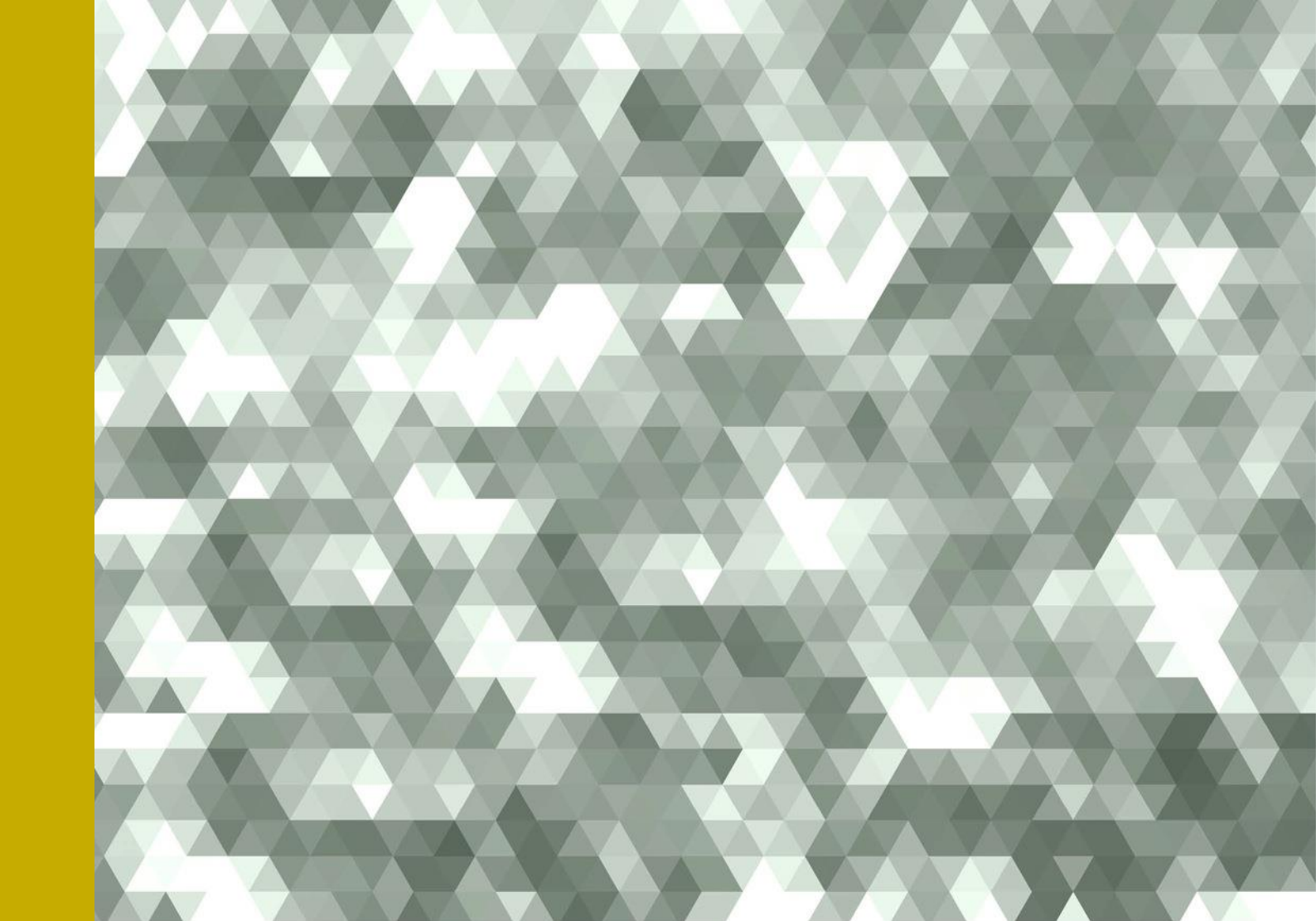




Rapport d'audit

Gestion des subventions du Fonds mondial dans les environnements à risque élevé

GF-OIG-17-002
09 décembre 2016
Genève, Suisse

La version en langue française de ce rapport est une traduction de courtoisie, la version en langue anglaise faisant foi.

Table des matières

Table des matières	2
I. Contexte.....	Error! Bookmark not defined.
II. Portée et notations	7
01 Portée	7
02 Notations	7
III. Synthèse	8
IV. Constatations et actions convenues de la Direction	112
01 Identification et classification des environnements à risque élevé, et interventions	112
02 Efficacité des mesures de sauvegarde instaurées aux fins de gérer les subventions dans les environnements à risque élevé	16
03 Rapport coût/efficacité des subventions dans les environnements à risque élevé.....	219
V. Tableau des actions convenues.....	223
Annexe A : Classification générale des notations de l'audit	245
Annexe B : Méthodologie.....	256

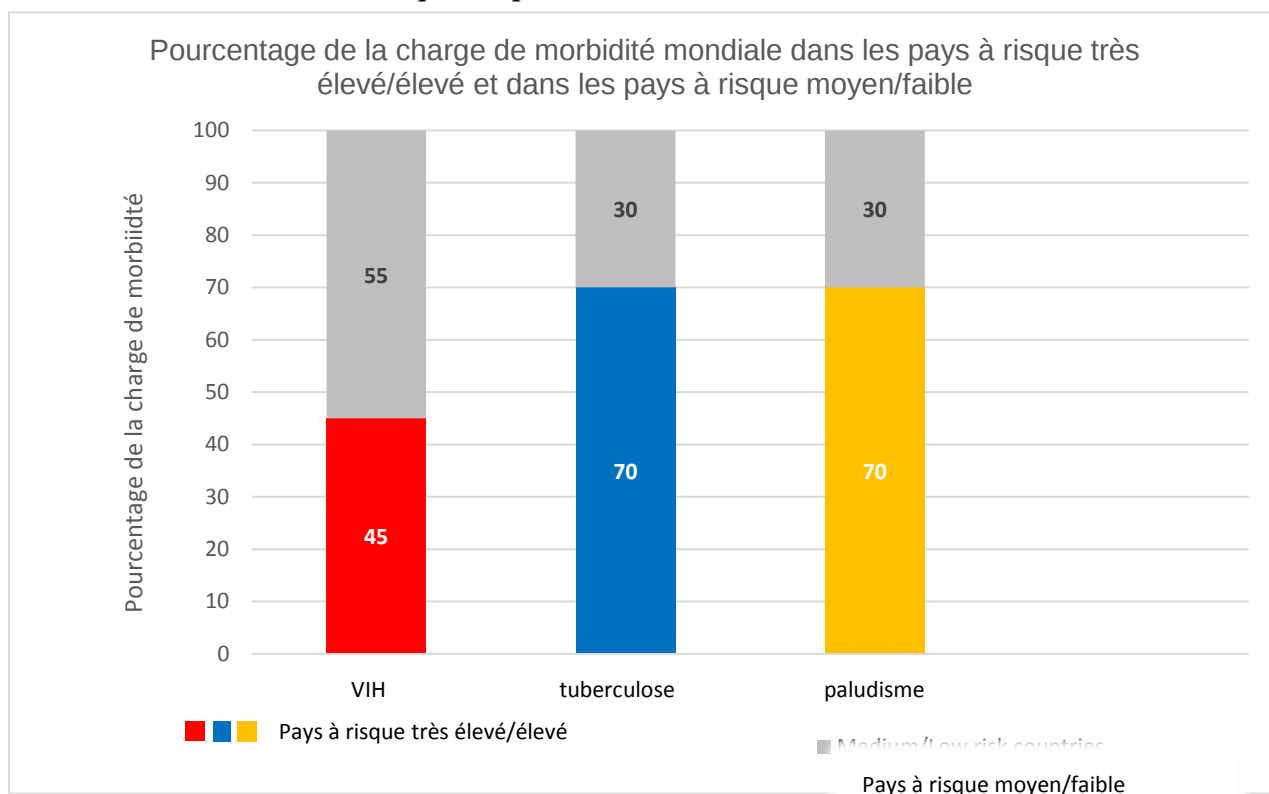
I. Contexte

Le Fonds mondial accorde des subventions destinées à la mise en œuvre de programmes de santé publique ambitieux, visant à étendre et intensifier la fourniture de services de santé. Or, certains environnements présentent des risques élevés en raison d'instabilités politiques, de faiblesses institutionnelles ou de capacités limitées des maîtres d'œuvre.

Sur plus de cent pays que compte son portefeuille, le Fonds mondial a classé 47 pays à risque élevé ou très élevé, selon une classification du risque appelée Indice de risque externe. Cet indice est obtenu à partir de dix indices calculés par d'autres organismes au vu de facteurs politiques, économiques, opérationnels et de gouvernance, qui contribuent au risque externe. En avril 2016, le Fonds mondial a déterminé que 24 de ces 47 pays constituaient des « contextes d'intervention difficiles ». Ces environnements ont un indice de risque externe élevé et se caractérisent par une faible gouvernance et des crises d'origine humaine ou naturelle¹.

Importance stratégique des subventions aux pays présentant un risque élevé ou très élevé²

Collectivement, les pays à risque élevé supportent une part importante de la charge de morbidité à l'échelle mondiale, comme indiqué ci-après :



La réussite des interventions dans les pays à risque élevé est essentielle à l'obtention d'un impact global³. La réduction de la charge de morbidité dans les contextes d'intervention difficiles fait partie intégrante de la nouvelle stratégie 2017/2022 du Fonds mondial, qui attache une importance particulière aux pays de cette catégorie. En avril 2016, le Conseil d'administration a approuvé une politique relative aux contextes d'intervention difficiles. Le Secrétariat rédige actuellement une note de politique opérationnelle y afférente⁴.

¹ Procès-verbal de la 35^e réunion du Conseil d'administration du Fonds mondial (en anglais): BM53_03-ChallengingOperatingEnvironments_Policy_en.

² Aux fins du présent rapport, les références aux pays à « risque élevé » ou présentant un « indice de risque extérieur élevé » s'appliquent à la fois aux pays à risque élevé et très élevé.

³ Le Nigéria et la République démocratique du Congo (RDC) supportent une part importante de la charge de morbidité des pays à risque élevé. Ils concentraient 35 % de la mortalité liée au paludisme à l'échelle mondiale et 20 % des décès à risque élevé en 2014-15.

⁴ Cette politique opérationnelle étant encore en cours d'élaboration, nous l'avons examinée en supposant que les travaux y afférents se poursuivraient parallèlement à nos constatations.

Depuis l'entrée en vigueur de son nouveau modèle de financement, le Fonds mondial a signé des subventions d'une valeur de 5,7 milliards de dollars US et avait décaissé 2,6 milliards de dollars en septembre 2016 à 47 pays présentant un risque élevé ou très élevé. En raison des risques et des capacités limitées spécifiques à ces pays, 61 % des subventions sont gérées par des agences des Nations Unies et des organisations non gouvernementales.

Malgré les difficultés, le Fonds mondial a réalisé des progrès notables et importants en matière de mise en œuvre d'interventions vitales dans ces 47 pays :

- Cinq millions de personnes ont reçu un traitement antirétroviral dans le cadre de programmes soutenus par le Fonds mondial. Cela représente 55 % du nombre total de patients placés sous traitement antirétroviral dans les pays soutenus par le Fonds mondial.
- Quatre cent vingt-quatre millions de moustiquaires ont été distribuées. Cela équivaut à 64 % des moustiquaires distribuées dans les pays soutenus par le Fonds mondial au total.
- Huit millions de patients atteints de tuberculose ont été guéris, soit 50 % des cas soutenus par le Fonds mondial dans l'ensemble des pays admissibles⁵.

Selon l'analyse du Secrétariat, des avancées ont été réalisées en lien avec les trois maladies. Dans treize pays présentant un risque et une charge de morbidité élevés, l'incidence du VIH a diminué d'au moins 50 % entre 2000 et 2015. Sur la même période, l'incidence de la tuberculose a connu la même diminution dans sept pays présentant un risque élevé et une forte charge de morbidité. Enfin, les décès liés au paludisme ont également chuté d'au moins 50 % dans 14 pays à haut risque fortement touchés par la maladie.

Mécanismes et outils utilisés dans les pays à risque élevé

Depuis sa création, le Fonds mondial a mis en place plusieurs outils aux fins de maîtriser les difficultés inhérentes aux contextes difficiles.

Politique de sauvegarde supplémentaire

Depuis septembre 2016, le Fonds mondial renforce les contrôles et le suivi dans 19 des 47 pays à risque élevé ou très élevé, au moyen d'une mesure appelée Politique de sauvegarde supplémentaire. Cette mesure est conçue pour être provisoire et utilisée « si les systèmes existants visant à garantir une utilisation responsable des crédits du Fonds mondial suggèrent que les subventions pourraient être mises en danger sans mesures supplémentaires ». Bien que le Secrétariat puisse adopter une démarche personnalisée, il applique généralement les mesures ci-après au titre de cette politique :

- *Approbation des modalités de mise en œuvre* : En concertation avec l'instance de coordination nationale et les partenaires de développement, le Fonds mondial sélectionne les maîtres d'œuvre des subventions au regard des risques identifiés.
- *Modalités plus contraignantes relatives aux flux de fonds* : Cela implique souvent le recrutement d'un agent financier (voir ci-après) et la mise en place d'une politique de trésorerie zéro. Selon cette modalité, les sous-réциpiendaires ne reçoivent pas d'avances de crédits. Au lieu de cela, les décaissements sont réalisés i) sous forme de remboursements sur présentation des factures et des pièces justificatives appropriées ; ii) directement aux fournisseurs par les réциpiendaires principaux, iii) afin de couvrir uniquement les frais fixes, les frais variables étant réglés comme indiqué dans une des options précédentes.

Agents financiers

⁵ Chiffres tirés des données cumulées jusqu'en 2015, fournies par le département de l'Information stratégique du Fonds mondial.

Aux fins d'améliorer la gestion des risques financiers, des modalités fiduciaires supplémentaires sont établies, prévoyant l'utilisation d'agents financiers. Des agents financiers interviennent dans 23 pays soutenus par le Fonds mondial, dont 15 présentent des risques élevés ou très élevés. Le Fonds mondial peut nommer un agent chargé de renforcer les contrôles réalisés par les maîtres d'œuvre, et de superviser et vérifier les dépenses engagées avec les crédits des subventions dans le cadre d'une procédure d'examen et d'approbation préalables aux dépenses. Ces agents sont également tenus de renforcer les capacités de gestion financière du bénéficiaire principal ou des sous-bénéficiaires.

Agents d'achat

Dans certains cas, le Secrétariat peut décider de prendre des mesures aux fins d'atténuer les risques liés aux achats. Par exemple, les sous-traitants et fournisseurs peuvent être payés directement, un agent d'achat dans le pays peut être chargé de gérer les activités du maître d'œuvre relatives aux achats ou aux externalisations. Le Secrétariat n'a pas une vue d'ensemble suffisante sur l'efficacité des agents d'achat à l'échelle du portefeuille global, qui lui permettrait de prendre des décisions stratégiques éclairées.

Le Groupe technique de référence en évaluation, constitué d'experts indépendants qui rendent compte au Conseil d'administration du Fonds mondial, a publié en 2014 un document intitulé *Thematic Review of the Global Fund in Fragile States* (Examen thématique du Fonds mondial sur les États fragiles). Cet examen a donné lieu à des discussions au sein du Conseil et a joué un rôle déterminant dans l'élaboration d'une nouvelle politique, appelée Politique relative aux contextes d'intervention difficiles, approuvée par le Conseil d'administration en 2016. L'examen émettait plusieurs recommandations et invitait notamment le Secrétariat à porter une attention accrue aux États fragiles.

Initiatives continues relatives aux subventions dans les environnements à risque élevé

Parallèlement à la Politique relative aux contextes d'intervention difficiles approuvée par le Conseil, le Secrétariat a établi une autre initiative aux fins d'atténuer des risques spécifiques à six pays⁶ du Moyen-Orient, appelée « Initiative régionale pour le Moyen-Orient ». Du fait des conflits qui les déchirent, ces pays ont des besoins en constante évolution, des capacités limitées et de graves contraintes lorsqu'il s'agit de fournir des services essentiels. L'initiative vise à rationaliser les modalités de mise en œuvre dans ces pays, par l'entremise d'un bénéficiaire principal international unique, chargé de gérer les subventions, des bureaux satellites étant installés dans chaque pays. Elle adopte une démarche fondée sur les droits de l'homme, affirmant le droit à la santé pour les populations-clés et les groupes vulnérables, notamment les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Pour ce faire, les maîtres d'œuvre doivent atteindre les personnes visées là où elles sont, quels que soient leur situation, leur statut, ou leur origine ethnique ou religieuse.

⁶ Irak, Jordanie, Liban, Palestine, Syrie et Yémen.

II. Portée et notations

01 Portée

Le présent audit a été réalisé dans le cadre du plan d'audit fondé sur les risques du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) pour 2016. L'objectif global de l'audit est de donner une garantie raisonnable de l'adéquation et de l'efficacité des mesures prises par le Fonds mondial en matière de gestion des subventions dans les environnements à risque élevé.

L'audit évaluait en particulier :

- si les procédures et les mesures sont propres à garantir l'obtention d'un impact dans les environnements à risque élevé ; et
- si les mesures et les outils sont mis en œuvre et suivis efficacement par le Secrétariat, avec un niveau de souplesse approprié.

Les travaux de l'audit portaient sur les points ci-après :

- un examen des mesures internes relatives à la gestion des subventions dans les pays à risque élevé (politique de sauvegarde supplémentaire, utilisation d'agents financiers) ;
- un examen détaillé des procédures, mesures et outils de gestion des subventions dans 24 environnements à haut risque, à savoir Afghanistan, Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Guinée, Haïti, Honduras, Inde, Kenya, Myanmar, Nigéria, Ouganda, Pakistan, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Ukraine, Zimbabwe, et une subvention multipays en Afrique (subvention de la Communauté de développement de l'Afrique australe) ; les vérificateurs se sont appuyés sur les audits du BIG réalisés dans 13 de ces pays depuis 2014 ;
- une enquête des gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial dans 47 pays à risque élevé ; et
- des entretiens et des discussions avec :
 - les bénéficiaires principaux, les agents locaux du Fonds et les instances de coordination nationale de pays à risque élevé sélectionnés ;
 - des agences des Nations Unies, des organisations humanitaires et autres organismes pertinents ; et
 - le personnel du Fonds mondial de plusieurs départements : la Division de la gestion des subventions, le Département de la gestion des risques, la Division de la stratégie, de l'investissement et de l'impact, l'équipe chargée du suivi, de l'évaluation et de l'analyse de pays, et la Division des finances.

Aux fins de l'audit :

- le BIG a pris en compte les 47 pays présentant un risque élevé ou très élevé selon l'indice de risque externe du Secrétariat ; dont font partie les 24 pays classés dans les contextes d'intervention difficiles.
- La politique opérationnelle relative aux contextes d'intervention difficiles étant encore en cours d'élaboration, le BIG l'a examinée en supposant que les travaux y afférents se poursuivraient parallèlement à l'élaboration des constatations de l'audit.

02 Notations⁷

Les notations de l'audit issues des constatations sont présentées dans le tableau ci-après :

Risque opérationnel	Notation	Référence aux constatations
Les procédures et les mesures sont conçues de manière adéquate et efficace aux fins de garantir l'obtention d'un impact dans les environnements à haut risque.	Nécessite une nette amélioration	IV 1
Les mesures et les outils sont mis en œuvre et suivis efficacement par le Secrétariat, avec un niveau de souplesse approprié.	Nécessite une nette amélioration	IV 2.1, 2.2 et 3

⁷ Une définition des notations est présentée dans l'annexe A.

III. Synthèse

Les environnements à risque élevé, souvent caractérisés par une instabilité politique, des faiblesses institutionnelles et une faible capacité des maîtres d'œuvre, supportent une part importante de la charge de morbidité mondiale⁸. Il est donc essentiel que ces pays obtiennent de bons résultats pour que le Fonds mondial ait un impact et parvienne à éliminer les trois maladies. Dans ces environnements, l'obtention d'un impact implique l'adoption d'une démarche souple et bien conçue en matière de gestion des subventions.

Le présent audit visait les 47 pays présentant un risque élevé ou très élevé selon l'indice de risque externe du Secrétariat. Cette liste inclut les 24 pays classés dans les contextes d'intervention difficiles par le Secrétariat en avril 2016. Cela signifie que 23 des 47 environnements à risque ne sont pas nécessairement des contextes d'intervention difficiles selon la définition du Secrétariat et ne sont donc pas visés par la politique y afférente.

Le présent audit du BIG cherchait à déterminer deux points :

Les procédures et les mesures sont-elles dûment conçues de manière à garantir un impact dans les environnements à risque élevé ?

Le Secrétariat s'appuie sur plusieurs mécanismes afin de gérer les subventions dans les environnements à risque élevé, notamment la Politique de sauvegarde supplémentaire et les agents financiers. Il a établi différents outils aux fins d'aider les équipes de pays à identifier les risques liés aux maîtres d'œuvre. De plus, le Secrétariat :

- a assoupli ses procédures, par exemple en simplifiant les procédures et les exigences relatives à l'accès aux financements pour une sélection de pays, notamment au moyen d'une collaboration anticipée avec le Comité technique d'examen des propositions ;
- a adopté des démarches innovantes telles que le lancement de l'initiative régionale pour le Moyen-Orient, aux fins de rationaliser les modalités de mise en œuvre en Irak, en Jordanie, au Liban, en Palestine, en Syrie et au Yémen, en raison des risques uniques spécifiques à ces pays ; l'utilisation de systèmes de communication de l'information à l'aide de téléphones portables dans certaines régions difficiles d'accès ; le soutien d'un partenariat en Ukraine afin d'empêcher l'interruption de la fourniture de services liés au VIH dans les zones touchées par les conflits ; et
- a soutenu des programmes visant à réduire l'incidence de la tuberculose et du VIH d'au moins 50 pour cent dans sept et treize pays respectivement présentant des risques élevés et une forte charge de morbidité, entre 2000 et 2015 ; le nombre de décès liés au paludisme a chuté d'au moins 50 pour cent dans 14 pays présentant un risque élevé et une forte charge de morbidité, entre 2000 et 2015.

Malgré ces avancées, les systèmes et les outils actuels n'offrent pas au Secrétariat toute latitude pour identifier et évaluer de manière volontariste les menaces émergentes inhérentes aux contextes nationaux dans lesquels les subventions sont mises en œuvre.

Identification et classification des risques

Certains mécanismes ou indicateurs d'alerte précoce relatifs à l'identification et au suivi des niveaux de risque dans ces environnements sont inadéquats et ne permettent pas de réagir promptement. Cela entraîne des retards et une prise en charge des risques a posteriori. L'audit révèle que certains récipiendaires principaux utilisent un ensemble d'indicateurs permettant la collecte et l'évaluation des risques émergents. Néanmoins, rien n'indique clairement comment le Secrétariat utilise ces données dans le cadre de son processus décisionnel.

⁸ 45 % de la charge de morbidité liée au VIH et 70 % respectivement pour le paludisme et la tuberculose.

Bien qu'une certaine souplesse soit accordée aux équipes de pays en matière de gestion des subventions dans les pays à risque élevé, l'absence de définition de la propension au risque et des vérifications minimales applicables aux subventions dans ces environnements, ont entravé la capacité des équipes de pays à prendre des risques mesurés. Par exemple, les décisions relatives à la quantité de pièces justificatives requise pour la distribution de moustiquaires dans les zones touchées par des conflits retardent souvent la mise en œuvre des activités.

Préparation d'urgence

Les environnements à risque élevé nécessitent une planification volontariste, notamment la participation des partenaires, aux fins d'identifier des options adaptées de mise en œuvre des subventions pendant un conflit ou une urgence humanitaire. Cela réduit les délais de planification et de mise en route des interventions en cas d'urgence. Par exemple, le Secrétariat a pu acheter des antirétroviraux supplémentaires dans le cadre de son plan de préparation aux urgences en Angola, au moment où les finances publiques ont été réduites. Le Fonds mondial a prévu des fonds d'urgence dans le budget des subventions en Haïti, en vue d'une riposte rapide en cas d'urgence. Malgré ces avancées, l'audit constate qu'un plan de préparation aux urgences n'avait pas été systématiquement intégré dans la gestion des subventions liées aux environnements à risque. En conséquence, les équipes de pays doivent souvent planifier une riposte de A à Z en cas d'urgence. Au moment de l'audit, trois pays classés dans les contextes d'intervention difficiles avaient établi des plans de riposte d'urgence.

Ces faiblesses conceptuelles sont dues à l'absence de cadre global en matière d'assistance à la gestion des subventions dans les environnements à risque élevé. Conformément à la politique relative aux contextes d'intervention difficiles approuvée par le Conseil d'administration en avril 2016, le Secrétariat établit actuellement une note de politique opérationnelle destinée à orienter les équipes de pays en matière de gestion des subventions dans ces contextes. Une fois finalisée, cette note s'appliquera au 24 pays classés dans les contextes d'intervention difficiles, sur les 47 pays à risque élevé.

Le BIG conclut que l'efficacité conceptuelle des procédures et des mesures actuelles en matière de gestion des subventions dans les environnements à risque élevé **nécessite une nette amélioration**.

Les mesures et les outils sont-ils mis en œuvre et suivis efficacement par le Secrétariat, avec un niveau de souplesse approprié ?

En dépit des difficultés liées aux environnements à risque élevé, le Secrétariat a établi des démarches innovantes aux fins de gérer certaines subventions. L'audit constate que de nombreuses équipes de pays utilisent à bon escient les souplesses mises à leur disposition selon les procédures du Secrétariat aux fins de gérer les subventions dans des environnements à risque élevé, par exemple la possibilité de reprogrammer rapidement une subvention en réponse à un changement du contexte du pays, l'utilisation accrue de cadres de résultats personnalisés, la prise en compte du contexte du pays lors de l'évaluation des résultats d'une subvention, et une procédure différenciée d'établissement des subventions. Par exemple, des systèmes de communication de l'information rapide à l'aide de téléphones portables sont utilisés dans certaines régions difficiles d'accès. Par ailleurs, un projet à l'échelle du Secrétariat appelé Mise en œuvre par le partenariat⁹ vise à lever les obstacles liés à la mise en œuvre dans les pays sélectionnés. Cette liste comprend douze pays à risque élevé.

Des mesures telles que la politique de sauvegarde supplémentaire et les agents financiers ont permis au Secrétariat de mettre en œuvre des subventions en contrôlant les risques, en dépit des difficultés locales. L'audit relève ainsi qu'au titre de la politique de sauvegarde supplémentaire, des agences des Nations Unies et des organisations non gouvernementales internationales ont été nommées bénéficiaires principaux, atténuant considérablement les risques financiers. De fait, ces entités

⁹ Établie par le Fonds mondial, l'initiative de mise en œuvre par le partenariat vise à accroître la coopération technique au travers d'un appui axé sur les résultats dans vingt pays sélectionnés.

possèdent généralement des systèmes de gestion financière relativement solides, comparativement à ceux des maîtres d'œuvre dans les pays.

Néanmoins, les mesures n'ont pas toujours permis d'atténuer les risques pour lesquels elles avaient été établies. Par exemple :

- Les agents financiers sont postés dans les pays par le Secrétariat, essentiellement aux fins d'atténuer les risques fiduciaires. Le BIG a relevé des déficits en matière de qualité des services d'assurance fournis par les agents financiers. Un avis avec réserve a été émis dans les rapports externes sur quatorze subventions liées à sept pays à risque élevé, en raison de transactions irrecevables et non justifiées, alors que des agents financiers avaient déjà été dépêchés pendant au moins 12 mois aux fins d'atténuer ces risques. Les rapports d'audit du BIG sur les subventions au Malawi, à la République démocratique du Congo et à la Côte d'Ivoire ont également identifié diverses défaillances au niveau des activités des agents financiers¹⁰.
- Malgré les avancées globalement obtenues en matière d'atténuation des risques financiers, les risques liés à la chaîne d'approvisionnement et les risques programmatiques n'ont pas bénéficié d'une atténuation similaire et ne sont pas efficacement pris en charge dans dix pays au titre de la politique de sauvegarde supplémentaire en raison de faiblesses inhérentes aux systèmes nationaux. Le Secrétariat ne possède pas de mesures internes efficaces et opportunes qui permettraient aux équipes de pays d'adapter la riposte au vu des risques programmatiques et des risques liés à la chaîne d'approvisionnement dans les environnements à risque élevé.

Équilibre entre l'appropriation par les pays et les mesures à court terme

Conformément au principe d'appropriation par les pays établi par le Fonds mondial, les mesures de sauvegarde supplémentaire doivent rester ponctuelles. Or, des stratégies claires d'arrêt progressif des mesures, assorties de responsabilités et d'échéances, ne sont pas systématiquement établies et mises en œuvre en concertation avec les parties prenantes dans le pays. L'audit constate que 13 des 19 pays ne possédaient pas de stratégies de sortie. De plus, deux pays seulement se sont affranchis de la politique de sauvegarde supplémentaire depuis 2004.

Par ailleurs, les mécanismes de suivi des mesures sont jugés insuffisants. Le suivi régulier des mesures n'est pas assuré et ne permet pas d'apporter les modifications appropriées selon que de besoin. Onze des 19 pays présentant un risque élevé sont régis par la politique de sauvegarde supplémentaire depuis cinq ans ou plus, sans que l'efficacité en ait été réévaluée. Contrairement à la note de politique opérationnelle relative à cette politique, le Secrétariat n'a jamais présenté de rapport sur la situation des pays au Comité d'audit et des finances (ou à son prédécesseur). Alors que les agents financiers doivent être évalués annuellement, les outils et systèmes requis n'ont pas été établis, entraînant une incohérence des réévaluations par les équipes de pays.

Le Secrétariat n'a pas analysé et défini le plafond du coût des activités liées aux environnements à risque élevé. Selon l'analyse du BIG relative aux dépenses engagées avec les crédits des subventions en 2014 et 2015, cinq pays ont consacré au moins 57 % (42 millions de dollars US) de leur subvention aux coûts de personnel, aux frais de fonctionnement, ainsi qu'aux coûts de planification et d'administration. Les ressources allouées aux pays étant fondées sur la charge de morbidité, cette part importante consacrée aux coûts indirects affecte la capacité de financer les activités programmatiques.

L'audit conclut que les modalités actuelles de mise en œuvre et de suivi des mesures et outils supplémentaires dans les environnements à risque élevé **nécessitent une nette amélioration.**

¹⁰ Rapports d'audit sur les subventions à la République démocratique du Congo et au Malawi (rapports du BIG numéros GF-OIG-16-022 et GF-OIG-16-024, publiés le 21 septembre 2016 et le 11 octobre 2016) <http://www.theglobalfund.org/fr/oig>.

IV. Constatations et actions convenues de la Direction

01 Identification et classification des environnements à risque élevé, et interventions

L'insuffisance de cadre en matière de gestion des subventions dans les environnements à risque élevé a entraîné des incohérences d'identification et de classification des pays à risque élevé, et des déficits de prise en charge des difficultés identifiées.

Depuis sa création, le Fonds mondial soutient la mise en œuvre d'activités vitales dans des pays à risque élevé. En avril 2016, le Conseil d'administration a approuvé une politique relative aux contextes d'intervention difficiles, visant 24 des 47 pays à risque élevé ou très élevé. Bien que le Secrétariat finalise actuellement sa note de politique opérationnelle liée à la gestion des subventions dans ces environnements, il a déjà :

- assoupli ses procédures, par exemple en simplifiant les exigences en matière d'accès à de nouveaux financements dans certains pays sélectionnés ;
- établi et élargi des partenariats avec les maîtres d'œuvre actifs dans les pays à risque élevé. Il a par exemple rejoint le Global Health Cluster, un groupe d'agences, d'organisations et/ou d'institutions interconnectées de par leurs mandats respectifs, impliquant la fourniture d'activités en lien avec la santé qui soient opportunes, efficaces et prévisibles, tout en améliorant la responsabilisation et la direction ;
- approuvé plusieurs subventions dans le cadre d'un fonds d'urgence¹¹ aux fins de soutenir la continuité des traitements et des services essentiels en Sierra Leone et au Liberia pendant l'épidémie d'Ébola en 2014-15, au Népal suite au tremblement de terre en avril 2015, au Liban et en Jordanie suite à la crise des réfugiés syriens, et dans les zones de conflits dans l'est de l'Ukraine ; et
- établi des plans d'intervention d'urgence pour le Burundi, la République centrafricaine et la Somalie.

Bien que la politique relative aux contextes d'intervention difficiles ait été diffusée et que des études de cas spécifiques aient été communiquées aux équipes, ces initiatives n'ont pas encore été institutionnalisées. Les enseignements doivent être finalisés et transmis à toutes les équipes de pays, aux fins d'améliorer en continu l'identification, la prise en charge et la gestion des difficultés de partenariat dans les environnements à risque élevé ou très élevé.

Identification des risques et classification des pays

Le Secrétariat a consacré des ressources et un temps considérables à l'établissement d'outils d'aide à l'identification des risques dans les pays, notamment un outil d'évaluation des capacités des maîtres d'œuvre, des examens semestriels des progrès réalisés, ainsi qu'un outil d'évaluation qualitative des risques, de planification et de suivi des mesures, appelé QUART. Dans le cadre d'une initiative du Secrétariat lancée en 2016 appelée Différenciation pour l'impact, les pays ont été répartis en trois catégories : les pays à fort impact, les pays essentiels (portefeuilles de taille moyenne et/ou à risque élevé) et les pays ciblés (généralement moins risqués, avec des portefeuilles plus petits). Ces classifications affectent le niveau de ressources et d'expertise allouées aux portefeuilles respectifs. Le Secrétariat a différencié plus avant la gestion des portefeuilles et y a inclus les contextes d'intervention difficiles, dont les problèmes spécifiques font désormais l'objet d'une attention spéciale. Cependant, les procédures opérationnelles étant encore en cours d'élaboration puisque la

¹¹ Ce fonds offre un accès rapide aux financements et une plus grande souplesse, permettant au Fonds mondial de poursuivre ses initiatives de lutte contre les trois maladies dans certaines situations d'urgence. Le Fonds d'urgence a vocation à soutenir l'apport et la continuité de services essentiels de prévention et de prise en charge du VIH/sida, de la tuberculose et du paludisme en situation d'urgence, si ces services ne peuvent pas être financés au moyen d'une reprogrammation ou avec les crédits existants.

politique a été approuvée en avril 2016 uniquement, cette démarche n'a pas encore radicalement modifié la manière dont sont gérés la majorité des pays à risque élevé ou très élevé.

- **Identification volontariste et opportune des risques inappropriée :** Suite aux évaluations initiales, les mécanismes actuels ne suffisent pas à identifier, évaluer et signaler de manière volontariste et opportune les risques émergents liés à des changements du contexte national. Bien que l'outil QUART soit régulièrement actualisé, 32 des 47 pays à risque élevé ne sont pas tenus d'appliquer les mises à jour. Neuf des pays à risque élevé n'ont pas utilisé l'outil QUART depuis 2013. Des délais importants séparent les évaluations initiales des révisions y afférentes (le BIG a relevé des délais de deux ans dans le cas de deux pays à fort impact). En conséquence, les risques inhérents à ces pays sont traités a posteriori, dans le cadre de mesures réactives. Quatre audits du BIG dans des pays à risque élevé réalisés en 2015¹² (Soudan du Sud, Nigéria, Honduras et Kenya) ont constaté une identification des risques inefficace (qualité des données, chaîne d'approvisionnement et risques programmatiques). L'évaluation et l'examen continus des principaux risques et l'efficacité des mesures d'atténuation restent essentiels en raison de l'évolution permanente des environnements dans lesquels les subventions sont mises en œuvre. Certains bénéficiaires principaux travaillant dans des environnements à risque ont établi leurs propres indicateurs aux fins de dégager des tendances et d'anticiper les risques pour y faire face sans délai. Néanmoins, le Secrétariat ne tient pas systématiquement compte de ces données dans ses prises de décisions.
- **Manque de nuances entre les contextes d'intervention difficiles :** En avril 2016, le Secrétariat a classé 24 pays dans la catégorie des contextes d'intervention difficiles. Cette classification s'appuyait sur la situation nationale, sans sous-classification interne ou régionale malgré des variations importantes. Ainsi, des pays tels que le Nigéria, le Kenya et l'Ukraine sont considérés comme des contextes d'intervention difficiles en raison de conflits dans certaines régions. Or, ces conflits ne visent pas les régions où vivent la majorité des personnes ciblées par les programmes du Fonds mondial. Des sous-classifications doivent être définies au vu de ces variations régionales, aux fins de déterminer la nature des risques, les interventions, les maîtres d'œuvre et les mesures de sauvegarde supplémentaire requis pour atténuer les risques. Par exemple, du fait de conflits et de crises sécuritaires, certaines régions du Kenya et d'Ukraine requièrent une intensification des interventions humanitaires et des mesures d'atténuation des risques taillées sur mesure au lieu des mesures traditionnelles. Le Conseil d'administration a adopté la recommandation du Groupe technique de référence en évaluation relative aux sous-classifications internes des contextes d'intervention difficiles¹³, mais le Secrétariat ne les a pas encore appliquées.

Interventions dans les pays présentant un risque élevé : Les équipes de pays sont invitées à faire preuve de souplesse en matière de gestion des subventions dans les environnements à risque élevé, et peuvent notamment ajuster la reprogrammation de subventions suite à un changement du contexte national ou simplifier les procédures d'établissement des subventions dans le cas de certains pays. Au titre de la politique de sauvegarde supplémentaire, des mesures peuvent être prises aux fins de permettre la mise en œuvre d'activités programmatiques, en dépit des risques dans le pays. Or, malgré les initiatives positives en situation d'urgence mentionnées ci-avant, le Secrétariat n'a pas défini de niveaux de risques acceptables ou de mécanismes minimaux devant être établis par les équipes de pays à des fins de gestion des subventions dans les environnements à risque élevé. L'absence de niveaux de risques acceptables, de mesures minimales et de vérifications obligatoires dans ces environnements affectent la capacité des équipes de pays à prendre des risques mesurés, entraînant souvent des retards de mise en œuvre. Les vérificateurs ont constaté que les mesures et outils établis dans divers pays à risques élevés sont appliqués de manière incohérente et ne suivent pas de démarche fondée sur les risques. Par exemple, les risques financiers dans cinq pays sont

¹² Rapports d'audit sur les subventions au Soudan du Sud, au Nigéria, au Honduras et au Kenya (rapports du BIG numéros GF-OIG-16-018, GF-OIG-16-014, GF-OIG-15-022 et GF-OIG-15-011) <http://www.theglobalfund.org/fr/oig>.

¹³ TERG_Evaluation2013-2014ThematicReviewFragileStates_PositionPaper_en

systématiquement élevés depuis deux ans selon les évaluations du Secrétariat et les agents locaux du Fonds ont relevé des problèmes de gestion financière importants. Or, aucun agent financier n'a été affecté à ces portefeuilles à titre préventif.

Préparation d'urgence : Les environnements à risque élevé requièrent une planification volontariste, notamment l'engagement des partenaires, aux fins d'identifier des solutions adaptées de mise en œuvre des subventions pendant les conflits. Cela permet de réduire les temps de préparation nécessaires avant la mise en œuvre des interventions en situation d'urgence. Par exemple :

- Le Secrétariat a pu acheter des antirétroviraux supplémentaires dans le cadre du plan de préparation d'urgence pour l'Angola quand les financements publics ont été réduits.
- En Haïti, le Fonds mondial avait prévu au budget de la subvention un fonds général d'urgence afin de réagir rapidement aux situations de crise (remarque : cette mesure était antérieure à l'ouragan d'octobre 2016).

Malgré ces mesures, le Secrétariat n'a pas toujours intégré de plans de préparation d'urgence dans la gestion des subventions liées à des environnements à risque élevé :

- Planification d'intervention d'urgence : À l'heure actuelle, le Secrétariat n'a pas défini de mesures et d'outils applicables à la gestion des subventions en situation d'urgence. Au moment de l'audit, trois pays classés dans les contextes d'intervention difficiles avaient établi des plans d'intervention d'urgence. Suite au manque de mesures internes et de planification anticipée, les équipes de pays doivent souvent planifier leur riposte de A à Z quand survient une urgence. Par exemple, pendant la crise des réfugiés au Burundi en 2016, il a fallu plus de quatre mois au Secrétariat pour planifier une intervention en raison de négociations contractuelles avec une agence des Nations Unies, faute d'accord-cadre. Le BIG reconnaît néanmoins que la nécessité de se préparer aux situations d'urgence dépend de la nature de l'environnement à haut risque devant être surveillé en continu.
- Expertise interne : La gestion des subventions dans les environnements à risque élevé est associée à diverses complexités telles que des contraintes opérationnelles, des maîtres d'œuvre moins efficaces, des catastrophes naturelles, des flambées épidémiques, des structures fédérales décentralisées et des conflits armés. Les participants à notre enquête indiquent que ces complexités nécessitent des consultations approfondies avec les parties prenantes externes et au sein du Secrétariat. Cependant, l'absence de spécialistes internes aptes à gérer les complexités spécifiques aux environnements à risque élevé a entravé la capacité de répondre efficacement à ces difficultés. Le Secrétariat a pu distribuer des moustiquaires pendant les conflits en République centrafricaine en 2014 et 2015 ; néanmoins, ces activités ont accusé des retards du fait de longues consultations internes et de l'intervention de consultants externes en mobilisation sociale.

Participation des partenaires dans le pays : Du fait des complexités inhérentes aux environnements à haut risque et de la disponibilité des partenaires dans le pays souvent limitée, il est essentiel de garantir l'efficacité des partenariats et l'harmonisation de la gestion des risques en collaboration avec les partenaires disponibles sur place. En dépit d'un manque de politiques officielles, certains pays ont exploré avec succès des moyens innovants de nouer des partenariats dans les pays. À titre d'exemple :

- Le Fonds mondial a collaboré avec le Programme alimentaire mondial aux fins de stocker et distribuer des moustiquaires dans cinq pays en 2013/2014.
- En Somalie, une démarche de gestion des risques conjointe regroupant des agences des Nations Unies, des partenaires et des donateurs fournit une assistance humanitaire et de développement, et comprend notamment une équipe dédiée à l'harmonisation des mesures d'atténuation des risques.

Le Secrétariat a lancé un projet appelé Mise en œuvre par le partenariat¹⁴ qui, bien qu'il ne soit pas spécifique aux environnements à risque, vise à accroître la collaboration avec les partenaires aux fins de lever les obstacles à la mise en œuvre. Malgré cette amélioration et bien que la direction offre un appui sur demande, le Secrétariat n'a pas formellement établi d'orientations ou d'outils facilitant la collaboration des équipes de pays avec les partenaires locaux à des fins de gestion du portefeuille dans les environnements à risque élevé. Par exemple, 71 % des équipes de pays ayant répondu à l'enquête du BIG ont confirmé que le Secrétariat ne possédait pas d'orientations en matière de participation des partenaires locaux. Dans son registre des risques internes de 2016, le Département de la gestion des risques classe les partenariats parmi les mesures d'atténuation des risques liés aux missions ou à l'impact dans les pays fortement touchés par la maladie ou dont les systèmes de santé publique et communautaires affichent des faiblesses. Cependant, le manque d'orientations écrites pouvant aider les équipes de pays à engager les partenaires locaux a entravé la capacité de gestion des risques transversaux. Les rapports d'audit du BIG sur le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda et le Soudan du Sud¹⁵ publiés en 2015, faisaient état de lacunes en matière de participation des partenaires, ce qui a affecté les démarches stratégiques liées aux objectifs, aux financements, aux données, à la chaîne d'approvisionnement et au renforcement des capacités¹⁶. Par exemple, l'audit sur le Kenya souligne la nécessité de cartographier l'ensemble des interventions des bailleurs de fonds liées aux trois maladies, jusqu'aux plus récentes, aux fins d'établir un cadre de responsabilités conjoint et partagé en matière de prestation de services de santé.

En dépit des avancées considérables réalisées dans ce domaine, le Fonds mondial a peiné à obtenir un impact dans ces pays. L'absence de cadre de mise en œuvre des subventions dans les environnements à risque entraîne des difficultés opérationnelles au sein du Secrétariat. Par exemple :

- *Retards d'établissement des subventions* : 78 % des subventions liées à des environnements à risque élevé ont exigé au Secrétariat plus que les trois mois convenus après le premier examen du Comité d'approbation des subventions avant de parvenir au deuxième comité. En moyenne, il a fallu plus de cinq mois, essentiellement en raison des capacités restreintes au niveau du pays, qui ont nécessité l'instauration de mesures pour appliquer les procédures différenciées d'établissement des subventions.
- *Incapacité d'adopter les souplesses autorisées* : Bien que le Secrétariat ait différencié ses procédures d'établissement des subventions en fonction de la taille du portefeuille et des niveaux de risque, les équipes de pays n'exploitent pas souvent les souplesses mises à leur disposition. Ainsi, vingt subventions liées à des environnements à risque élevé pouvant utiliser une procédure simplifiée d'établissement des subventions ont néanmoins choisi d'utiliser la procédure complète¹⁷.

Globalement, 18 % des subventions dans les pays à risque élevé obtiennent la note C ou B2 selon les dernières notations disponibles, indiquant que les résultats des subventions sont sensiblement inférieurs aux objectifs établis¹⁸.

Action convenue de la Direction n° 1 :

Le Secrétariat établit :

- a) une note de politique opérationnelle relative aux contextes d'intervention difficiles, clarifiant la procédure de classification des pays dans la catégorie des contextes d'intervention difficiles,

¹⁴ La mise en œuvre par le partenariat est une initiative du Fonds mondial visant à accroître la coopération technique au travers d'un appui fondé sur les résultats dans vingt pays sélectionnés.

¹⁵ Rapports d'audit sur les subventions au Kenya, en Ouganda, au Nigéria et au Soudan du Sud (rapports du BIG numéros GF-OIG-15-011, GF-OIG-16-023, OIG-16-005 et GF-OIG-15-016) <http://www.theglobalfund.org/fr/oig>.

¹⁷ Selon la procédure simplifiée d'établissement des subventions, les pays sont dispensés de certaines étapes, notamment le premier examen du Comité d'approbation des subventions.

¹⁸ Données sur la notation des subventions tirées de l'outil d'analyse des activités et de communication de l'information y afférente, août 2016.

notamment les sous-classifications, les souplesses mises à la disposition des pays et les critères de leur approbation.

- b) des orientations en matière de planification d'urgence pour les pays confrontés à des crises et des situations d'urgence.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions

Date cible : 30 juin 2017

02 Efficacité des mesures de sauvegarde instaurées aux fins de gérer les subventions dans les environnements à risque élevé

2.1 Des déficits en matière de gestion et de mise en œuvre de la politique de sauvegarde supplémentaire ont nui à son efficacité.

Dans les 19 pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire du Fonds mondial (au moment de l'audit), le Secrétariat est habilité à nommer les bénéficiaires principaux (73 % des bénéficiaires sélectionnés sont des agences des Nations Unies et des organisations non gouvernementales). Cependant, des lacunes en matière de mise en œuvre et de gestion de cette politique ont restreint la capacité du Secrétariat à prendre en charge les difficultés identifiées et à les résoudre efficacement.

Équilibre entre l'appropriation par les pays et les mesures à court terme : Le Secrétariat a instauré des mesures à court terme aux fins de gérer les subventions dans les environnements à risque élevé. Cependant, il n'a pas suffisamment établi de stratégies d'arrêt progressif de ces mesures et de renforcement des capacités à partir des mécanismes existants dans les pays :

- Des stratégies d'arrêt progressif des mesures prises au titre de la politique de sauvegarde supplémentaire, agrémentées de mesures soumises à des échéances et de responsabilités des parties prenantes, n'ont pas été définies, convenues avec les partenaires dans les pays et mises en œuvre de manière cohérente. Ainsi, l'audit relève que 13 des 19 pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire ne possèdent pas de stratégie de sortie.
- Dans le cas des six pays ayant établi des stratégies de sortie, les mesures ne sont pas spécifiques, mesurables ou soumises à des échéances et les responsabilités des parties prenantes ne sont pas clairement définies. En conséquence, les pays restent souvent régis par la politique de sauvegarde supplémentaire pendant une période prolongée (le BIG constate que deux pays seulement en sont sortis depuis 2004).
- Les activités de renforcement des capacités exigées au titre de la politique de sauvegarde supplémentaire ne sont pas toujours mises en œuvre. L'audit constate que dans cinq des 19 pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire, les bénéficiaires principaux n'avaient pas préparé les plans visant à éliminer les contraintes de capacité des programmes nationaux de lutte contre la maladie. Dans dix autres pays, les plans de renforcement des capacités n'ont toujours pas été établis.
- Les entretiens du BIG avec les équipes de pays et les maîtres d'œuvre sélectionnés indiquent qu'il est difficile de sortir les pays de la politique de sauvegarde supplémentaire, à tel point que d'aucuns hésitent à l'invoquer le cas échéant. Par ailleurs, la politique est appliquée de manière incohérente selon les équipes. Par exemple :
 - Malgré le signalement répété de déficits de capacité de mise en œuvre par les bénéficiaires publics des subventions au Nigéria, tant par les fournisseurs d'assurance du Secrétariat que par les rapports d'enquête du BIG, la politique n'a pas été invoquée avant avril 2016.
 - La politique de sauvegarde supplémentaire a été instaurée de facto dans quatre pays, sans avoir été invoquée formellement.
 - En Somalie, la politique de sauvegarde supplémentaire a été déclarée en juillet 2016, alors même qu'elle régissait déjà les subventions au pays depuis 2004.

Absence de suivi régulier de la politique de sauvegarde supplémentaire après sa mise en place : Aucun mécanisme de suivi n'a été intégré dans la politique de sauvegarde supplémentaire aux fins de garantir la réévaluation régulière de son efficacité. L'audit constate que 11 des 19 pays à risque élevé sont gérés au titre de la politique de sauvegarde supplémentaire depuis six ans ou plus (onze ans dans le cas le plus long) sans que son efficacité ait été réévaluée. Contrairement à sa note de politique opérationnelle, le Secrétariat n'a jamais rendu compte de la situation des pays gérés au titre de cette politique au Comité d'audit et des finances (ou au comité équivalent) ou au Conseil d'administration.

Efficacité des mesures prises au titre de la politique de sauvegarde supplémentaire :

Dans la plupart des cas, le recours à la politique de sauvegarde supplémentaire a permis de réduire sensiblement les risques financiers. Cependant, la politique a eu un impact limité sur d'autres risques importants, notamment ceux liés à la chaîne d'approvisionnement, aux données et à la qualité des services. Selon l'examen du BIG relatif à dix pays visés par cette politique, les difficultés au niveau de la chaîne d'approvisionnement, des données et de la qualité des services identifiées avant la mise en place de la politique n'avaient pas été traitées. Cette situation est en partie due aux mesures limitées du Secrétariat visant à atténuer ces risques, et à la vérification de la qualité des mesures d'atténuation instituées par les équipes de pays (mentionnées ci-avant). Ainsi, selon les évaluations du Secrétariat, douze et sept pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire affichent depuis deux ans des risques élevés dans les catégories « risques liés aux produits et services de santé » et « risques programmatiques et de résultats » respectivement.

À ce jour, 45 pour cent seulement des environnements à risque élevé ont fait l'objet d'un examen du Comité des risques opérationnels. Selon une note de politique opérationnelle approuvée récemment (septembre 2016) relative à la gestion du risque pendant le cycle de vie des subventions, le Département de la gestion des risques est tenu d'aider les équipes de pays à évaluer l'efficacité des mesures prises aux fins d'atténuer les risques identifiés.

Action convenue de la Direction n° 2 :

Le Secrétariat :

- a) établit un système de suivi des pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire dans le cadre de son système opérationnel ; et
- b) met à jour sa note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, en vue de clarifier les procédures de suivi et d'examen réguliers des pays visés par cette politique, et de l'annuler le cas échéant.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2017

2.2 Efficacité des mesures fiduciaires dans les environnements à risque élevé

Le Secrétariat a alloué des ressources importantes à l'atténuation des risques fiduciaires dans les pays à risque élevé. Cependant, des difficultés systémiques en matière de gestion financière perdurent en raison d'une utilisation insuffisante des fournisseurs d'assurance.

Les agents financiers, postés dans 23 pays (dont 15 présentant un risque élevé) aux fins d'atténuer les risques financiers, coûtent 10 millions de dollars US par an selon les estimations. Ce coût s'ajoute à celui des agents locaux du Fonds (14 millions de dollars US par an pour les 23 pays) et des vérificateurs externes (estimé à 3 millions de dollars US par an). Pourtant, suite à une utilisation insuffisante des fournisseurs d'assurance, certains risques de gestion financière ne sont toujours pas traités.

Multiplication des contrôles et des fournisseurs d'assurance, source d'inefficacités : Aucun critère n'a été défini aux fins de déterminer dans quels cas des modalités fiduciaires supplémentaires seraient requises, entraînant des duplications, plutôt qu'une complémentarité des services offerts par les fournisseurs d'assurance. Ainsi, des agents financiers ont été nommés en plus des agents locaux du Fonds et de vérificateurs externes dans six pays présentant de faibles risques financiers (selon l'évaluation des risques du Secrétariat - QUART) ces deux dernières années. Les agents financiers approuvent les transactions au préalable et les valident avant les versements. Or, les mandats des agents locaux du Fonds et des vérificateurs externes n'ont pas été adaptés au vu de ces mesures d'atténuation et assurances supplémentaires instaurées par le Secrétariat.

Les rôles des agents financiers comportent des conflits d'intérêt apparents ou potentiels : Dans le cadre de son mandat, l'agent financier est tenu de renforcer la capacité de gestion financière des entités chargées de la mise en œuvre des subventions, qui doivent en fin de compte être en mesure de gérer leurs propres finances. Cette situation génère un conflit d'intérêt apparent ou potentiel lié à l'exécution des fonctions de l'agent financier. L'audit émet les constatations ci-après :

- Les agents financiers n'ont pas systématiquement établi et mis en œuvre les activités de renforcement des capacités requises dans les pays à risque élevé. Ainsi, cinq des 15 agents financiers nommés dans des pays à risque élevé n'ont pas établi de plans de renforcement des capacités.
- Dans les cas où un plan a été établi, l'absence d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre ont entraîné des retards d'exécution du plan. À titre d'exemple, un agent financier recruté en 2013 n'a pas établi de plan de renforcement des capacités avant mars 2016. Un autre agent ayant pris ses fonctions en mars 2015 a attendu août 2016 pour préparer ce plan.

Qualité des services dans les environnements à risque élevé : L'audit relève que les contrôles fiduciaires supplémentaires réalisés par les agents financiers n'avaient pas toujours traité les risques y afférents. Par exemple :

- Six des 15 pays à risque élevé affichent systématiquement des risques financiers élevés depuis deux ans, malgré l'aide d'agents financiers.
- Les derniers rapports d'audit externe de 14 subventions dans sept pays à risque élevé (Burundi, Côte d'Ivoire, Guatemala, Liberia, Niger, République démocratique du Congo et Tchad) ont émis des réserves, malgré l'aide d'agents financiers (sur une durée minimale de 12 mois), pour un coût annuel total d'environ 4,2 millions de dollars¹⁹. Ces réserves renvoyaient à des transactions irrecevables et injustifiées ou à des faiblesses de contrôle d'une autre nature. De plus, les rapports des agents locaux du Fonds sur le Burundi, la Guinée, la République démocratique du Congo et le Tchad entre 2014 et 2015 ont tous relevé des transactions irrecevables et injustifiées, malgré la présence d'agents financiers. De plus, les rapports d'audit du BIG sur les subventions à la

¹⁹ Les rapports utilisés étaient ceux de 2014 et 2015, finalisés au moment de l'audit.

République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire et le Malawi (voir ci-après), ont identifié diverses faiblesses au niveau des activités des agents financiers.

Retards de mise en œuvre des activités : Bien que les agents financiers soient chargés d'améliorer la gestion financière, le BIG constate que les demandes de financement soumises à leur approbation entraînaient souvent des retards de mise en œuvre des programmes. Ainsi, selon un audit du BIG sur les subventions du Fonds mondial au Malawi²⁰, les vérificateurs constatent que l'approbation des subventions a nécessité 17 jours en moyenne (126 jours au maximum) à réception des demandes de financement par les agents financiers. Or, leur mandat indique que le délai d'approbation des subventions ne doit pas dépasser cinq jours.

Les faiblesses en matière de qualité des services fournis par les agents sont aggravées par un contrôle inadéquat du Secrétariat. Selon le mandat des agents financiers, le Secrétariat est tenu d'évaluer leurs résultats annuellement. Alors que des outils permettent d'évaluer les résultats des agents locaux du Fonds utilisés dans tous les pays soutenus par le Fonds mondial, des outils similaires pour les agents financiers n'ont toujours pas été établis. En conséquence, la réévaluation des résultats des agents par les équipes de pays manque de cohérence.

En réponse à ces faiblesses, le Secrétariat a pris plusieurs mesures et a notamment établi des directives et des outils, et a revu le mandat des agents financiers et d'autres fournisseurs d'assurance. Ces mesures doivent encore être finalisées et intégrées par la Division de la gestion des subventions.

Action convenue de la Direction n° 3 :

Le Secrétariat :

a) établit des directives sur la gestion des risques financiers, soulignant :

i) les principaux outils de gestion des risques financiers ;

ii) les rôles des agents financiers ;

iii) les déclencheurs d'utilisation des agents financiers et la procédure de recrutement et de fin de contrat des agents ;

iv) les procédures de gestion des conflits d'intérêt liés aux rôles des agents financiers ; et

v) les barèmes d'évaluation des résultats des agents financiers.

b) centralise les évaluations annuelles des résultats des agents financiers.

Date cible : 31 mars 2017

Titulaire : Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration

Action convenue de la Direction n° 4 :

Le Secrétariat crée un système de gestion automatisée des agents financiers, comprenant des modules d'évaluation des besoins, de gestion des contrats et d'évaluation des résultats.

Titulaire : Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration

Date cible : 31 décembre 2017

03 Rapport coût/efficacité des subventions dans les environnements à risque élevé

²⁰ Rapport d'audit sur le Malawi (rapport du BIG numéro GF-OIG-16-024, publié le 11 octobre 2016)
<http://www.theglobalfund.org/fr/oig>

Le Fonds mondial pourrait manquer des opportunités d'optimiser l'utilisation de ressources limitées, faute d'avoir analysé et contrôlé les frais de fonctionnement importants dans les pays à risque élevé.

La mise en œuvre des subventions dans les environnements à risque élevé peut être difficile en raison de contraintes de sécurité et de capacité, et des difficultés à trouver des maîtres d'œuvre locaux adéquats. Aux fins de mener à bien sa mission, le Fonds mondial s'appuie sur des agences des Nations Unies et des organisations non gouvernementales pour mettre en œuvre ses subventions dans les pays présentant les risques les plus élevés et les plus grandes complexités. Néanmoins, les opérations génèrent souvent des dépenses importantes car les maîtres d'œuvre doivent établir des bureaux dans ces contextes difficiles. Or, le Secrétariat n'a pas analysé et défini le coût des activités dans ces pays, au risque de manquer des opportunités d'optimiser l'impact au vu des contraintes de financement et de la gestion des risques.

Une partie importante des sommes allouées aux pays est consacrée aux coûts des ressources humaines, aux frais généraux, aux coûts de planification et d'administration²¹ : Les pays à risque élevé ont dépensé en moyenne 25 % (622 millions de dollars US) de leurs subventions pour couvrir ces coûts en 2014/2015, les 75 % restants (1,9 milliard de dollars US) pouvant être utilisés pour les activités programmatiques essentielles (selon les données du Secrétariat). Cependant, ces coûts atteignent 50 % ou plus (66 % au maximum) dans le cas de dix pays à risque élevé, réduisant encore la part des ressources allouées aux activités programmatiques essentielles. Par exemple, cinq pays à risque élevé ont utilisé en moyenne 57 % (41 millions de dollars US) des crédits pour couvrir les coûts des ressources humaines, les frais généraux, et les coûts de planification et d'administration en 2014/15, consacrant 43 % seulement (32 millions de dollars US) des subventions aux activités programmatiques essentielles, comme indiqué ci-après :

Pays	Dépenses entre 2014 et 2015 (USD)	Ressources humaines, frais généraux, planification et administration	
		%	Montant en USD
Angola	7 764 019	66	5 085 694
Palestine	1 408 229	64	907 011
Colombie	14 555 599	58	8 477 692
Djibouti	3 977 763	58	2 302 094
Haïti	45 891 929	55	25 147 309
Total	73 597 539	57	41 919 799

Les ressources étant allouées aux pays selon la charge de morbidité et la capacité de payer, la part importante des crédits allouée à ces coûts réduit la capacité de mettre en œuvre des interventions vitales. Par exemple, en Angola, un pays classé au 22^e rang des pays les plus fortement touchés par le VIH, le Fonds mondial et ses partenaires ont fourni des traitements antirétroviraux à 29 % seulement²² des personnes vivant avec le VIH en 2015.

Pas de plafond pour les catégories de coûts : Le Secrétariat s'appuie sur les maîtres d'œuvre pour déterminer les coûts de leurs programmes, sous réserve d'un examen par les fournisseurs d'assurance et de l'accord du Comité d'approbation des subventions. L'absence de plafond pour les

²¹ Le BIG reconnaît que les coûts examinés peuvent également être liés à des activités programmatiques (par ex., les coûts des ressources humaines peuvent inclure les coûts du personnel programmatique).

²² <http://data.worldbank.org/indicator/SH.HIV.ARTC.ZS?locations=AO>

catégories de coûts a entraîné des écarts importants au niveau des coûts des ressources humaines, des frais généraux, et des coûts de planification et d'administration. Par exemple :

- i) Coûts des ressources humaines :** Entre 2014 et 2015, 18 % en moyenne des subventions du Fonds mondial ont été consacrés aux coûts de personnel dans les pays à risque élevé. Cette part inclut les salaires et les avantages sociaux y afférents. Seize (16) de ces pays ont consacré au moins 37 % (148 millions de dollars US) des crédits aux coûts de personnel, cette part atteignant 49 %, 44 % et 43 % pour la Palestine, la Colombie et le Honduras respectivement.
- ii) Frais généraux :** Six pays à risque élevé ont consacré en moyenne 13 % (5 millions de dollars US) de leurs subventions (39 millions de dollars US) à des coûts tels que les frais de gestion, les frais de location de bureaux et de services publics, des pays tels que l'Iran et la Syrie ayant consacré 15 % des ressources aux frais généraux. Ces taux sont supérieurs aux 3 % en moyenne alloués à ces frais dans les pays à risque élevé soutenus par le Fonds mondial.
- iii) Coûts de planification et d'administration :** De même, quatre pays à risque élevé consacrent 11 % ou plus (13 millions de dollars US) de leurs subventions aux coûts de déplacement, aux frais bancaires et aux coûts de comptabilité et d'audit. En Angola, 13 % des crédits sont alloués aux coûts de planification et d'administration. Selon les données du Fonds mondial, le coût moyen de ces activités dans les pays à risque élevé représente 4 % des crédits.

Le BIG reconnaît que l'analyse des coûts bruts ne tient pas compte du différentiel potentiel des coûts selon les environnements. Le Fonds mondial collabore également avec de nombreux partenaires dans les pays, si les coûts directs des médicaments peuvent être payés en grande partie par d'autres bailleurs de fonds. À ce titre, cette analyse ne constitue pas en soi de preuve des inefficacités, les variations des coûts liés aux activités dans les pays et la nature des maîtres d'œuvres pouvant justifier certains frais. Néanmoins, en l'absence d'analyse approfondie tenant compte de tous les facteurs pertinents, sans détermination des coûts liés aux activités et sans plafond approprié pour les catégories de coûts, le Secrétariat pourrait manquer des opportunités de garantir une utilisation efficace des crédits dans les pays à risque élevé.

Action convenue de la Direction n° 5 :

Le Secrétariat réalise une analyse des catégories de coût pour différents types de bénéficiaires principaux dans des contextes d'intervention difficiles, et dans quelques pays à risque élevé non classés dans les contextes d'intervention difficiles, à titre comparatif. Ces informations sont ensuite utilisées selon ce qui est de besoin pendant l'établissement des subventions.

Titulaire : Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration

Date cible : 30 juin 2017

V. Tableau des actions convenues

#	Catégorie	Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
1	Identification, classification et interventions dans les environnements à risque élevé	Le Secrétariat établit : a) une note de politique opérationnelle relative aux contextes d'intervention difficiles, clarifiant la procédure de classification des pays dans la catégorie des contextes d'intervention difficiles, comprenant des sous-classifications et indiquant les souplesses pouvant être accordées aux pays, ainsi que leur mode d'approbation ; et b) des orientations en matière de planification d'urgence pour les pays confrontés à des crises et des situations d'urgence.	30 juin 2017	Directeur de la gestion des subventions
2	Faiblesses en matière de gestion et de mise en œuvre de la politique de sauvegarde supplémentaire, nuisant à son efficacité	Le Secrétariat : a) établit un système de suivi des pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire, dans le cadre de son système opérationnel ; et b) met à jour sa note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, en vue de clarifier les procédures de suivi et d'examen réguliers des pays visés par cette politique, et de l'annuler le cas échéant.	31 décembre 2017	Directeur de la gestion des subventions
3	Efficacité des mesures fiduciaires dans les environnements à risque élevé	Le Secrétariat : a) établit des directives en matière de gestion des risques financiers, soulignant : i) les principaux outils de gestion des risques financiers ; ii) les rôles de l'agent financier ; iii) les déclencheurs d'utilisation des agents financiers et la procédure de recrutement et de fin de contrat des agents ; iv) les procédures de gestion des conflits d'intérêt liés aux rôles des agents financiers ; et v) les barèmes d'évaluation des résultats des agents financiers.	31 mars 2017	Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration

#	Catégorie	Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
		b) centralise les évaluations annuelles des résultats des agents financiers.		
4	Efficacité des mesures fiduciaires dans les environnements à risque élevé	Le Secrétariat crée un système de gestion automatisée des agents financiers, comprenant des modules d'évaluation des besoins, de gestion des contrats et d'évaluation des résultats.	31 décembre 2017	Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration
5	Rapport coût/efficacité des subventions dans les environnements à risque élevé	Le Secrétariat réalise une analyse des catégories de coût pour différents types de bénéficiaires principaux dans des contextes d'intervention difficiles, et dans quelques pays à risque élevé non classés dans les contextes d'intervention difficiles, à titre comparatif. Ces informations sont ensuite utilisées selon que de besoin pendant l'établissement des subventions.	30 juin 2017	Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration

Annexe A : Classification générale 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.

Annexe B : Méthodologie

Le Bureau de l'Inspecteur général réalise ses audits conformément à la définition mondiale de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors (IIA), 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. Ils aident nos vérificateurs à fournir des travaux professionnels de qualité élevée et à intervenir de façon efficiente et efficace. Ils garantissent également l'indépendance des auditeurs du BIG ainsi que l'intégrité de leurs travaux. Le Manuel d'audit du BIG contient des instructions détaillées pour la réalisation de ses audits, dans le respect des normes appropriées et de la qualité attendue.

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 sont réalisés dans l'ensemble du Fonds mondial ainsi que chez les bénéficiaires des subventions et servent à établir des évaluations spécifiques des différents domaines des activités de l'organisation. 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 en particulier 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.