



Independent observer
of the Global Fund

Réflexions d'une rédactrice de demandes de financement au Fonds mondial

Cette année, j'ai rédigé trois demandes de au Fonds mondial pour des programmes africains de lutte contre le VIH et la tuberculose. Pour la première période d'examen (20 mars 2017), j'ai rédigé une demande pour le Zimbabwe, pour la deuxième période (23 mai 2017) une pour la Zambie et pour la troisième période (28 août 2017) une demande pour le Swaziland.

Les demandes du Zimbabwe et de la Zambie ont été invitées à passer directement au stade de l'établissement de la subvention. Quant au Swaziland, le résultat de sa demande devrait lui être communiqué à la mi-octobre.

Aidspan a publié des informations sur ces trois demandes de financement lors de leur dépôt (voir les articles disponibles [ici](#) (en anglais), [ici](#), et [ici](#) (en anglais)).

Ensemble, ces trois propositions représentent plus d'un milliard de dollars. Ce n'est pas la première fois que je rédigeais des demandes de financement au Fonds mondial (en fait c'était les sixième, septième et huitième demandes), mais c'est la première fois que j'en ai rédigé trois consécutives, et ce en six mois.

Être plongée de manière si intense dans des processus nationaux si différents évoque toutes sortes de réflexions sur ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné et ce à côté de quoi nous sommes peut-être carrément passés. Quelques-uns des facteurs clés de réussite des pays ont consisté à entamer le processus tôt, solliciter et obtenir l'assistance technique nécessaire et faire participer les communautés touchées de manière significative.

Le temps consacré à la mise au point de ces demandes (de mon côté) varie grandement d'un pays à

l'autre, en fonction du calendrier du pays. J'ai consacré environ trois semaines à la rédaction de la demande de financement de la Zambie, contre près de neuf semaines pour le Swaziland. Quant à la demande du Zimbabwe, elle m'a pris approximativement cinq semaines. Je pense que commencer tôt est une bonne chose, cela donne le temps aux parties prenantes dans le pays d'étudier les premières versions et d'émettre des commentaires. Cependant, si le processus tire trop en longueur, il risque de distraire le personnel clé des programmes de son travail crucial de mise en œuvre des subventions en cours (et de leurs autres devoirs) qui, idéalement, ne devrait jamais passer après le travail d'élaboration des propositions. À mes yeux, un processus d'environ cinq ou six semaines de travail intensif est optimal.

La taille des équipes de rédaction avec lesquelles j'ai travaillé cette année était elle aussi très variée. Au Zimbabwe, quelque 130 personnes se présentaient tous les jours pour travailler à la rédaction. Au Swaziland, l'équipe avec laquelle je travaillais était environ deux fois plus petite (~60 personnes). L'équipe de la Zambie était la plus gérable en termes de taille, avec environ 30 personnes. Dans d'autres pays, j'ai travaillé avec des équipes de rédaction d'à peine huit personnes. Les équipes qui fonctionnent le mieux sont plus réduites, mais il est important qu'elles aient un groupe de référence plus large pour rassembler davantage de points de vue et éclaircir les éventuelles questions.

Pour gérer les groupes plus grands, j'ai trouvé utile de disposer d'une équipe de consultants en rédaction. Dans le meilleur scénario de cette année, j'avais différents consultants qui planchaient sur le VIH, la tuberculose, les questions de genre, les jeunes, les systèmes de santé et la société civile – qui me transmettaient tous des informations consolidées provenant de leurs sous-équipes.

Toutefois, davantage d'assistance technique n'est pas nécessairement mieux. J'ai vu des cas où les partenaires dans le pays ont perdu confiance dans le prestataire d'assistance technique, et d'autres où il y avait des heurts entre prestataires, qui ne travaillaient pas bien ensemble. Bien souvent, l'assistance technique était offerte au travers des partenaires (le plus souvent de la famille des Nations Unies) plutôt que spécifiquement demandée par le pays. Cela entraînait parfois une certaine confusion quant au mandat exact des consultants. Je pense que les pays doivent se sentir en droit de refuser l'assistance technique s'il n'y a pas de besoin spécifique identifié. Par ailleurs, j'ai souvent constaté que lorsque l'assistance technique est offerte plutôt que demandée, elle répond généralement à des intentions du donateur déguisées en main tendue.

L'engagement des communautés touchées – priorité fondamentale du Fonds mondial – varie lui aussi grandement d'un pays à l'autre. Le Zimbabwe se distingue comme un pays ayant pris cet engagement très au sérieux. Lorsqu'il s'est agi d'élaborer les budgets pour les professionnels du sexe, les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes et les communautés transgenres, l'équipe de rédaction a insisté pour que nous attendions l'arrivée des organisations communautaires et de la société civile concernée pour qu'elles puissent mener les discussions. Le Zimbabwe est le seul pays où j'ai observé cette attitude à ce niveau. Beaucoup de pays mènent des consultations avec les populations clés, mais ils sont peu nombreux à insister pour qu'elles dirigent l'élaboration des budgets.

Même lorsqu'un éventail suffisamment large de parties prenantes participe au processus, décider combien d'argent il convient d'affecter aux différentes interventions est une tâche extrêmement difficile. Étant donné que les pays ne peuvent pas dépasser le plafond de leur somme allouée et que les besoins sont presque toujours supérieurs au financement disponible, des choix difficiles doivent être faits. Il n'y a pas de méthodologie donnée à suivre pour prendre ces décisions. En Zambie, l'équipe de rédaction a soumis toutes les activités figurant sur sa « liste de souhaits », les consultants ont chiffré le tout, après quoi a commencé un processus d'établissement des priorités, afin de voir ce qui rentrait dans les limites de la somme allouée et ce qui serait placé dans la demande de financement hiérarchisée au-delà de la somme allouée. Au Zimbabwe et au Swaziland, les chefs d'équipe et moi-même avons dressé des budgets indicatifs (estimations approximatives) par module sur lesquels l'équipe de rédaction pourrait s'appuyer pour la hiérarchisation. Cela est loin d'être une science exacte. Au Zimbabwe, le budget

indicatif s'est avéré assez éloigné de la réalité, une fois les coûts calculés de manière détaillée. Au Swaziland, l'estimation s'est avérée plus exacte.

J'aimerais beaucoup pouvoir éliminer les devinettes et suivre une démarche plus scientifique. Un processus par étapes permettant de déterminer la répartition optimale de la somme allouée d'un pays serait un outil précieux. Celui-ci devrait bien entendu tenir compte des lacunes programmatiques et financières existantes du pays. Mais il n'existe pas de hiérarchie réelle permettant de savoir quelles lacunes combler en premier. Pour la plupart des pays, veiller à l'absence de lacune au niveau des traitements est la priorité absolue. Mais ce point de vue ne fait pas l'unanimité. Au Zimbabwe, un groupe de donateurs a adressé une lettre au président de l'instance de coordination nationale (dont plusieurs responsables de haut niveau au Fonds mondial ont reçu une copie), dans laquelle il se plaignait des « changements apportés aux enveloppes budgétaires allouées, qui entraînaient un centrage bien plus grand sur les traitements, au détriment du renforcement des systèmes de santé » (voir notre [article dans la version anglaise de l'OFM](#)).

Par rapport aux années précédentes, le Secrétariat du Fonds mondial semble certainement beaucoup plus attaché à aider les pays à rédiger des propositions gagnantes. Mais il est indéniable que chaque gestionnaire de portefeuille du Fonds a son propre style. Certains se sont maintenus entièrement à l'écart du processus, d'autres ont demandé à examiner plusieurs ébauches, et d'autres encore envoyaient chaque jour par e-mail des suggestions aux équipes. Sur les trois pays que j'ai aidés cette année, une équipe de pays s'est rendue sur place deux fois pendant la mise au point de la demande de financement, une autre une fois, et la troisième pas du tout. Pour les équipes de pays, il y a un équilibre délicat à trouver entre offrir des recommandations et avoir une attitude normative. Dans la plupart des cas, je pense que les équipes de pays devraient faire preuve d'un engagement plus rigoureux au stade des ébauches des demandes de financement, notamment pour réduire le risque que celles-ci doivent être retravaillées. Jusqu'à présent cette année, environ une demande de financement sur dix est « recalée », le pays devant dans ce cas la retravailler et la présenter à nouveau.

Les documents-types de demandes de financement et les instructions correspondantes sont par ailleurs beaucoup plus conviviaux que ceux du cycle de financement précédent. L'abandon du document-type modulaire a fait la joie de nombreuses personnes. Néanmoins, l'introduction de la liste des produits de santé atténue grandement cette satisfaction. La liste des produits de santé est un document-type se présentant comme un « bon de commande » détaillé, dans lequel les pays doivent énumérer avec exactitude les médicaments, les consommables et le matériel – marque comprise ! – qu'ils comptent se procurer avec les crédits de la subvention, en quelles quantités et à quel prix. À mes yeux, cela va un cran trop loin pour le stade de la demande de financement, qui devrait plutôt rester une synthèse de haut niveau.

Après mon marathon de rédaction de demandes de financement de cette année, je me réjouis d'un certain dépaysement. Après cet article, j'arrêterai un temps de rédiger des articles pour l'OFM, plusieurs de mes prochains projets présentant un conflit d'intérêts. Disons que je cesserai d'être « observatrice indépendante ». J'espère néanmoins pouvoir apporter des commentaires de temps à autre. Je pose donc cette plume pour le moment.

[Read More](#)
