



Independent observer  
of the Global Fund

## Se familiariser avec le Manuel de politique opérationnelle du Fonds mondial : Première partie

Il y a plusieurs mois, j'ai écrit un article sur le langage du Fonds mondial qui a suscité de nombreuses réactions. J'ai été surpris de constater que toutes les réponses étaient favorables ; personne n'a tenté d'excuser les exemples que j'ai donnés de mauvais usage des mots et de manque de clarté. Il reste à voir si l'utilisation du langage au sein du Fonds mondial s'améliorera. En attendant, je me suis dit que j'allais examiner certains des manuels des politiques et de procédures du Fonds mondial, en commençant par le Manuel des politiques opérationnelles (OPM), pour voir comment il se lit.

À titre d'information, je dois expliquer que, dans le cadre de mes activités de consultant en gestion, j'ai élaboré et rédigé de nombreux manuels sur des sujets tels que la comptabilité et les systèmes d'information de gestion, les politiques et processus de privatisation, les codes d'éthique commerciale, la gouvernance d'entreprise et l'audit de la gouvernance d'entreprise. Je mentionne cela parce que je sais que l'élaboration d'un manuel de politiques et de procédures n'est pas facile. Placer les sujets dans l'ordre le plus logique est plus difficile qu'il n'y paraît ; on découvre rapidement des sujets supplémentaires à inclure, d'autres qui doivent être clarifiés pour tenir compte des variations et des exceptions et, par la suite, des modifications sont nécessaires pour refléter les changements dans la portée des activités et les changements politiques et organisationnels.

Cela dit, le Manuel des politiques opérationnelles a été développé il y a de nombreuses années (version 2 en 2014) et je m'attendais donc à un manuel facilement compréhensible par les utilisateurs internes et externes. Mon examen – ici et dans les articles suivants – porte sur la dernière version (version 2.33) publiée en septembre 2021.

Quiconque a examiné le Manuel des politiques opérationnelles peut constater qu'il ne s'agit pas d'un

manuel, mais d'une visite guidée. Comment puis-je dire cela ? Eh bien, lorsque vous achetez une voiture – un modèle que vous ne connaissez pas – et que vous voulez mieux comprendre les commandes ou savoir comment ouvrir le capot ou quoi que ce soit, que faites-vous ? Vous consultez le manuel du conducteur. Et là, surprise ! Le manuel comporte ce que l'on appelle une table des matières au début et, à l'arrière, un index alphabétique par sujet. Le Manuel des politiques opérationnelles a bien ce que l'on appelle une table des matières, mais il s'agit simplement d'une liste de notes de politique opérationnelle (NPO) et non du contenu complet, et il n'y a pas d'index. Je ne l'appellerai donc pas un manuel mais simplement " Manuel des politiques opérationnelles (OPM) " ou "volume".

Ma première rencontre avec ce volume ne m'a pas impressionné davantage, car ce que j'ai lu jusqu'à présent a servi à m'embrouiller plutôt qu'à m'informer. Les sujets semblent avoir été insérés sans vérifier que les termes utilisés ont déjà été définis. Si vous n'êtes pas déjà très familier avec les politiques et procédures internes et la structure organisationnelle du Fonds mondial, vous devrez chercher d'autres publications et sources pour comprendre à la fois le contexte et les sujets abordés.

Le Manuel des politiques opérationnelles s'ouvre sur ce qui semble être une contradiction. Le titre est "Pour les utilisateurs externes" mais la première phrase dit ensuite "Ce Manuel des politiques opérationnelles a été élaboré pour aider le personnel du Secrétariat du Fonds mondial à fournir des orientations...". Le lecteur doit donc supposer que, malgré le titre d'ouverture, le Manuel des politiques opérationnelles n'est pas destiné aux utilisateurs externes mais au personnel du Fonds mondial. Le titre d'ouverture devrait peut-être se lire comme suit : "Pour les lecteurs externes".

Préparez une valise pour les volumes que vous devrez transporter

Avant de nous lancer dans notre voyage mystérieux à travers cet Manuel des politiques opérationnelles, je dois signaler le mot "politique" dans le titre. Peut-être s'agit-il uniquement de politiques et non d'une description complète des procédures. Je dis cela parce qu'il ne s'agit que d'un seul volume de ce qui devrait être un compendium de volumes connexes. Par exemple, en ce qui concerne la conception, la soumission et l'examen des demandes de financement, les volumes connexes auxquels le lecteur est renvoyé, en plus du Manuel des politiques opérationnelles, sont les suivants :

- Document cadre (Gouvernance du Fonds mondial et documents de base) (février 2012)
- Politique de l'instance de coordination nationale, y compris les principes et les exigences (mai 2018).
- Code de conduite éthique pour les membres de l'Instance de coordination nationale (février 2021)
- Règlement des subventions du Fonds mondial (2014)
- Initiatives stratégiques 2020-2022
- La politique de durabilité, de transition et de cofinancement du Fonds mondial (avril 2016).
- Note d'orientation sur la durabilité, la transition et le cofinancement (mai 2020)
- Instructions pour remplir le modèle de budget détaillé (décembre 2019)
- Lignes directrices pour la budgétisation des subventions (décembre 2019)
- Manuel du cadre modulaire (octobre 2019)
- Lignes directrices sur le dialogue avec les pays, l'élaboration des demandes de financement et l'octroi de subventions
- Méthode d'allocation pour la période d'allocation 2020-2022 (mai 2019)
- Manuel du candidat 2020-2022 (juin 2021)
- Site web des applications C19-RM
- Lignes directrices du modèle de financement – Demandes de financement

– Orientation des candidats

– Soumissions et statut des demandes de financement

- Registre des demandes de qualité non financées
- Octroi de subventions
- Financement catalytique multi-pays
- Orientation des candidats
  - Séminaire en ligne sur les appels à propositions pour un financement multipays catalytique dans le cadre de la série iLearn sur le cycle de financement 2020-2022.
  - Fonds catalytiques multi-pays : Cycle de financement 2020-2022 (juin 2021)
  - Modèle de demande de validation de la continuité et instructions
  - Mémoire technique sur le rapport qualité-prix (novembre 2019)

Je n'ai jamais fait partie du personnel du Fonds mondial et la liste ci-dessus peut donc être incomplète (je sais que j'ai oublié de mentionner les politiques relatives aux environnements opérationnels difficiles et aux garanties supplémentaires ...). Et vous pouvez imaginer à quel point la liste serait longue si nous devions ajouter les documents relatifs à la mise en œuvre des subventions. Pour un observateur extérieur, il semble qu'il y ait une grande marge de manœuvre pour consolider et simplifier les documents de politique et de procédure et les lignes directrices – et inclure une table des matières et un index.

Je n'ai plus beaucoup de cheveux sur le dessus de mon cuir chevelu mais, si j'étais un membre de l'équipe nationale, je pense que je perdrais/arracherais bientôt le reste par frustration de devoir me familiariser et m'occuper de tant de documents.

Malgré ce défi, commençons par l'introduction du Manuel des politiques opérationnelles et parcourons le volume en suivant la "table des matières".

### Une non-Introduction

L'introduction d'un manuel doit décrire son utilisation et ses utilisateurs, sa structure, et fournir aux lecteurs un contact pour les questions et les suggestions ; et, dans le cas du Manuel des politiques opérationnelles, elle doit également expliquer l'utilisation des notes de politique opérationnelle. L'introduction au Manuel des politiques opérationnelles ne fait rien de tout cela ; elle est très courte (moins d'une demi-page) mais elle est très claire. Elle se termine par la phrase suivante "L'équipe nationale étant le principal mécanisme permettant d'assurer une supervision efficace et efficiente du portefeuille de subventions du Fonds mondial, le Manuel des politiques opérationnelles commence par donner des conseils sur la manière dont les équipes nationales doivent fonctionner et définit les responsabilités de chaque membre de l'équipe nationale."

### Les tables mystères

Toutefois, ce qui suit n'est pas un guide sur la façon dont les équipes nationales doivent fonctionner. Ce qui suit est constitué de trois pages de tableaux : (i) Critères révisés de catégorisation du portefeuille – approuvés par l'EMGC en mai 2018 ; (ii) Cycle d'allocation 2017-2019 : Catégorisation du portefeuille – pays et multi-pays ; et (iii) Cycle d'allocation 2020-2022 : Catégorisation du portefeuille – Pays et multi-pays. Aucune explication n'est donnée à ces tableaux, de sorte que le lecteur se demande pourquoi ils ont été insérés à ce stade et quelle est leur utilité. Dans cette situation, le mieux que l'on puisse faire est de les ignorer et de poursuivre la lecture sur la façon dont les équipes nationales devraient fonctionner.

Mais non : les orientations sur la manière dont les équipes nationales doivent fonctionner ne suivent toujours pas. Le lecteur devra attendre pour voir si ces conseils apparaissent un jour. Au lieu de cela, le

manuel passe à la Section 1 : Accès au financement du Fonds mondial. Celle-ci explique :

“Un candidat soumet au Secrétariat une note conceptuelle reflétant l’allocation indicative de fonds (telle que déterminée par le Secrétariat), sa stratégie nationale et les résultats d’un vaste processus de dialogue national multisectoriel entre le candidat, les partenaires techniques, les donateurs (y compris le Secrétariat) et les organisations de la société civile. Une fois que la note conceptuelle est examinée par le Secrétariat et le TRP, le GAC détermine un plafond budgétaire et le processus d’octroi de la subvention commence.

La CT entame des négociations avec les CCM et leurs PR désignés afin d’élaborer des subventions prêtes à être décaissées, qui seront soumises à l’approche du Conseil par le biais du GAC.”

Je dois d’abord dire que je pense que la déclaration ci-dessus est inexacte en suggérant que le Secrétariat détermine l’allocation des fonds, car je suis sûr que le Comité stratégique et d’autres sont impliqués dans le processus d’allocation. Oui, c’est du chipotage, mais tout le contenu du Manuel des politiques opérationnelles devrait être exact.

Le processus d’ouverture implique donc un “demandeur”, mais sans définition de qui peut être un demandeur. Et, pour comprendre ces paragraphes d’ouverture, le lecteur doit déjà connaître la signification d’une “note conceptuelle”, de l’“allocation indicative de fonds” et des acronymes “TRP”, “GAC”, “CT” et “CCM”. Pourquoi n’y a-t-il pas une liste d’acronymes dès le départ ? De plus, l’utilisation du terme “note conceptuelle” a certainement cessé il y a plusieurs années lorsqu’il a été remplacé par “demande de financement” (qui est exactement ce qu’était la note conceptuelle) ?

Préparez-vous à ouvrir votre valise

Elle est suivie d’une note de politique opérationnelle (NPO) sur la conception et l’examen des demandes de financement (pour la période d’allocation 2020-2022). Nous pouvons supposer qu’il s’agit d’une note de politique opérationnelle parmi d’autres, auquel cas il serait utile, à des fins de référence, de lui attribuer un numéro/code de référence.

La note de politique opérationnelle commence par : “Les demandes de financement bien conçues et examinées efficacement aident le Fonds mondial à obtenir un impact maximal, conformément à la stratégie 2017-2022 du Fonds mondial : Investir pour mettre fin aux épidémies”. Le lecteur est laissé libre de décider s’il doit ou non se référer maintenant à ce document, mais il serait sage de conclure que ce document ne contient pas d’informations sur les procédures de conception et d’examen des demandes de financement.

La note de politique opérationnelle contient ensuite un diagramme en couleur, qui reste inexpliqué, avec ce qui semble être le titre “Stratégies nationales”, mais qui ne concerne pas le processus de conception et de révision du demande de financement.

Après ce schéma, le lecteur est informé que le processus de conception et de révision du demande de financement est guidé par quatre documents et un ensemble de principes fondamentaux de différenciation. Le premier document est le Document cadre du Fonds mondial. Le lecteur doit maintenant se rendre dans ce document distinct, dont la page d'ouverture est datée de 2001 mais dont le pied de page indique qu'il s'agit de la version de février 2012. Si vous savez ce que vous cherchez, vous trouverez dans les sections VI, VII et VIII certaines parties qui concernent les demandes de subvention et leur examen ; mais les procédures ne sont pas vraiment claires. Même si vous ne savez pas ce que vous cherchez, vous ne serez probablement pas plus malin. Pour l'instant, ne nous embarrassons pas de ce document ni des trois autres mentionnés (la stratégie du Fonds mondial, la politique de durabilité, de transition et de cofinancement et les termes de référence du groupe d'examen technique).

Les principes fondamentaux de différenciation approuvés par le comité stratégique du conseil d'administration sont désormais répertoriés. Qu'est-ce qu'un " principe fondamental de différenciation " ? En fait, qu'est-ce qu'un principe de différenciation ? La réponse se trouve dans une note de bas de page : " le Comité technique d'examen (TRP) évaluera les demandes de financement avec un regard différencié au lieu d'une approche standardisée "taille unique" (par exemple, pour les programmes dans des environnements opérationnels difficiles, les pays en transition, etc. Ce point est sûrement d'une importance fondamentale, nécessite plus d'explications et devrait figurer en tête du texte principal ?

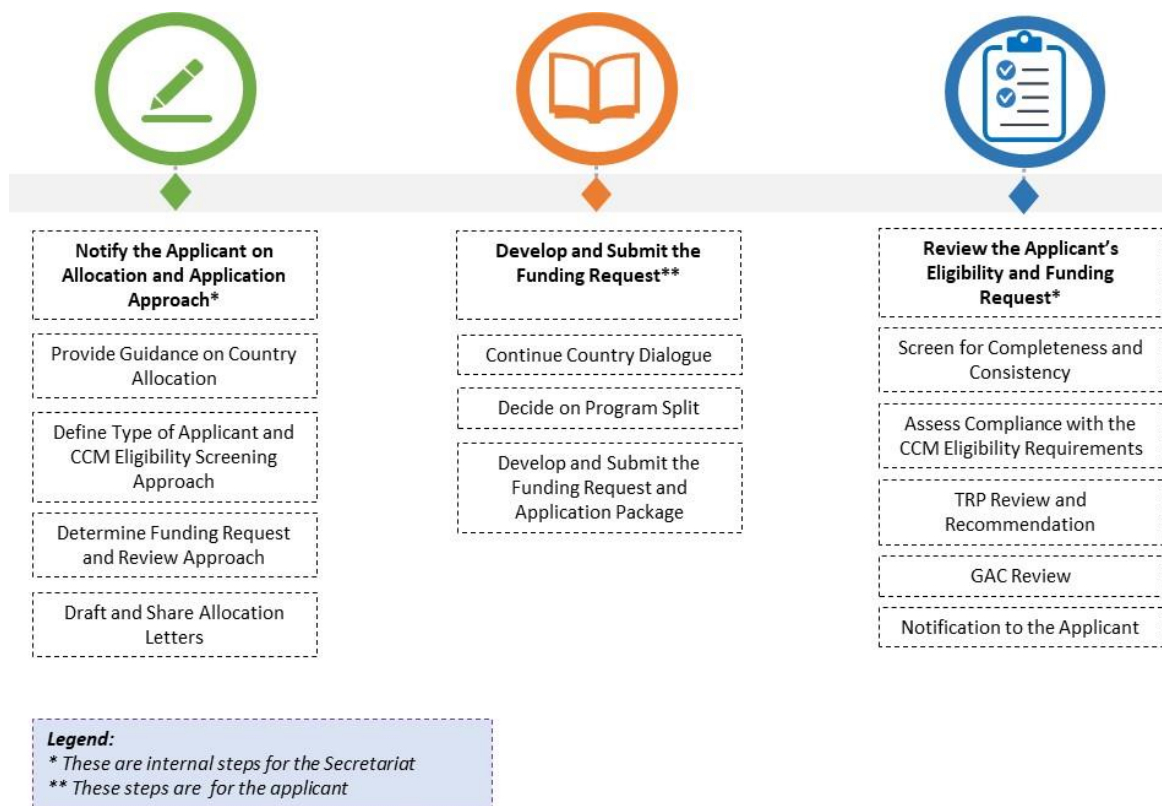
Six principes fondamentaux de différenciation sont énumérés (le terme "fondamental" n'est jamais expliqué et aucun principe "non fondamental" n'est mentionné) :

1. Niveau différencié d'examen indépendant.
2. Propriété du pays.
3. Processus personnalisé pour l'élaboration et la révision de la demande de financement.
4. Simplification et recentrage sur la mise en œuvre.
5. Révision ciblée et opportune du programme pour un plus grand impact.
6. Rationalisation et recentrage sur les informations essentielles à la prise de décision.

En lisant ces principes, il apparaît qu'à l'exception du point (a), qui concerne clairement les situations différenciées des pays, tous les points (b) à (f) s'appliquent à toute conception et révision du demande de financement. Le manuel devrait le préciser.

Maintenant, la note de politique opérationnelle déclare qu'il définit les règles et les exigences pour accéder aux allocations par pays et aux allocations combinées par pays à partir de la période d'allocation 2020-2022.

Mais ce qui suit est ce diagramme :



Il s'agit d'un diagramme impressionnant qui nécessite sûrement une explication. Au lieu de cela, l'exposé se lance dans la première étape, qui consiste à "informer le demandeur de l'allocation et de l'approche de la demande". En expliquant cette étape, le manuel indique que "Les demandeurs éligibles recevant une allocation seront notifiés par la lettre d'allocation avec les informations suivantes : (i) le montant de l'allocation pour les composantes éligibles de la maladie ; (ii) le type de demandeur et l'approche de la sélection d'éligibilité des Instances de coordination nationale (CCM) ; (iii) l'approche de la demande ; (iv) des conseils sur les exigences et les engagements de cofinancement ; et (v) d'autres informations pertinentes pour le pays/la composante."

Ainsi, selon le manuel, nous avons déjà des "candidats éligibles". Pour que ce soit le cas, il doit y avoir un processus déjà suivi qui a fourni les candidats éligibles. Où sont les politiques et les procédures à cet effet, et pourquoi ne sont-elles pas au début ? Il s'agit, après tout, d'un manuel opérationnel (politique).

Ensuite, le Manuel des politiques opérationnelles fournit des directives sur les allocations nationales et sur l'accès et l'utilisation des allocations. Il commence par définir l'allocation pays comme "le plafond initial de financement mis à disposition par le Fonds mondial pour chaque pays éligible pour toutes les composantes de maladie éligibles pour le cycle d'allocation applicable, conformément à la méthodologie d'allocation. Ce financement peut être complété par d'autres sources de fonds (voir l'annexe 1), ou peut être réduit, par exemple, en raison de recouvrements non effectués dans des circonstances extraordinaires, ou si les engagements de cofinancement de la période d'allocation précédente n'ont pas été respectés. Les fonds non utilisés de la période d'allocation précédente (par exemple, les fonds non décaissés, les soldes de trésorerie dans le pays, les soldes de trésorerie au niveau de l'agent d'approvisionnement), et tous les fonds recouverts liés aux décaissements effectués avec des fonds de subvention provenant de la période d'allocation précédente ne peuvent pas augmenter l'allocation d'un pays. Veuillez consulter les directives du Fonds mondial pour la budgétisation des subventions pour plus de détails."

Pour bien comprendre, le lecteur doit déjà être familiarisé avec – et comprendre – des termes tels que "pays éligibles", "composantes éligibles de la maladie", "cycle d'allocation applicable", "méthodologie

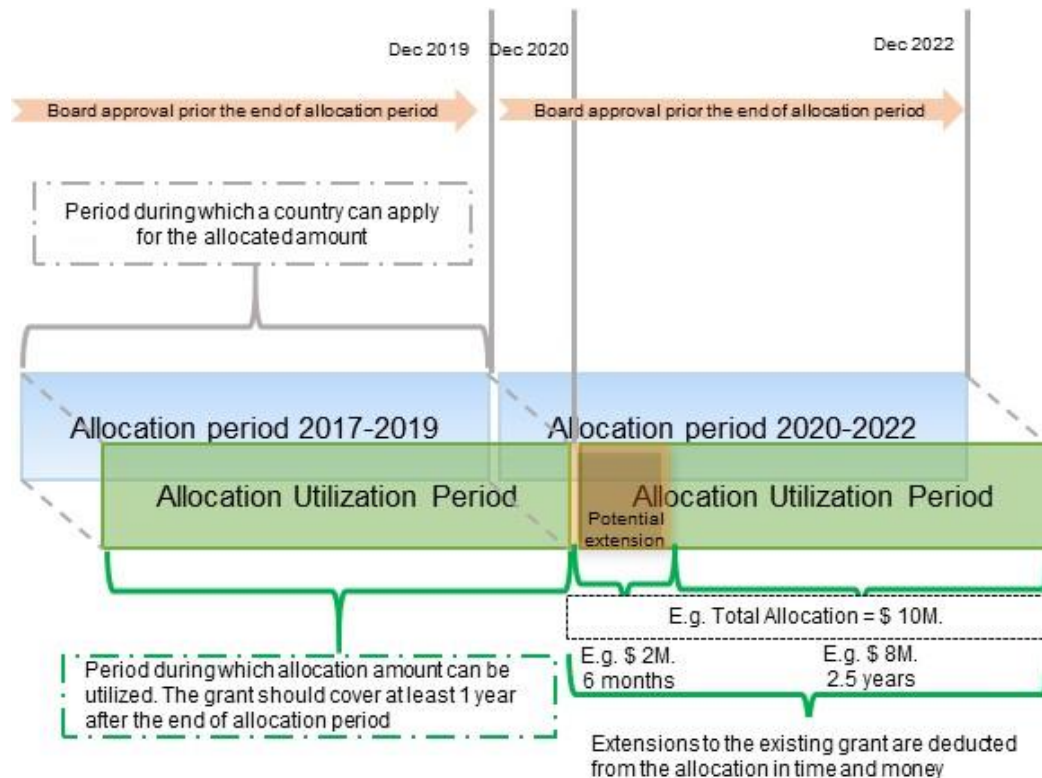
d'allocation", "recouvrements en cours...", "engagements de cofinancement" ou, à tout le moins, consulter les deux documents mentionnés.

Pour connaître les autres sources de financement, le lecteur est renvoyé à l'annexe A, sur laquelle, si vous êtes prêt à chercher, vous trouverez 13 pages. L'annexe A informe le lecteur que : "Sous réserve des critères d'éligibilité propres à chaque source de financement, les demandeurs peuvent recevoir des fonds des sources suivantes pendant la conception et la soumission de la demande de financement :". Donc maintenant, on nous informe qu'un demandeur peut recevoir un financement pendant la conception de la demande de financement, avant l'approbation de la subvention ; mais on ne nous dit pas comment. Ou ai-je mal compris ?

Pour continuer : en ce qui concerne le délai d'accès aux allocations : "Pour chaque pays, il est possible d'accéder à l'allocation pour les composants éligibles, conjointement avec d'autres composants ou séparément par chaque composant, une fois par période d'allocation. Nous voyons donc à quel point il est important de comprendre ce qu'est un "composant éligible", car il n'y a qu'une seule chance dans la période d'allocation de trois ans. Pour une personne extérieure, une seule chance semble dure. Il doit y avoir une bonne raison à cela, mais elle n'est pas fournie ici. La bonne nouvelle est qu'une note de bas de page informe le lecteur que "des portions de l'allocation peuvent être utilisées avant le début de la nouvelle période de mise en œuvre...". Quelles "parties" et pourquoi ne sont pas claires.

Votre imagination est maintenant requise

Il est suivi d'un chiffre qui n'est pas mentionné, mais qui semble pouvoir être utile si seulement il était expliqué :



Je vois bien que je ne réussirai jamais l'examen d'entrée au Fonds mondial, car je ne sais pas quoi écrire à ce sujet. Quel est son but ? Voilà un exemple de contributeurs et d'assembleurs de ce volume qui n'ont pas pensé aux utilisateurs peu familiers avec les sujets.

Mais on y trouve enfin quelque chose de facilement compréhensible : des définitions des quatre types de candidats au financement du Fonds mondial et de l'approche de sélection différenciée pour les critères 1

et 2 de recevabilité des CCM. Ces définitions auraient dû apparaître plus tôt. Nous pouvons déjà constater que ce manuel a besoin d'être restructuré et réorganisé.

Je crains que vous ne soyez en train de faire une indigestion, alors je pense que je ferais mieux de m'arrêter. Dans le prochain article, je pourrai peut-être même passer aux processus de demande et d'examen des demandes de financement.

Feedback

[Read More](#)

---