

Orientations sur la cartographie des modalités de mise en œuvre

(Mars 2017)

1 Introduction : cartographie des modalités de mise en œuvre dans le cadre du modèle de financement du Fonds mondial fondé sur l'allocation de fonds

Toutes les demandes de nouveaux financements présentées dans le cadre du modèle de financement fondé sur l'allocation de fonds doivent inclure une cartographie des modalités de mise en œuvre des subventions proposées. Cette carte vise à accroître la transparence concernant **les rôles et responsabilités de chacun**, et **la part** des crédits de la subvention attribués afin de pouvoir apporter des améliorations et d'introduire des mesures d'atténuation des risques dans les modalités de mise en œuvre pendant la négociation de la subvention, ainsi que pour consolider le suivi de l'ensemble de la subvention durant sa mise en œuvre.

La cartographie des modalités de mise en œuvre est exigée pour chaque subvention¹. Lorsqu'une subvention s'inscrit dans le prolongement d'une subvention existante, la cartographie des modalités de mise en œuvre doit être actualisée pour rendre compte de tout changement important.

Dans le cadre du modèle de financement fondé sur l'allocation de fonds, la cartographie des modalités de mise en œuvre sera utilisée comme suit :

Pendant la préparation de la demande de financement et l'établissement de la subvention :

- *Préparation de la demande de financement* : les modalités de mise en œuvre peuvent être cartographiées dès qu'elles entrent en ligne de compte. Par exemple, si le système de santé national sera le premier mécanisme de mise en œuvre ou s'il est proposé que les précédents maîtres d'œuvre de la subvention conservent leur rôle dans le cadre de la nouvelle subvention, ces entités peuvent être cartographiées dès le début de la phase de préparation de la demande de financement. Dans d'autres cas, comme lorsque de nouveaux maîtres d'œuvre vont être sélectionnés ou lorsque des modifications importantes seront apportées aux modalités de mise en œuvre existantes, il est possible que la cartographie doive être élaborée pendant la préparation de la demande de financement et l'établissement de la subvention.
- *Établissement de la subvention* : la cartographie des modalités de mise en œuvre devrait être poursuivie au cours de l'établissement de la subvention au fur et à mesure que les détails de la mise en œuvre de la subvention deviennent plus clairs et que des informations supplémentaires sont disponibles. L'instance de coordination nationale et le bénéficiaire principal sont officiellement chargés d'élaborer et de soumettre ladite cartographie au Secrétariat du Fonds mondial. Cependant, le processus même de cartographie étant un moyen efficace de faciliter une communication précise sur les processus et risques pendant la négociation de la subvention, l'équipe de pays et l'agent local du Fonds peuvent y participer avec le bénéficiaire principal/l'instance de coordination nationale, notamment pour décider

¹ Voir ci-dessous pour les détails de la cartographie pour les subventions individuelles ou pour plusieurs subventions au sein d'une composante.

si plusieurs subventions doivent être cartographiées ensemble afin d'illustrer leurs interdépendances.

- *Au terme de la procédure d'établissement de la subvention* : après l'évaluation des capacités et avant la soumission de la subvention pour approbation par le Conseil d'administration, la cartographie des modalités de mise en œuvre doit être mise à jour pour refléter toutes les éventuelles modifications et informations supplémentaires. Les inconnues en suspens doivent également apparaître clairement. Cette carte sera l'un des documents essentiels relatifs à la subvention nécessaire pour la mise en œuvre.

Pendant la mise en œuvre de la subvention :

- La carte doit présenter les modalités réelles de mise en œuvre. Par conséquent, le bénéficiaire principal doit actualiser et soumettre de nouveau la cartographie (le cas échéant) afin de refléter les éventuelles modifications et informations supplémentaires au fur et à mesure de leur introduction.

2 Aperçu : qu'est-ce que la cartographie des modalités de mise en œuvre ?

Il s'agit d'une forme de « cartographie des processus », une méthodologie fondée sur les meilleures pratiques et utilisée par les responsables² de systèmes complexes dans les institutions publiques³ et privées à travers le monde. La cartographie des processus est recommandée en tant qu'outil intuitif, rapide et efficace pour (i) obtenir une compréhension exacte des processus existants, (ii) identifier les points à améliorer, tels que les obstacles, les doubles emplois et les maillons faibles, et pour (iii) instaurer un changement global, fidèle à la réalité.

Dans le contexte des subventions du Fonds mondial, la cartographie des modalités de mise en œuvre est la représentation visuelle précise d'une subvention (ou de l'ensemble des modalités de mise en œuvre d'une subvention ou d'un programme financé par plusieurs subventions). En effet, elle expose en détail la conception du programme et son déroulement à partir de la réception des fonds jusqu'aux activités mises en œuvre au niveau des bénéficiaires. La carte inclut : (i) toutes les entités recevant des crédits de la subvention et/ou jouant un rôle dans la mise en œuvre du programme (les bureaux du ministère de la Santé au niveau régional, local et des districts sont considérés comme des entités distinctes), (ii) le rôle de chaque entité dans la mise en œuvre du programme, (iii) les flux de fonds, de marchandises et de données, (iv) les bénéficiaires des activités du programme et (v) toutes les éventuelles inconnues. En définitive, une cartographie

² <http://www.flowmap.com/documents/booklets/dfc.pdf>

³ (*Documents disponibles en anglais*) Pour les services de santé, consulter le lien : http://www.institute.nhs.uk/quality_and_service_improvement_tools/quality_and_service_improvement_tools/process_mapping_-_an_overview.html ; pour la chaîne d'approvisionnement du secteur médical, consulter le lien : <http://wpcarey.asu.edu/hsrc-asu/upload/Supply-Metrics.pdf> ; pour la chaîne d'approvisionnement du secteur privé, consulter le lien : <http://www.supplychainquarterly.com/topics/Procurement/scq201102map/>

des modalités de mise en œuvre doit refléter avec précision et en détail ce que **chacun fait** et avec **quelle proportion** des crédits de la subvention.

3 Méthodologie : comment la cartographie des modalités de mise en œuvre est-elle réalisée ?

3.1 Cartographier une subvention au regard d'un programme

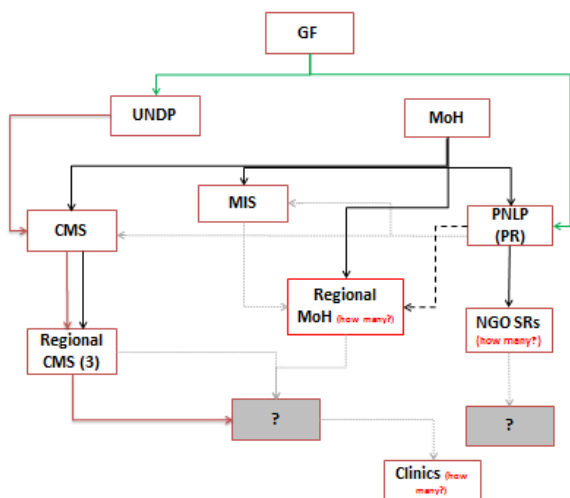
Dans la plupart des cas, une description des modalités de mise en œuvre dans le cadre d'une seule subvention sera suffisante pour présenter avec précision la façon dont un programme réalisera ses activités et, par conséquent, atteindra ses objectifs. Cependant, dans certains cas une seule subvention, considérée isolément, peut ne pas refléter avec précision la façon dont les objectifs du programme sont atteints (financement à deux voies, par exemple). Il peut alors être pertinent d'inclure des entités et des processus financés en dehors de la subvention concernée, afin de garantir une illustration exacte et détaillée de la réalité.

Étant donné qu'une cartographie vise en définitive à expliquer comment les objectifs du programme sont atteints, on pourra juger utile, au moment de déterminer la portée de la carte, d'envisager la subvention d'un point de vue ascendant, axé sur les bénéficiaires et les activités mises en œuvre.

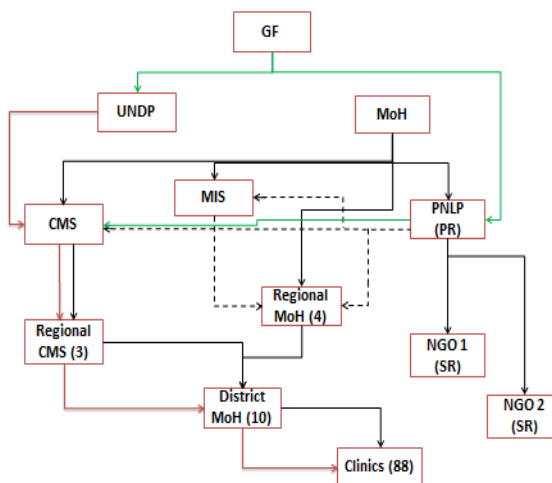
3.1.1 Il ne faut pas omettre d'entité – Il est possible d'indiquer les inconnues au besoin

Il convient d'établir un organigramme visuel présentant chaque entité (organisation, pas de personne physique) qui joue un rôle dans la subvention ou en reçoit des fonds depuis la phase d'avis jusqu'aux activités au niveau des bénéficiaires. Il est essentiel que la cartographie des modalités de mise en œuvre n'omette pas d'entités (par exemple, les bureaux au niveau régional et des districts), ne rassemble pas des entités en groupes génériques (par exemple, les établissements de santé), n'ignore pas certains types d'entités (par exemple, les principaux fournisseurs habituels) ou ne se limite pas au niveau des bénéficiaires (par exemple, uniquement les récipiendaires principaux et les sous-réceptaires). **Si vous ne disposez pas d'informations suffisantes pour cartographier l'ensemble des modalités de mise en œuvre, indiquez plutôt les inconnues sur la carte.** En effet, il est essentiel d'inclure les inconnues afin d'identifier toute information supplémentaire qu'il faudra recueillir pour obtenir une compréhension exacte des modalités réelles de mise en œuvre.

Carte incluant des « inconnues » signalées par des points d'interrogation et du gris



Carte sans « inconnue »



Il est à noter que lorsque le même processus se répète dans plusieurs districts, le regroupement peut être acceptable dans la mesure où le processus exact est répété. Dans ce cas, il est possible d'indiquer le nombre d'entités concernées et de fournir en annexe une liste des entités avec leur adresse.

3.1.2 Composer la carte manuellement puis la transposer au format Excel ou Power Point

Afin de cartographier facilement les modalités de mise en œuvre, offrez-vous la souplesse d'établir la carte de la façon la plus simple et la plus intuitive possible. Il est généralement plus facile de commencer à présenter les modalités sur du papier ou sur un tableau blanc, avec des feutres ou des stylos de différentes couleurs. Il peut être plus efficace d'organiser une séance de cartographie commune avec les principaux maîtres d'œuvre qui sont mieux informés sur l'ensemble des processus, jusqu'au niveau des bénéficiaires. Plusieurs versions peuvent être préparées à mesure que les détails et les ambiguïtés sont clarifiés. La transposition en version informatisée et propre peut être réalisée dans un deuxième temps, afin de résumer les résultats du processus de cartographie.

Conseils pratiques :


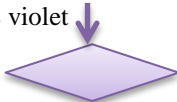

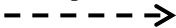

1. Préparez les fournitures nécessaires : marqueurs (voir la légende proposée ci-dessous), fiches cartonnées ou quarts de pages, scotch ou punaises adhésives, tableau blanc ou grande feuille, un appareil photo.
2. Écrivez le titre de la/des subvention(s) à cartographier et la date de l'exercice sur l'extrémité supérieure de la page, du tableau.
3. Sur chaque fiche cartonnée, écrivez le nom d'une entité (lorsqu'il s'agit de plusieurs entités de même type, telles que les bureaux dans les districts, vous pouvez indiquer le nom du bureau et le nombre de fois où il se répète).








4. Disposez et collez les entités sur la page/le tableau de façon à faire apparaître les relations existantes entre elles. Vous pourrez toujours modifier la disposition des entités ultérieurement.
5. À l'aide de marqueurs, tracez les flèches indiquant les relations entre les entités. Présentez les rôles et responsabilités, ainsi que les flux de fonds/biens de cette façon.
6. En cas d'inconnue, tracez un point d'interrogation.
7. Ajoutez une légende expliquant les symboles utilisés sur la page.
8. Prenez une photo de la carte.

Transférez ces informations sur un fichier Excel. La présentation électronique de la carte doit être verticale (contributions en haut, produits en bas). La carte doit inclure le titre de la subvention, sa taille, la date de la cartographie et une légende expliquant les symboles. En outre, la version électronique doit être facile à lire par tous.

Symboles standardisés apparaissant sur la carte

Afin de faciliter sa consultation, la version électronique de la cartographie des modalités de mise en œuvre doit utiliser les principaux symboles indiqués ci-dessous :



À cartographeur	Dessiner	Commentaires
Entité	Un cadre 	Indiquez le nom de l'entité, le titre (récipiendaire principal, sous-récipiendaire), et dans les cas d'entités multiples portant le même nom (par ex. les bureaux régionaux) inscrivez le nombre d'entités. Les couleurs des cadres peuvent être choisies pour représenter différentes entités ou subventions (par exemple, noir pour les maîtres d'œuvre d'une subvention, violet pour les maîtres d'œuvre d'une autre subvention et marron pour les entités qui ne sont pas des maîtres d'œuvre mais qui influencent le programme).
Groupe de bénéficiaires	Un losange violet 	En bas de la carte, indiquez les bénéficiaires/le public cibles. Dans un losange violet, écrivez le nom du groupe de bénéficiaires et la taille de la population.
Liens hiérarchiques	Une ligne noire 	Autorité officielle entre les entités (pas obligatoirement les rapports d'autorité relatifs aux modalités de mise en œuvre de la subvention). Cela concerne par exemple des unités du ministère de la Santé qui relèvent du ministre.
Liens de coordination	Une flèche pointillée 	À utiliser dans les cas où une entité est responsable de coordonner/superviser la performance d'une autre aux fins de la subvention, mais ne possède pas une autorité officielle sur celle-ci. Les exemples comprennent un récipiendaire principal qui travaille en coordination avec le magasin central d'approvisionnement, ou le PNUD en tant que récipiendaire principal supervisant une unité gouvernementale agissant en qualité de sous-récipiendaire.
Transfert de fonds	Une flèche verte 	Représente les flux monétaires (du Fonds mondial vers un récipiendaire principal ou un agent d'approvisionnement). Cette flèche doit toujours être accompagnée d'un cercle vert (voir ci-dessous).


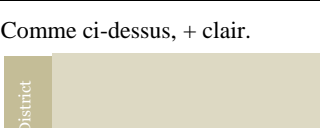
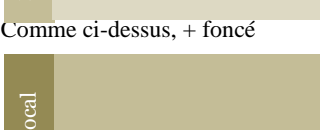

Transfert de biens (produits de santé)	Une flèche orange 	Représente le transfert de biens ou de marchandises. Cette flèche doit être principalement utilisée pour indiquer les transferts de produits pharmaceutiques ou de santé, mais un soutien nutritionnel peut également être représenté de cette façon. Cette flèche doit toujours être accompagnée d'un cercle orange (voir ci-dessous).
Flux de données	Une flèche bleue 	Représente les flux de données de suivi et d'évaluation.
Inconnues	Cadre gris  Ligne pointillée grise 	La couleur grise sert à indiquer les inconnues. Des entités et des relations peuvent être inconnues, etc. Plutôt que d'ignorer ces inconnues, ces symboles permettent aux parties de les signaler concrètement afin qu'elles ne soient pas oubliées.
Rôles et responsabilités	Texte libre, sous forme de commentaires dans le fichier Excel	Indiquer les rôles et responsabilités de chaque entité dans le contexte de la mise en œuvre du programme.
Flux de fonds	Un cercle vert 	Indique le pourcentage ou le montant réel du budget prévu. REMARQUE : après le début de la mise en œuvre, la cartographie doit être mise à jour annuellement pour intégrer également la proportion de fonds réels décaissés à chaque entité (50 %/20 %).
Flux de biens	Un cercle orange 	Indique le pourcentage ou la valeur réelle des biens prévus. REMARQUE : les proportions réelles de fonds décaissés doivent également être reflétées pour les biens (50 %/43 %).
Inconnues	Un cercle gris 	S'il s'agit d'une inconnue à ce stade, inscrivez-là.

Pour décider où placer les entités sur la carte, considérez la position de chaque entité au sein de la hiérarchie du programme national de lutte contre la maladie. Laissez suffisamment de place entre les entités afin d'indiquer le pourcentage de fonds qu'elles détiennent, ainsi que leurs responsabilités et rôles respectifs.

Menu descriptif des symboles supplémentaires

Les utilisateurs ont également trouvé ces symboles utiles pour présenter les modalités de mise en œuvre :

À cartographier	Dessiner	Commentaires
Ministère de la Santé	Un cadre avec trame de fond 	Plusieurs organisations peuvent comprendre des unités du ministère de la Santé. Toutes ces entités peuvent être cartographiées au-dessus et à l'intérieur d'un cadre avec trame de fond (rose) indiquant le ministère de la Santé.
Niveau national	Bande avec trame de fond marron clair sur l'ensemble de la carte avec « National » écrit à gauche : 	Les modalités de mise en œuvre s'étendent du niveau national, au niveau régional, des districts et local. Les entités peuvent être cartographiées au-dessus des bandes pour indiquer où se termine un niveau afin de simplifier la compréhension du système.

Niveau régional	Comme ci-dessus, + foncé. 	Les modalités de mise en œuvre s'étendent du niveau national, au niveau régional, des districts et local. Les entités peuvent être cartographiées au-dessus des bandes pour indiquer où se termine un niveau afin de simplifier la compréhension du système.
Districts	Comme ci-dessus, + clair. 	Les modalités de mise en œuvre s'étendent du niveau national, au niveau régional, des districts et local. Les entités peuvent être cartographiées au-dessus des bandes pour indiquer où se termine un niveau afin de simplifier la compréhension du système.
Niveau local	Comme ci-dessus, + foncé 	Les modalités de mise en œuvre s'étendent du niveau national, au niveau régional, des districts et local. Les entités peuvent être cartographiées au-dessus des bandes pour indiquer où se termine un niveau afin de simplifier la compréhension du système.
Entité non liée à la subvention	Rectangle avec coins repliés 	D'autres entités, telles que l'instance de coordination nationale, le Cabinet du Premier Ministre, d'autres donateurs, etc., ont également une influence sur la subvention. Les utilisateurs sont encouragés à indiquer ces entités et à leur attribuer des contours de couleurs différentes suivant leur type.

3.2 Indiquer les rôles et responsabilités

La carte doit également indiquer les rôles et responsabilités de chaque entité dans le contexte de la mise en œuvre du programme. L'identification des rôles peut se faire en même temps que la cartographie ou dans un second temps.

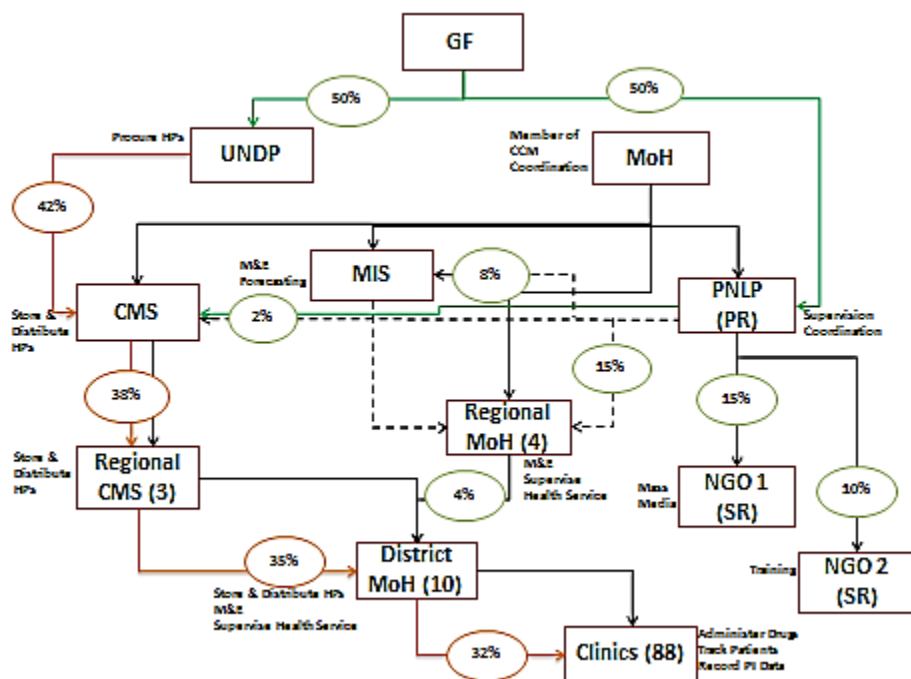
Afin de réussir cette étape, évitez d'utiliser un jargon technique pour permettre à toutes les parties prenantes de comprendre les rôles de la même façon et pour éviter les ambiguïtés. Ainsi, les rôles doivent être expliqués en termes pratiques et courants, en décrivant exactement ce que chaque entité doit faire pendant le déroulement du programme. À titre d'exemple, plutôt que d'indiquer « Communication de l'information sur le suivi et l'évaluation », le rôle de l'entité doit être décrit comme suit : « recueille les données et indique le nombre de patients traités ».

Il sera fréquent qu'une entité assume plusieurs rôles. La cartographie risque alors d'être surchargée en texte en cas d'utilisation de termes non techniques. Dans ce cas, les informations détaillées sur les rôles seront présentées dans un tableau et des expressions abrégées seront utilisées pour la cartographie. Sur la carte définitive, pensez à placer les rôles suffisamment près de l'entité afin de faciliter la compréhension. À nouveau, si les rôles sont inconnus ou incertains, la carte doit le signaler.

3.3 Indiquer les flux de fonds, de marchandises/actifs

La dernière étape de la cartographie consiste à recouvrir l'organigramme d'indications sur les flux de fonds et de marchandises/actifs prévus. Chaque étape du processus suppose probablement le transfert de fonds et/ou d'actifs, et ces montants doivent apparaître sur la carte. Pour éviter de prendre trop de place, il est possible d'utiliser des pourcentages du budget total de la subvention au lieu des montants exacts. Néanmoins, les montants exacts doivent être précisés en annexe.

Indiquez les flux de fonds et d'actifs sur la carte à l'aide d'un cercle (vert pour les fonds, orange pour les actifs) placé sur la ligne reliant deux entités. Voir le schéma ci-dessous à titre d'exemple :



3.4 S'assurer que la carte reflète la réalité

Il est essentiel que la carte ne soit pas le reflet de ce que le processus est ou devrait être aux yeux des responsables du programme. Elle doit plutôt chercher à refléter ce qu'il se passera réellement sur le terrain, après le début de la mise en œuvre. Pendant la phase de négociation de la subvention, cela peut se faire grâce aux échanges qui ont lieu entre l'exercice de cartographie et les évaluations systémiques. Étant donné qu'une version initiale de la carte servira à guider le Fonds mondial dans ses décisions concernant les entités à évaluer indépendamment d'un point de vue systémique, les conclusions découlant de cette analyse fourniront un éclairage sur la précision de la carte.

4 Utilisation interne des modalités de mise en œuvre par le Secrétariat du Fonds mondial

Le Secrétariat utilise la cartographie des modalités de mise en œuvre pour 1) identifier les « maîtres d'œuvre principaux et 2) évaluer le risque pour l'ensemble des modalités de mise en œuvre ». Pour obtenir une « subvention prête au décaissement », conformément à la note politique opérationnelle sur l'élaboration et l'approbation des subventions (paragraphe 11),

l'équipe de pays est tenue de soumettre au Comité d'approbation des subventions une cartographie des modalités de mise en œuvre mise à jour « tenant compte des risques ». Cette cartographie « tenant compte des risques » n'est destinée qu'à un usage interne du Secrétariat du Fonds mondial et n'est pas communiquée aux instances de coordination nationale ou aux maîtres d'œuvre.

4.1 Identifier les maîtres d'œuvre décisifs

Le Fonds mondial reconnaît que le récipiendaire principal ne peut pas à lui seul garantir le succès de la subvention, et c'est pourquoi il cherche à identifier les autres maîtres d'œuvre qui sont « décisifs » au succès d'une subvention. Selon les besoins, le Secrétariat peut se concentrer sur ces « maîtres d'œuvre décisifs » pour évaluer leurs capacités et leur proposer des approches d'atténuation des risques et de supervision (voir la note politique opérationnelle sur l'accès au financement et sur l'établissement des subventions, paragraphe 49). La cartographie des modalités de mise en œuvre aide les équipes de pays à identifier les maîtres d'œuvre décisifs (à l'exception du récipiendaire principal).

Le Guide d'utilisation de l'outil d'évaluation des capacités fournit une orientation sur ce qu'est un maître d'œuvre « décisif ». Cette tâche n'est pas figée – au fur et à mesure que de nouvelles informations font surface et que les priorités changent, certains maîtres d'œuvre peuvent perdre leur statut « décisif » et d'autres peuvent être remplacés en fonction de l'évolution des risques et des priorités au fil du temps.

Les maîtres d'œuvre peuvent être considérés comme « décisifs » si :

- *ils gèrent des portions importantes des fonds de subvention qui présentent des risques fiduciaires importants (par exemple, les sous-réceptaires qui gèrent plus de 50 pour cent des fonds de subvention) ; et/ou*
- *ils sont essentiels d'un point de vue programmatique et présentent des risques importants pour le programme (par exemple, les sous-réceptaires qui mettent en œuvre des activités risquées comme des formations, qui couvrent une vaste zone géographique, etc.) ; et/ou*
- *ils ont des antécédents de mise en œuvre faible ou peu fiable ; et/ou*
- *l'équipe de pays ne dispose pas d'informations suffisantes sur la capacité et les antécédents d'un maître d'œuvre jugé essentiel à la réussite du programme et à l'obtention d'un impact.*

L'objectif est que les équipes de pays comprennent le plus tôt possible dans la procédure (idéalement pendant l'élaboration des demandes de financement) quelles entités seront responsables d'une partie significative de la mise en œuvre, tant du point de vue programmatique que fiduciaire. L'identification des maîtres d'œuvre décisifs à évaluer (à l'exception du récipiendaire principal) est laissée à l'appréciation de l'équipe de pays et

dépend de la disponibilité d'informations fiables et suffisamment détaillées concernant les modalités de mise en œuvre proposées au moment de l'élaboration de la demande de financement et/ou au début de l'établissement de la subvention.

Pour compléter la cartographie des modalités de mise en œuvre avant la soumission des documents de subvention au Comité d'approbation des subventions, les équipes de pays sont tenues d'y indiquer les entités de mise en œuvre qu'elles ont identifiées comme « décisives ». Pour ce faire, il faut « marquer » l'entité de mise en œuvre décisive sur la cartographie des modalités de mise en œuvre avec une étoile rouge :

