



AUDIT REPORT

Audit des contrôles organisationnels clés du Fonds mondial

GF-OIG-21-009
27 mai 2021
Genève, Suisse

Qu'est-ce que le Bureau de l'Inspecteur général ?

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) protège les actifs, les investissements, la réputation et la viabilité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures pour accélérer la fin des épidémies de VIH, de tuberculose et de paludisme. Au travers d'audits, d'enquêtes et d'activités de consultance, le Bureau de l'Inspecteur général encourage les bonnes pratiques, limite les risques et fait état des actes répréhensibles dans un souci de transparence et d'exhaustivité.

Le Bureau de l'Inspecteur général est une unité indépendante du Fonds mondial. Il rend compte au Conseil d'administration par l'intermédiaire de son Comité de l'audit et des finances, et sert les intérêts de toutes les parties prenantes du Fonds mondial.

➤ Courriel :

hotline@theglobalfund.org

➤ Ligne téléphonique gratuite :

+1 704 541 6918

Service disponible en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe

➤ Message téléphonique - Boîte vocale sécurisée 24/24 :

+41 22 341 5258



Table des matières

1. Résumé	3
1.1 Opinion	3
1.2 Réalisations clés et bonnes pratiques	3
1.3 Difficultés et risques principaux	4
1.4 Objectifs, notations et portée	5
2. Historique et contexte	6
2.1 Procédures du Fonds mondial	6
2.2 Portée	6
3.1 Le suivi stratégique des contrôles organisationnels clés pourrait être renforcé afin de garantir l'identification, l'atténuation et le suivi des risques en temps opportun.	8
3. Constatations	8
3.2 Le suivi des recommandations du groupe technique d'examen des propositions s'améliore, en dépit de lacunes persistantes. Les contrôles visant la révision des subventions sont efficaces.	10
3.3 Les politiques et contrôles visant à garantir la préparation des subventions à la mise en œuvre sont dûment établis, mais ne sont pas encore intégrés.	12
3.4 Même si l'élaboration des contrôles des processus d'orientation des marchés s'est améliorée, leur déploiement reste lacunaire.	14
Annexe A : Classification et méthodologie des notations de l'audit	15

1. Résumé

1.1 Opinion

Les contrôles internes du Fonds mondial continuent de gagner en maturité. Ainsi, les contrôles visant plusieurs procédures clés se sont améliorés par rapport à ceux réalisés en 2019. La pandémie de COVID-19 a mis les contrôles à rude épreuve. Les équipes ont dû faire des choix difficiles pour hiérarchiser leurs activités, afin de garantir la continuité des programmes sans compromettre les processus opérationnels clés. Étant donné l'instabilité des contextes d'intervention et le profil de risque grandissant du partenariat, les contrôles internes devront encore évoluer. Le Secrétariat a comblé des lacunes précédemment identifiées, mais plusieurs faiblesses restent à résoudre.

Le suivi des révisions de subventions s'améliore, grâce aux contrôles veillant au respect des politiques applicables. Cela étant, quelques manquements sont toujours observés. Le suivi des recommandations du Groupe technique d'examen des propositions s'est amélioré, mais en raison des faiblesses de la supervision et du suivi, les problèmes pourtant signalés continuent d'affecter les avancées programmatiques. Le Secrétariat a renforcé les politiques et les contrôles sous-jacents du processus d'établissement des subventions. Même si les critères de « préparation à la mise en œuvre »¹ étaient globalement remplis avant le démarrage des subventions actuelles, les politiques et contrôles ne sont pas encore intégrés et appliqués systématiquement. La définition des processus d'orientation des marchés² s'est améliorée, mais les faiblesses persisteront tant que la définition et le déploiement complet des contrôles ne sont pas menés à bien. Par conséquent, la conformité de l'équipe fonctionnelle et le suivi de plusieurs contrôles relatifs à l'établissement des subventions, à la révision des subventions et aux processus d'orientation des marchés sont **partiellement efficaces**.

Le Département de la gestion des risques supervise régulièrement les risques liés aux procédures prioritaires, au moyen de mécanismes tels que le suivi des mesures d'amélioration convenues, et la notification des exceptions communiquées par les fonctions de première ligne. Cependant, ce suivi stratégique doit être amélioré, les contrôles étant appliqués de manière limitée et incohérente. Le suivi de la mise en œuvre des mesures d'atténuation clés par plusieurs responsables de deuxième ligne de la gestion des risques liés aux subventions reste incohérent. En conséquence, la gestion, l'assurance et le suivi stratégique de deuxième ligne des risques liés aux processus des subventions sont **partiellement efficaces**.

Globalement, le présent audit, les récents travaux du BIG et les travaux d'autres fournisseurs de garantie³ font état de contrôles organisationnels dûment conçus, sans défaillance majeure, mais comportant des lacunes en matière de mise en œuvre.

1.2 Réalisations clés et bonnes pratiques

Les contrôles des processus opérationnels clés ont été renforcés

Le Fonds mondial a adopté le cadre intégré de contrôle interne du COSO⁴, qui fournit des orientations pour l'établissement des contrôles internes. En conséquence, la documentation et le suivi des contrôles internes ciblant les processus opérationnels clés sont désormais plus rigoureux et garantissent un suivi régulier des mesures d'amélioration au travers d'examens des processus opérationnels clés, d'examens réguliers des tableaux de bord des résultats, et de suivis des exceptions par le Département de la gestion des risques.

¹ Les subventions visées par le présent audit satisfont largement à trois des quatre critères de « préparation à la mise en œuvre ».

² Les processus d'orientation des marchés incluent l'assurance qualité, la gestion de la demande et le suivi des stocks dans le pays.

³ Audits du BIG réalisés en 2019/2020 et Lettre de recommandation du vérificateur externe datée du 1^{er} mars 2021.

⁴ Le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) est une initiative associative du secteur privé ayant vocation à améliorer les résultats et la gouvernance des organismes au moyen de contrôles internes efficaces, et de mesures de gestion des risques et de dissuasion des fraudes. Le cadre COSO définit les contrôles internes, en présente les composantes et en souligne les principes, et fournit des orientations à tous les niveaux de gestion des activités de conception et de mise en œuvre des contrôles internes et d'évaluation de leur efficacité.

En 2019, le Secrétariat a lancé le déploiement d'un cadre de résultats et de responsabilités⁵. Cet outil a contribué au perfectionnement de 52 processus institutionnels à travers l'établissement d'un mécanisme d'amélioration de la documentation des processus au moyen d'un plan d'action. Il sert également à suivre régulièrement l'efficacité et l'efficience des processus opérationnels au moyen d'indicateurs et de cibles définis.

Le suivi des recommandations du Groupe technique d'examen des propositions s'améliore

Le Secrétariat a amélioré le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Groupe technique d'examen des propositions, notamment par la mise en service dans le système de gestion des subventions d'un module pour que les équipes de pays actualisent l'état d'application des recommandations émises par ce groupe. Pour les subventions du cycle de financement 2020-2022, les recommandations du groupe technique sont incluses dans le module de gestion intégrée des risques⁶ relatif à chaque subvention.

Le Secrétariat a renforcé les politiques et les contrôles sous-jacents du processus d'établissement des subventions

En préparation au cycle de financement 2020-2022, le Secrétariat a renforcé le centrage sur la préparation à la mise en œuvre et à ces fins, renforcé les politiques et les contrôles sous-jacents du processus d'établissement des subventions. La Note de politique opérationnelle sur l'établissement des subventions s'enrichit ainsi d'une section sur la préparation à la mise en œuvre et des formulaires d'examen renseignent le Comité d'approbation des subventions sur l'état de préparation à la mise en œuvre.

Le suivi de la révision des subventions s'améliore

Depuis 2017, le Secrétariat a renforcé plusieurs outils de contrôle afin que les investissements du Fonds mondial puissent être ajustés au regard des exigences programmatiques en cours de mise en œuvre. Des indicateurs sur la nature opportune des procédures de révision des subventions ont été définis dans le cadre de résultats et de responsabilités et sont communiqués trimestriellement. En 2020, des tableaux de bord ont été déployés afin de suivre la procédure de révision et de garantir leur déroulement dans le respect des échéances établies dans les politiques.

1.3 Difficultés et risques principaux

Suivi limité et incohérent des processus opérationnels prioritaires

Les directives relatives au suivi stratégique des processus prioritaires doivent être améliorées. Depuis 2016, cinq des vingt-cinq processus opérationnels prioritaires définis par le Département de la gestion des risques n'ont jamais été visés par un examen des processus opérationnels clés et aucun calendrier n'indique à quelle date ils le seront. Malgré l'absence de contrôles compensatoires en lieu et place de ces examens, le présent audit ne relève aucune conséquence grave ou lacune majeure en matière de contrôle.

Le suivi de deuxième ligne est incohérent, notamment concernant la mise en œuvre des mesures d'atténuation clés. Plusieurs responsables de la gestion des risques assument des fonctions de deuxième ligne à des degrés variables, avec des niveaux de maturité divers en matière de suivi et de supervision.

Le suivi des recommandations du Groupe technique d'examen des propositions doit être renforcé

En janvier 2021, 75 % seulement des recommandations du groupe technique⁷ liées aux subventions du NFM 2 avaient été mises en œuvre, essentiellement du fait de suivis inadéquats et insuffisants⁸. La pandémie de COVID-19 et les priorités divergentes du Secrétariat en 2020 (notamment pour l'établissement des subventions) ont également contribué à cette situation. En conséquence, le groupe technique a maintes fois soulevé les mêmes problèmes, ce qui pourrait entraver les avancées programmatiques.

Les politiques et contrôles d'appui à la préparation à la mise en œuvre ne sont toujours pas intégrés dans le processus d'établissement des subventions

⁵ Un ensemble défini de processus opérationnels couvrant l'ensemble des activités du Fonds mondial.

⁶ Plateforme en ligne intégrée dans le système de gestion des subventions. Les équipes de pays l'utilisent pour gérer, hiérarchiser et suivre les risques liés à chaque subvention, ainsi que les contrôles et les mesures d'atténuation y afférentes, tout au long du cycle de vie des subventions.

⁷ Recommandations du groupe technique devant être appliquées au cours du cycle de mise en œuvre des subventions.

⁸ Le taux de réalisation pour les subventions 2017 – 2019 prenant fin en 2021 est de 51 % seulement.

Les efforts visant à améliorer la mise en œuvre en temps opportun des nouvelles subventions ne fournissent pas encore les résultats attendus. Même si selon une note de politique opérationnelle, un plan de mise en œuvre doit être défini avant la date de début des subventions, 40 % des subventions (six sur quinze) visées par l’audit du BIG ne remplissent pas les critères de préparation à la mise en œuvre.

Des lacunes persistent au niveau des contrôles visant les processus d’orientation des marchés

Les contrôles dans les domaines relevés par des examens précédents du BIG ont enregistré peu d’améliorations en 2020, en raison des perturbations liées au COVID-19. Par exemple, une plateforme en ligne doit être établie afin d’améliorer la quantification et la prévision des produits de santé et une feuille de route détaillée doit être définie pour le déploiement de la stratégie en matière d’assurance qualité. Ces lacunes persisteront tant que les initiatives ne sont pas pleinement mises en œuvre et que des politiques/procédures ne sont pas formellement établies et que les rôles et responsabilités ne sont pas clairement attribués.

1.4 Objectifs, notations et portée

Le présent audit a globalement vocation à fournir des garanties raisonnables au Conseil d’administration du Fonds mondial sur l’adéquation des contrôles clés visant les processus pertinents et prioritaires au niveau du Secrétariat, tout au long de la période visée par l’audit, malgré les perturbations liées au COVID-19.

Il vise spécifiquement à déterminer les éléments ci-après :

Objectifs	Notation	Portée
a. Conformité de l'équipe fonctionnelle et suivi de plusieurs contrôles relatifs à l'établissement des subventions, à la révision des subventions et aux processus d'orientation des marchés.	Partiellement efficaces	Période de l’audit : janvier – décembre 2020 Domaines exclus de l’audit : L’audit exclut les contrôles stratégiques visés par les audits du BIG de 2019 et 2020, et les contrôles examinés par le vérificateur externe.
b. Hiérarchisation et suivi des contrôles organisationnels par le Département de la gestion des risques en 2020, et suivi stratégique par les fonctions de deuxième ligne.	Partiellement efficaces	

2. Historique et contexte

2.1 Procédures du Fonds mondial

Le Fonds mondial a établi plusieurs mécanismes afin d'améliorer l'élaboration et le suivi de ses contrôles internes, et de renforcer les résultats et la responsabilité, ce qui l'a aidé à atteindre le niveau de maturité « d'intégration », notamment :

a. Adoption du cadre intégré de contrôle interne du COSO

En 2014, le Fonds mondial a adopté les principes du COSO, un cadre largement utilisé pour l'élaboration des systèmes de contrôle interne visant à gérer les risques organisationnels. Le cadre facilite l'élaboration et le maintien des contrôles internes ayant vocation à appuyer l'atteinte des objectifs de l'organisme et pouvant être adaptés aux évolutions de l'environnement opérationnel et interne.

Les principes du COSO sont utilisés de plusieurs façons dans le cadre de la gestion des risques du Fonds mondial, par exemple pour les activités ci-après :

- la définition d'indicateurs des risques et des contrôles, et l'examen des processus opérationnels clés à des fins d'amélioration des contrôles dans le cadre des examens des processus opérationnels clés ;
- la définition de l'appétence au risque comme partie intégrante de la prise de décision ;
- et l'établissement des responsabilités du Conseil d'administration en matière de suivi stratégique des risques.

b. Élaboration d'un cadre de résultats et de responsabilités

En 2019, le Fonds mondial a établi un cadre de résultats et de responsabilités, un ensemble de processus opérationnels présentant les activités du partenariat et ayant vocation à mesurer l'efficacité et l'efficience des processus. Le cadre doit notamment permettre d'établir un mécanisme de perfectionnement de la documentation relative aux processus au travers de plans d'action. Il est supervisé par le Pôle Stratégie et Politiques et fournit trimestriellement au Comité exécutif de direction un éclairage sur les résultats du partenariat et une évaluation globale de la responsabilité. Le cadre définit trois objectifs principaux :

- **Responsabilité** : Les rôles et responsabilités sont définis et compris, et visent individuellement les personnes chargées de la conception, l'exécution et la prise de décision, des contrôles et de l'amélioration continue.
- **Collaboration entre les équipes** : Les responsables des processus et ceux qui y contribuent travaillent conjointement à l'atteinte d'objectifs alignés et ont une compréhension commune de leurs contributions respectives.
- **Amélioration des résultats** : Centrés sur l'amélioration continue, les indicateurs fournissent les données requises afin de renforcer l'efficacité des processus, l'allocation des ressources et les résultats individuels.

Cinquante-deux processus opérationnels couvrent tous les aspects des activités du Fonds mondial. Pour chaque processus, des indicateurs et des cibles ont été établis afin de suivre les résultats.

2.2 Portée

Le BIG a examiné le cadre de résultats et de responsabilités⁹ au moyen d'une démarche fondée sur le risque, afin de sélectionner les processus se prêtant à un test. Les processus visés par des audits du BIG en 2020, des audits menés en 2019 (si la pandémie de COVID-19 ne les a pas fortement impactés, comme l'audit sur l'éthique et l'intégrité), par d'autres fournisseurs d'assurance ou considérés peu risqués, ont été exclus. Cinq processus clés ont été sélectionnés aux fins du présent audit, qui couvre également le suivi stratégique de 25 processus prioritaires pour le Département de la gestion des risques.

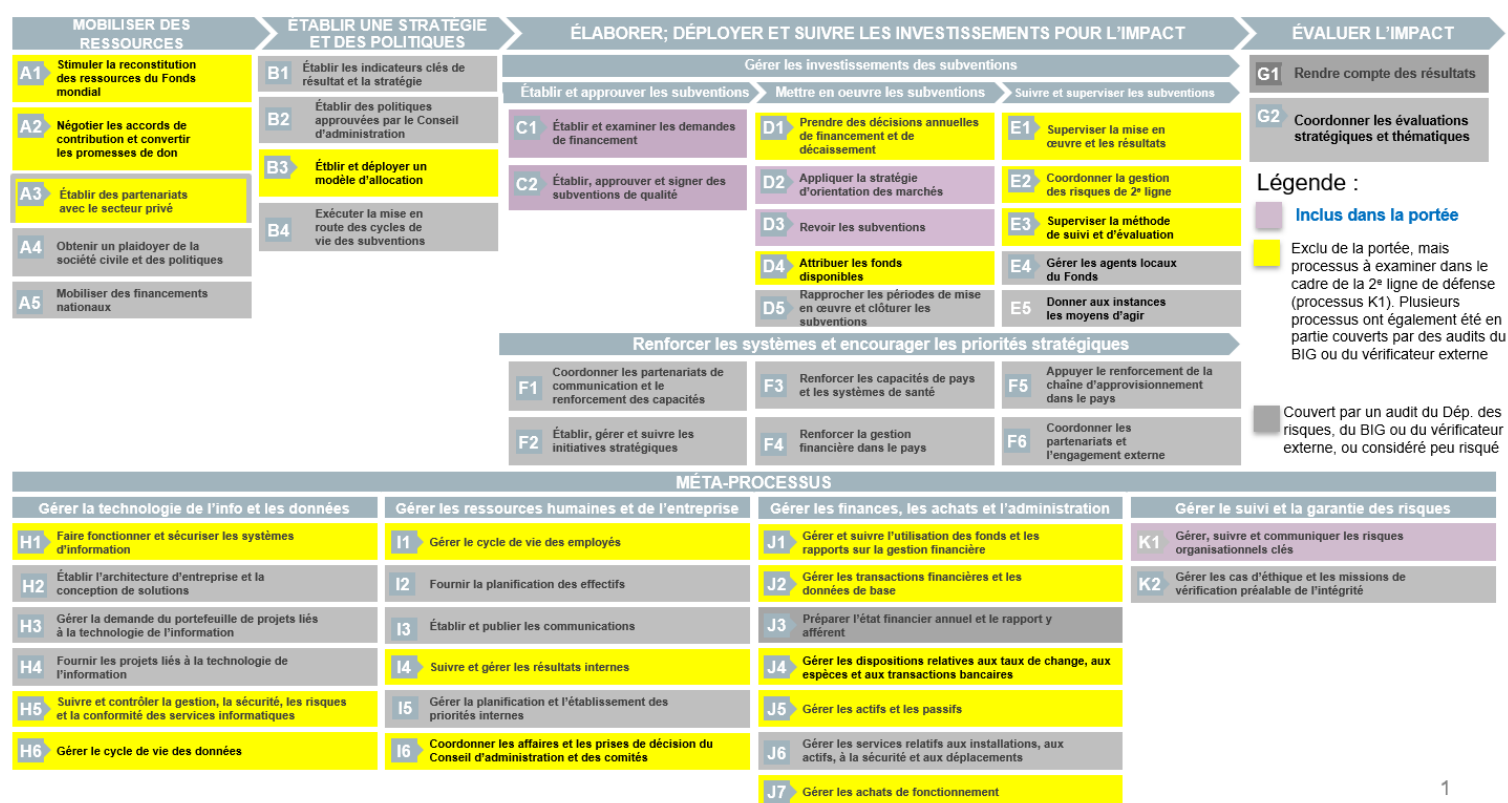
- Définir et examiner les demandes de financement, avec un centrage sur le suivi des recommandations du groupe technique

⁹ Le cadre comporte 52 processus. Cependant, le Secrétariat a la charge de 50 processus seulement. Les deux autres incombent au Bureau de l'Inspecteur général (Audit et enquêtes) et ont été exclus de la portée du présent audit.

- Établir, approuver et signer des subventions de qualité, avec un centrage sur le sous-processus lié à la préparation à la mise en œuvre
- Mettre en œuvre la stratégie d'orientation des marchés
- Réviser les subventions
- Gérer, suivre et signaler les risques organisationnels clés

Même si le présent audit couvre ces cinq processus clés, nous nous sommes appuyés sur d'autres contrôles organisationnels clés visés par de récents audits du BIG et sur d'autres contrôles examinés par le vérificateur externe. Par exemple, l'[Audit des contrôles financiers internes](#) du BIG a examiné les contrôles relatifs aux « *décisions annuelles de financement et de décaissement* », et notre [Audit de la préparation aux situations d'urgence](#) a examiné « *la fonctionnalité et la sécurité des systèmes d'information* ». De même, le vérificateur externe a examiné les contrôles clés relatifs à « *l'établissement, l'approbation et la signature de subventions de qualité* » et confirmé leur efficacité. Parmi les autres processus exclus de l'audit, le BIG a examiné comment la fonction de deuxième ligne (le Département de la gestion des risques) examinait les processus prioritaires dans le cadre de ses examens COSO réguliers.

Figure 1 : Cadre de résultats et de responsabilités du Fonds mondial



3. Constatations

3.1 Le suivi stratégique des contrôles organisationnels clés pourrait être renforcé afin de garantir l'identification, l'atténuation et le suivi des risques en temps opportun.

Les activités de suivi des risques, ralenties en raison de la pandémie de COVID-19, pourraient être améliorées par un suivi stratégique renforcé et une meilleure méthodologie.

En qualité de fonction de deuxième ligne, le Département de la gestion des risques joue un rôle central pour veiller à l'adéquation des contrôles organisationnels clés et à leur pertinence au vu de l'évolution des risques. Actuellement, il utilise plusieurs démarches pour examiner les risques organisationnels clés :

- suivi stratégique des risques organisationnels sans rapport avec les subventions
- examens approfondis des risques internes
- examens des contrôles internes des processus organisationnels
- suivi et notification des risques organisationnels et de l'appétence au risque au moyen du registre des risques organisationnels
- notification des risques thématiques et du profil de risque au travers des rapports sur les risques

Le Département de la gestion des risques utilise deux démarches distinctes pour suivre les risques internes liés aux 52 processus dans le Cadre de résultats et de responsabilités.

- **Suivi stratégique de 25 processus prioritaires sélectionnés par le Département de la gestion des risques, au moyen d'un examen des processus organisationnels clés.** Le Département de la gestion des risques évalue l'ensemble des processus organisationnels du Secrétariat, afin d'identifier ceux qui jouent un rôle stratégique, qui sont généralement poussés à prendre des risques, revêtent une importance et une complexité élevées, et comportent un nombre élevé de transactions à examiner. Le Département de la gestion des risques mène des examens des processus organisationnels clés afin d'évaluer l'adéquation des contrôles internes au regard des principes du cadre COSO¹⁰. Les examens vérifient que les contrôles internes sont en place et servent efficacement à fournir des garanties raisonnables sur l'atteinte des objectifs liés aux processus.
- **Processus non prioritaires.** Les responsables des processus (première ligne) sont chargés de mener un examen de la matrice de maîtrise des risques, qui sert de base pour déterminer comment un risque doit être géré. Le suivi stratégique du Département de la gestion des risques n'est pas systématique et est mené à titre consultatif.

La méthodologie des processus organisationnels clés prioritaires doit être actualisée

Une évaluation des risques est réalisée afin de sélectionner les processus clés devant être visés en priorité par un suivi stratégique des risques, en tenant compte de critères tels que la criticité et l'importance pour l'organisation. Les procédures opérationnelles¹¹ indiquent que l'établissement des priorités doit être revu périodiquement et tous les trois ans au minimum, ou après une modification majeure des processus opérationnels du Fonds mondial. Le dernier exercice a eu lieu début 2020, avant la pandémie de COVID-19. Par la suite, une analyse de l'impact du COVID sur les processus organisationnels a été menée début 2021 (afin d'examiner les niveaux de risque et de perturbation pour le plan de travail relatif à l'examen des processus organisationnels clés). Cependant, cette analyse n'a pas entraîné de modification de la notation utilisée pour hiérarchiser les processus clés, même ceux présentant un risque élevé et une perturbation modérée (« *appui au renforcement de la chaîne*

¹⁰ Le Committee of Sponsoring Organizations de la Treadway Commission (COSO) est une initiative associative du secteur privé ayant vocation à améliorer les résultats et la gouvernance des organismes au moyen de contrôles internes efficaces, et de mesures de gestion des risques et de dissuasion des fraudes. Le cadre COSO définit les contrôles internes, en présente les composantes et en souligne les principes, et fournit des orientations à tous les niveaux de gestion des activités de conception et de mise en œuvre des contrôles internes et d'évaluation de leur efficacité.

¹¹ Operating Procedures - Manage, Monitor and Report Key Organizational Risks daté du 20 février 2020

d'approvisionnement dans le pays » et « *gestion des agents locaux du Fonds* »). En conséquence, les priorités de 2021 restent inchangées par rapport à 2020, malgré le niveau de risque accru de plusieurs processus clés.

Le Département de la gestion des risques a établi des procédures opérationnelles pour l'examen et le suivi stratégique des processus opérationnels. Même si un processus a été établi afin de déterminer le type d'examen adapté à chaque domaine prioritaire, aucun calendrier n'en indique les échéances. En conséquence, cinq des vingt-cinq processus prioritaires n'ont jamais été examinés et aucun plan ne prévoit d'examen en 2021. Les processus relatifs à la « *gestion du cycle de vie des données* » et à l'« *allocation des fonds disponibles* » sont prioritaires depuis 2018 et le Département de la gestion des risques s'est prononcé en faveur d'un examen complet des deux, mais aucun examen n'a encore été réalisé.

Faible taux de réalisation des examens des processus opérationnels clés au regard du plan de travail

Le pourcentage d'examens réalisés au regard du plan de travail annuel est un indicateur du suivi des risques organisationnels clés. En 2019 et 2020, les taux de réalisation sont restés faibles, de 50 % et 43 % respectivement. Plusieurs priorités divergentes en 2019 et le manque de disponibilité des responsables des processus en raison des perturbations liées au COVID en 2020 ont nui aux taux de réalisation. Par la suite, les plans annuels de réalisation des examens n'ont pas été ajustés afin de tenir compte du manque de disponibilité des personnels ou des perturbations liées au COVID-19.

Même si des contrôles de première ligne (les responsables des processus) des processus ont été définis et mis en œuvre, le manque d'examens de deuxième ligne représente une opportunité manquée d'améliorer les processus. Aucun contrôle compensatoire n'a été mis en place en remplacement de l'examen des processus organisationnels clés. Pour autant, le présent audit ne relève aucune erreur ou lacune de contrôle majeure des processus qui n'ont été visés par aucun examen.

Pour les processus non prioritaires, leurs responsables sont tenus de mener un examen des matrices de maîtrise des risques, qui servent de base pour déterminer comment un risque doit être géré. Cependant, 32 % seulement des processus non prioritaires ont fait l'objet d'un tel examen à ce jour.

La gestion, l'assurance et le suivi stratégique de deuxième ligne des risques des processus liés aux subventions doivent être améliorés

Le [Rapport annuel du BIG de 2019](#) souligne le manque de suivi de la mise en œuvre des mesures clés d'atténuation des risques par les personnels de première ligne chargés de la gestion des subventions et notre examen indique que la mise en œuvre reste incohérente. Même si les risques liés aux subventions sont dûment identifiés et que des mesures d'atténuation appropriées sont définies, les risques en soi ne sont pas gérés.

Après la planification d'urgence des activités de lutte contre le COVID-19, plusieurs processus de garantie et de suivi des risques ont perdu leur priorité, notamment le suivi de la mise en œuvre des mesures d'atténuation clés liées aux subventions en cours. En décembre 2020, le taux de mise en œuvre de ces mesures restait faible. Il atteignait 28 % pour les subventions du NFM 2, sur un objectif de 90 %.

Selon un examen du Département de la gestion des risques, les examens menés par d'autres fonctions de deuxième ligne (Achat et approvisionnement pour les risques liés à la chaîne d'approvisionnement dans le pays, Suivi et évaluation, et Analyse des pays) sont définis et réalisés de manière incohérente, notamment au niveau du suivi de la mise en œuvre des mesures d'atténuation clés. Le manque de suivi et l'inefficacité de la vérification de l'application des mesures d'atténuation clés n'incitent pas les équipes de pays à s'assurer de la mise en œuvre opportune des activités par les bénéficiaires principaux.

Le Département de la gestion des risques conduit actuellement une initiative visant à renforcer la coordination du suivi de deuxième ligne de la gestion, de l'assurance et du suivi stratégique des risques liés aux subventions. Les travaux devraient être terminés au deuxième trimestre 2021¹².

Action convenue de la Direction 1

¹² Par exemple, la feuille de route relative à la chaîne d'approvisionnement a vocation à renforcer le suivi stratégique des risques liés aux achats et aux stocks dans les pays à travers une clarification des rôles et responsabilités en matière de suivi des risques y afférents.

Le Secrétariat intègre dans les directives opérationnelles les principes et la méthodologie visant à :

- déterminer la périodicité et la hiérarchisation des processus opérationnels clés (notamment le cycle d'examen de chaque processus) ;
- présenter le mécanisme de planification annuelle des examens des processus opérationnels clés (les critères appliqués) ; et
- indiquer les mesures qui seront appliquées aux processus inscrits au calendrier d'examen cette année-là, mais qui n'ont pas été examinés en raison de priorités divergentes.

TITULAIRE : Directeur de la gestion des risques

DATE D'ÉCHÉANCE : 31 décembre 2021

3.2 Le suivi des recommandations du groupe technique d'examen des propositions s'améliore, en dépit de lacunes persistantes. Les contrôles visant la révision des subventions sont efficaces.

Des indicateurs et des outils ont été définis afin de vérifier la mise en œuvre opportune des recommandations du groupe technique. Cependant, des lacunes sont observées au niveau du suivi et de la supervision au sein des départements chargés de la mise en œuvre.

Le Secrétariat a amélioré le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Groupe technique d'examen des propositions, notamment par la mise en service dans le système de gestion des subventions d'un module pour que les équipes de pays actualisent l'état de mise en œuvre des recommandations émises par ce groupe. Pour les subventions du cycle de financement 2020-2022, les recommandations du groupe technique dont l'approbation a été déléguée au Secrétariat sont incluses dans le module de gestion intégrée des risques¹³ relatif à chaque subvention.

Les contrôles liés à la révision des subventions se sont améliorés et sont efficaces

Les révisions de subvention ont avant tout vocation à permettre au Fonds mondial d'ajuster ses investissements au regard des exigences programmatiques en cours de mise en œuvre, afin d'optimiser l'impact des ressources conformément à la stratégie 2017-2022 du partenariat.

Depuis 2017, le Secrétariat a renforcé plusieurs outils de contrôle à ces fins. Une note de politique opérationnelle sur la révision des subventions consolidée et améliorée présente les différents types de révision et leurs critères d'approbation. Des indicateurs ont été définis dans le Cadre de résultats et de responsabilités et sont communiqués trimestriellement afin de suivre la nature opportune des processus de révision. En 2020, des tableaux de bord ont été déployés afin de suivre la procédure de révision et de garantir leur déroulement dans le respect des échéances établies dans les politiques. L'équipe chargée de l'efficacité opérationnelle au sein du Département de la gestion des subventions suit et supervise chaque trimestre les révisions des subventions. Actuellement, elle suit également chaque semaine les révisions relatives au Dispositif de riposte au COVID-19 ou aux assouplissements des subventions. Notre échantillon (15 subventions) relève des manquements mineurs à la politique.

Le suivi des recommandations du groupe technique en cours de mise en œuvre des subventions doit être amélioré

En 2020, le Secrétariat a établi un tableau de bord et un outil de suivi afin de vérifier la mise en œuvre des recommandations du groupe technique. Un indicateur a été défini et communiqué pour la première fois au troisième trimestre 2020, dans le cadre des rapports de résultats et de responsabilités à la direction. Selon notre examen de l'outil de suivi, 75 % seulement des recommandations du groupe technique liées aux subventions 2017 – 2019 avaient été mises en œuvre en janvier 2021¹⁴. Ce taux est encore plus faible pour les subventions prenant

¹³ Plateforme en ligne intégrée dans le système de gestion des subventions. Les équipes de pays l'utilisent pour gérer, hiérarchiser et suivre les risques liés à chaque subvention, ainsi que les contrôles et les mesures d'atténuation y afférentes, tout au long du cycle de vie des subventions.

¹⁴ Ce chiffre n'est pas définitif et le pourcentage augmentera probablement, puisque plusieurs subventions du cycle 2017-19 sont actives jusqu'en 2021 et 2022.

fin après 2020 (51 % pour les subventions se terminant en 2021). La pandémie de COVID-19 et les priorités divergentes du Secrétariat en 2020 (notamment pour l'établissement des subventions) ont contribué à ce faible taux.

Tous les trois ans, le Département de l'accès au financement vérifie les recommandations du groupe technique qui restent à appliquer au cours du cycle de mise en œuvre, avant les examens des nouvelles demandes de financement. Les résultats de cet examen sont communiqués au Département de la gestion des subventions et au Comité exécutif de direction. Les outils de suivi et la responsabilité doivent être renforcés au sein de toutes les équipes de pays, afin de garantir la mise en œuvre des recommandations du groupe technique.

Le manque de suivi des recommandations a ouvert la voie aux mêmes problèmes entravant à répétition les avancées programmatiques. Le Secrétariat a identifié 36 subventions dans 29 pays dont des problèmes avaient déjà été signalés par le groupe technique au cours du cycle de financement précédent.

Même si les recommandations du groupe technique sont incluses dans le module de gestion intégrée des risques et doivent être appliquées selon un calendrier spécifique au cours de la période de mise en œuvre (normalement dans les premières années de mise en œuvre), elles ne sont pas reproduites par des échéances spécifiques dans les outils de suivi du groupe technique, qui définissent une échéance à la fin de la subvention uniquement, ce qui ne facilite pas la résolution immédiate des éventuels retards. Par ailleurs, la base de données des problèmes soulevés par le groupe technique est lacunaire : des dates de réalisation sont manquantes, la classification du statut est inexacte et il manque un historique des vérifications confirmant la mise en œuvre des recommandations.

Action convenue de la Direction 2
Le Secrétariat renforce le mécanisme utilisé pour suivre la mise en œuvre des recommandations du groupe technique au moyen des actions ci-après :
1. Définition des rôles et responsabilités en matière de suivi et de supervision pendant le cycle de mise en œuvre des recommandations du groupe technique qui n'ont pas été pleinement appliquées dans les temps impartis. 2. Amélioration du suivi et de la supervision des recommandations du groupe technique, notamment du potentiel de suivi des recommandations devant être mises en œuvre sur une période excédant un cycle de financement.
TITULAIRE : Directeur de la Division de la stratégie, des investissements et de l'impact
DATE D'ÉCHÉANCE : 30 septembre 2022

3.3 Les politiques et contrôles visant à garantir la préparation des subventions à la mise en œuvre sont dûment établis, mais ne sont pas encore intégrés.

Le Secrétariat a établi des politiques et des contrôles pour le processus d'établissement des subventions. Un manque de conformité aux politiques et au fonctionnement des contrôles a été relevé. De ce fait, un composant clé de la préparation des subventions n'était pas en place au moment de la signature des subventions.

En 2020, le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé 164 subventions dans le cadre du cycle de financement 2020 – 2022, pour un budget total de 9,2 milliards de dollars US¹⁵. Au cours des cycles de financement précédents, plusieurs faiblesses liées à la préparation à la mise en œuvre ont été identifiées par le Comité d'approbation des subventions, le groupe technique de référence en évaluation et plusieurs rapports d'audit du BIG.

Par la suite, en préparation au cycle 2020 – 2022, le Secrétariat a accru son centrage sur la préparation à la mise en œuvre, et à l'établissement des politiques et contrôles sous-jacents du processus d'établissement des subventions. Une nouvelle section a ainsi été ajoutée à la Note de politique opérationnelle pour les processus d'établissement des subventions, une liste de contrôle (voir encadré) y afférente a été établie et des formulaires d'examen de l'établissement des subventions ont été préparés afin de fournir un état des lieux de la préparation à la mise en œuvre¹⁶.

Liste de contrôle de la préparation à la mise en œuvre

- ✓ Identification et sélection précoces des ressources humaines des bénéficiaires principaux
- ✓ Identification et sélection précoces des sous-bénéficiaires
- ✓ Identification et sélection précoces des fournisseurs de produits de santé et de services stratégiques
- ✓ Plan de mise en œuvre validé pour la première année de la période de mise en œuvre

Trois des quatre critères de préparation à la mise en œuvre étaient remplis avant la date de début des subventions

Les assouplissements opérationnels établis début 2020 indiquaient que les pays touchés par des perturbations liées au COVID-19 pouvaient demander une dérogation aux exigences de préparation à la mise en œuvre, afin d'obtenir six mois supplémentaires après la date de début pour y satisfaire. Malgré les perturbations liées au COVID-19, le BIG note que 87 % des subventions visées par son audit respectaient les trois premiers critères de préparation à la mise en œuvre (recrutement de personnels clés, sélection des sous-bénéficiaires et désignation d'un fournisseur pour l'achat de produits de santé) avant la date de début des subventions.

Les politiques et contrôles d'appui à la mise en œuvre des subventions ne sont pas pleinement intégrés dans le processus d'établissement des subventions

L'établissement de plans de mise en œuvre avant la date de début des subventions est essentiel au déploiement opportun des interventions et est requis au titre de la Note de politique opérationnelle du Fonds mondial. Or, le BIG note que 40 % des subventions (six des quinze subventions visées par le présent audit) n'en avaient pas établi. Cette lacune est en partie due à une compréhension variable des critères par les équipes de pays. Certaines pensaient qu'un budget détaillé suffisait ou que le bénéficiaire principal se chargeait d'établir le plan de travail.

À la fin du dernier trimestre 2020, 13 % seulement (sur un objectif de 70 %) des subventions avaient été signées un mois ou plus avant la date de début des activités. Cette situation est largement due aux difficultés liées au COVID-19 survenues pendant le processus d'établissement des subventions. Le Secrétariat a déployé des efforts importants afin d'améliorer la ponctualité des signatures de subventions. En conséquence, 92 % des subventions

¹⁵ Systèmes centralisés d'information sur les données - Fonds mondial

¹⁶ L'obligation de communiquer la liste de contrôle de la préparation à la mise en œuvre a été levée pour tous les portefeuilles, en raison de la forte charge de travail des équipes de pays pendant la période d'établissement des subventions en 2020 (courriel du Département Solutions et appui pour le portefeuille de subventions daté du 2 octobre 2020).

et des ordres d'achat ont été signés dans les temps impartis et 70 % des allocations avaient été signées à la fin du dernier trimestre 2020.

Le BIG a convenu de ne pas émettre d'action convenue pour cette section, car en février 2021, le Secrétariat a demandé aux agents locaux du Fonds¹⁷ d'évaluer le respect des critères de préparation à la mise en œuvre des subventions récemment signées pour les portefeuilles de pays essentiels et à fort impact. Les résultats de cette évaluation seront suivis par chaque équipe de pays et devront être vérifiés par le Secrétariat au moyen d'une analyse et de rapports centralisés (en cours d'élaboration).

¹⁷ Courriel du Directeur de la Division de la gestion des subventions aux équipes de pays daté du 11 février 2021.

3.4 Même si l'élaboration des contrôles des processus d'orientation des marchés s'est améliorée, leur déploiement reste lacunaire.

Le Secrétariat a défini des contrôles visant à combler les lacunes relatives au processus d'orientation des marchés, mais ils ne sont pas encore pleinement déployés et utilisés dans le cadre des prises de décision.

Dans sa stratégie d'orientation des marchés¹⁸, le Fonds mondial indique comment il peut contribuer à améliorer les résultats sanitaires en utilisant son statut pour encourager la solidité des marchés d'accès aux produits de santé. Les contrôles dans les domaines connexes identifiés par les précédents examens du BIG s'améliorent, malgré les perturbations liées au COVID-19. Par exemple :

- Une stratégie d'assurance qualité, notamment le mandat du Fonds mondial en la matière, a été définie en 2020. Une feuille de route détaillée des initiatives prioritaires, des rôles et responsabilités, notamment du suivi des critères d'assurance qualité et du renforcement réglementaire, a été approuvée. Cependant, les contrôles n'ont pas encore été définis.
- Une plateforme en ligne lancée en 2020 pour regrouper automatiquement les besoins de chaque subvention en produits de santé devrait améliorer les processus de quantification et de prévision. Il reste encore à établir une politique définissant les rôles et responsabilités relatifs à l'utilisation des outils de gestion des produits de santé et au regroupement des besoins, et le Secrétariat doit encore établir les contrôles y afférents.
- Des indicateurs offrant une meilleure visibilité des produits de santé au niveau du pays ont été mis en service en 2018 et améliorés en 2020. Face aux multiples méthodes de suivi des pays et à la faiblesse des données, le Secrétariat définit de nouveaux indicateurs afin de suivre la chaîne d'approvisionnement à plusieurs niveaux, notamment dans les entrepôts des magasins centraux et au niveau de la distribution. Le projet pilote lié à ces indicateurs doit être suivi à partir du deuxième semestre 2021.

Action convenue de la Direction 3

Le Secrétariat définit et suit les indicateurs de résultats de la chaîne d'approvisionnement afin d'offrir une visibilité des stocks et des flux de produits de santé et des données y afférentes communiquées à divers niveaux de la chaîne d'approvisionnement dans le pays, depuis les entrepôts centraux jusqu'aux établissements de santé.

TITULAIRE : Directeur des achats et de l'approvisionnement

DATE D'ÉCHÉANCE : 31 décembre 2021

¹⁸ Voir <https://www.theglobalfund.org/en/sourcing-management/market-shaping-strategy/>

Annexe A : Classification et méthodologie des notations de l'audit

Efficace	Aucun problème ou peu de problèmes mineurs relevés. Les procédures de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques sont conçues comme il convient, bien appliquées en permanence et efficaces pour donner une garantie raisonnable que les objectifs seront atteints.
Partiellement efficace	Problèmes modérés relevés. Les procédures de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques sont conçues comme il convient et généralement bien appliquées, mais un problème ou un nombre restreint de problèmes ont été identifiés et sont susceptibles de faire courir un risque modéré pour la concrétisation des objectifs.
Nécessite une nette amélioration	Un problème majeur ou un petit nombre de problèmes majeurs relevés. Les pratiques en matière de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques présentent quelques faiblesses de conception ou d'efficacité opérationnelle, à tel point que tant qu'elles ne sont pas corrigées, on ne peut raisonnablement garantir que les objectifs sont susceptibles d'être atteints.
Inefficace	Plusieurs problèmes majeurs et/ou un ou plusieurs problèmes fondamentaux relevés. Les procédures de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques ne sont pas conçues comme il se doit et/ou ne sont pas globalement efficaces. La nature de ces problèmes est telle que la concrétisation des objectifs est gravement compromise.

Le Bureau de l'Inspecteur général réalise ses audits conformément à la définition mondiale de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors, aux normes internationales de pratique professionnelle d'audit interne et au code d'éthique. Ces normes permettent de garantir la qualité et le professionnalisme des travaux du Bureau de l'Inspecteur général. Les principes et les détails de la méthode d'audit du Bureau de l'Inspecteur général sont décrits dans sa Charte, son Manuel d'audit, son Code de conduite et le mandat spécifique de chaque mission. Ces documents garantissent également l'indépendance des auditeurs du BIG ainsi que l'intégrité de ses travaux.

La portée des audits du BIG peut-être spécifique ou étendue, en fonction du contexte, et couvre la gestion du risque, la gouvernance et les contrôles internes. Les audits testent et évaluent les systèmes de contrôle et de supervision pour déterminer si les risques sont gérés de façon appropriée. Des tests détaillés servent à établir des évaluations spécifiques de ces différents domaines. D'autres sources de preuves, telles que les travaux d'autres auditeurs/fournisseurs d'assurances, servent également à étayer les conclusions.

Les audits du BIG comprennent habituellement un examen des programmes, des opérations, des systèmes et des procédures de gestion des organes et des institutions qui gèrent les crédits du Fonds mondial afin d'évaluer s'ils utilisent ces ressources de façon efficiente, efficace et économiquement rentable. Ils peuvent inclure un examen des intrants (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du programme), des produits (produits fournis par le programme), des résultats (effets immédiats du programme sur les bénéficiaires) et des impacts (modifications à long terme dans la société que l'on peut attribuer au soutien du Fonds mondial).

Les audits portent sur un large éventail de sujets et mettent l'accent sur les problèmes liés à l'impact des investissements, à la gestion de la chaîne des achats et des stocks, à la gestion des évolutions et aux principaux contrôles financiers et fiduciaires du Fonds mondial.