCM Executive Committee for reprogramming of unused funds, and for follow on (e.g. Phase II or rolling Phase III) funding.

Executive Committee

- Ensures that the funds are utilized for their intended purposes;
- Review annual work plans and budgets from the PRs;
- Monitors the implementation of GFATM and similar grants and ensures the identification of problems and barriers to implementation;
- Addresses systemic problems and barriers to implementation which surpass the authority or competence of Tier 2 and the PRs;
- Monitors the performance of PRs as project leaders and provides feedback;
- Monitors the project performance and impact on the national responses;
- Ensures that PRs reprogram grant funds which become available;
- Submits timely requests for continued funding for GF grants to the GFATM;
- Addresses all conflicts arising with stakeholders or between PRs/LSRs/SRs that cannot be resolved by Tier 2.