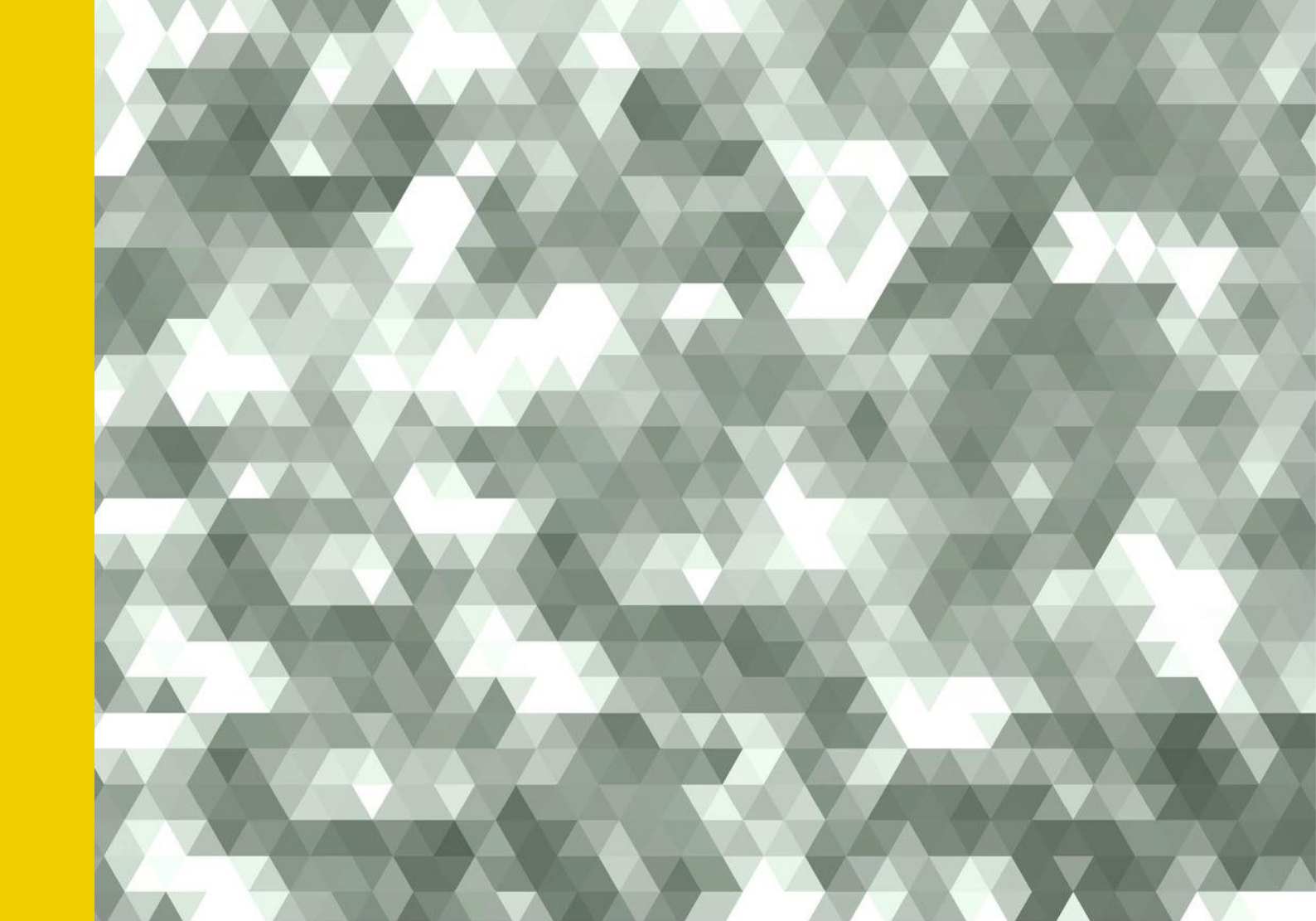




Rapport d'audit

Audit du système de gestion des subventions du Fonds mondial

GF-OIG-20-014
3 juin 2020
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.

Créé en 2005, le Bureau de l'Inspecteur général est une unité indépendante du Fonds mondial, mais qui en fait néanmoins partie intégrante. 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. Il exerce ses activités conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Nous contacter

Le Fonds mondial est d'avis que chaque dollar compte et mène une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la fraude, de la corruption et du gaspillage, empêchant les ressources de parvenir à ceux qui en ont besoin. Si vous soupçonnez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes soutenus par le Fonds mondial, signalez-les au Bureau de l'Inspecteur général, aux coordonnées indiquées ci-après. Par exemple, les actes répréhensibles suivants doivent être signalés : vol d'argent ou de médicaments, utilisation de crédits du Fonds mondial ou d'autres actifs à des fins personnelles, fausse facture, organisation de formations factices, contrefaçon de médicaments, irrégularités au niveau des procédures d'appels d'offres, subornations et pots-de-vin, conflits d'intérêt, violation de droits humains, etc.

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, espagnol, français et russe

Courriel :

hotline@theglobalfund.org

Courrier postal :

Le Bureau de l'Inspecteur général
Le Fonds mondial
Global Health Campus
Chemin du Pommier 40
1218 Grand-Saconnex
Genève, Suisse

Ligne téléphonique gratuite :

+1 704 541 6918

Messagerie téléphonique :

+41 22 341 5258

Pour en savoir plus sur le Bureau de l'Inspecteur général www.theglobalfund.org/oig

Rapport d'audit

Les audits du Bureau de l'Inspecteur général examinent les systèmes et les procédures du Fonds mondial et des pays, aux fins d'identifier les risques susceptibles de compromettre la capacité de l'institution à éliminer les trois épidémies, conformément à sa mission. Les audits couvrent généralement trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et le suivi stratégique. Ils visent globalement à améliorer l'efficacité du Fonds, en vue de garantir l'impact optimal des crédits qui lui sont confiés.

Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du Bureau de l'Inspecteur général visent à poursuivre la mission et les objectifs du Fonds mondial, au moyen d'engagements à valeur ajoutée, en faisant appel aux compétences professionnelles des vérificateurs et des enquêteurs du BIG. Le Conseil d'administration, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander un rapport consultatif spécifique à tout moment. En concertation avec le demandeur, le Bureau de l'Inspecteur général peut décider de publier ce rapport.

Rapport d'enquête

Les enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général examinent des allégations d'actes répréhensibles qui se seraient produits, ou des informations relatives à des fraudes ou des abus susceptibles d'entraver la capacité du Fonds mondial à éliminer les trois épidémies, conformément à sa mission. Le Bureau de l'Inspecteur général mène des enquêtes administratives et non pas pénales. Ses conclusions s'appuient sur des faits et les analyses y afférentes, des conclusions raisonnables pouvant parfois être tirées de faits établis.

Table des matières

1.	Résumé.....	4
1.1.	Opinion.....	4
1.2.	Réalisations clés et bonnes pratiques	5
1.3.	Difficultés et risques principaux	5
1.4.	Notation.....	6
1.5.	Résumé des actions convenues de la Direction.....	6
2.	Historique et contexte.....	7
2.1.	Contexte général.....	7
3.	Aperçu de l'audit	8
3.1.	Objectifs.....	8
3.2.	Portée	8
4.	Constatations	9
4.1.	Les incohérences en matière de développement et d'évaluation du système ont nui à l'utilisation efficace et efficiente du système de gestion des subventions.....	9
4.2.	Faiblesses de la gestion des incidents, nuisant à une utilisation efficace et efficiente du système de gestion des subventions.....	12
4.3.	Manque de préparation organisationnelle visant à poursuivre les améliorations du système de gestion des subventions dans la continuité du projet d'Accélération	15
4.4.	Lacunes des contrôles et procédures informatiques visant à protéger le système de gestion des subventions en tant que système fondamental.....	19
5.	Tableau des actions convenues	21
	Annexe A : Classification générale des notations de l'audit	22
	Annexe B : Méthodologie.....	23

1. Résumé

1.1. Opinion

Depuis 2015, le Fonds mondial investit des ressources importantes dans l'établissement d'un système de gestion des subventions personnalisé, un outil de planification intégrée des ressources offrant au Secrétariat les moyens de gérer et suivre les subventions sur une plateforme hébergée dans le cloud. Certains modules sont par ailleurs accessibles à des acteurs extérieurs tels que les agents locaux du Fonds, afin d'améliorer la collaboration et d'accélérer le partage d'information de manière structurée. Faute de compétences techniques internes, l'essentiel du projet a été développé par des fournisseurs externes, le service informatique du Fonds mondial intervenant beaucoup plus depuis 2018.

Le développement et le déploiement du système de gestion des subventions représentent une évolution positive du modèle de fonctionnement du Secrétariat. Cet investissement fournit au Fonds mondial un outil mieux intégré et plus efficace au service de la gestion des subventions tout au long de leur cycle de vie. Il a également ouvert la voie à l'amélioration d'autres procédures de gestion des subventions au sein de l'institution. Par ailleurs, le Fonds s'est fortement employé à améliorer les politiques, procédures et flux de données y afférents, en complément de ce nouveau système. Ce faisant, il a renforcé son aptitude à contrôler les procédures relatives aux subventions et à mieux définir les rôles et responsabilités incombant aux différentes unités internes aux fins des activités clés de gestion des subventions.

Le Projet d'accélération de la gestion intégrée, ayant vocation à préparer la livraison du système de gestion des subventions entre 2016 et 2019, a permis de combler plusieurs faiblesses, notamment l'utilisation massive de procédures manuelles ; un paysage informatique très fragmenté chargé du support lié à la gestion des subventions ; et l'absence de vue d'ensemble des portefeuilles. Désormais, les subventions peuvent être gérées de bout en bout sur une plateforme unique, conçue pour normaliser les services et intégrer les systèmes financiers et de gestion des subventions. Le système de gestion des subventions a simplifié le paysage informatique et amélioré les capacités de rapport utilisées à des fins décisionnelles. Les procédures ont été personnalisées, afin de tenir compte des évolutions internes telles que la gestion différenciée des portefeuilles, les évaluations de la gestion des risques et les nouvelles modalités de demande de financement. Malgré quelques retards de mise en service de certaines fonctionnalités du système, la livraison a été conçue de manière à respecter les jalons stratégiques du cycle de vie des subventions.

Le Secrétariat a de lui-même relevé une partie des faiblesses identifiées dans le présent rapport, notamment les problèmes rencontrés par les utilisateurs, le développement et l'évaluation du système, et l'allocation efficace des ressources. Le service informatique a lancé une nouvelle stratégie visant à établir un bureau de gestion des fournisseurs et à renforcer la gestion de projet. De plus, ultérieurement au présent audit, le service informatique a publié un appel à propositions afin de reconsidérer les fournisseurs chargés des différents aspects de la gestion des incidents, ce qui devrait améliorer la qualité des services aux utilisateurs à long terme.

Même si le système est fonctionnel, plusieurs faiblesses persistent en matière de développement de systèmes et de contrôle du cycle de vie, et la gestion des incidents reste déficiente. Ces faiblesses ont limité la capacité des équipes de pays à optimiser leur utilisation du système et ont entravé l'efficacité et l'efficience du système, qui sont **partiellement efficaces**.

Le démantèlement des fonctions de gouvernance, de suivi stratégique et de support technique du Projet d'accélération de la gestion intégrée sans mesures d'atténuation appropriées a engendré des risques et accru la pression sur les opérations actuelles et sur le lancement des prochains modules du système. Le lancement du premier module depuis la fermeture du projet d'Accélération de la gestion intégrée a été retardé de trois mois, affectant le calendrier de déploiement et les mesures de protection après le lancement. Les membres du Secrétariat chargés de vérifier le respect du

calendrier ne sont pas clairement identifiés, et les capacités y afférentes ne sont pas suffisantes. Les structures de gouvernance et les capacités visant à poursuivre le déploiement du système et les fonctions de soutien y afférentes sont **partiellement efficaces**.

1.2. Réalisations clés et bonnes pratiques

Le système de gestion des subventions a été mis en place afin d'assurer les fonctions de gestion des subventions du Fonds mondial, en remplacement de plusieurs systèmes hérités, afin d'optimiser l'efficacité et l'efficience de ces activités. Il modifie fondamentalement le mode de gestion des subventions, délaissant les procédures manuelles au profit d'une gestion de bout en bout au moyen d'une solution unique. Les fonctions de gestion ont été normalisées et homogénéisées, encourageant ainsi l'alignement sur les politiques et procédures du Fonds mondial et le respect des dispositions y afférentes. Le système intègre également des concepts clés de gestion des subventions à tous les niveaux du cycle de vie des programmes, par exemple la prise en compte des principes de gestion des risques aux stades stratégiques. Il a catalysé des modifications importantes en matière de gestion des données, de gouvernance et d'analyse de l'information, et a ouvert la voie au lancement de systèmes de génération de rapports plus pointus.

Des travaux de grande ampleur ont été entrepris afin de garantir la livraison du système au cours des phases 1 et 2 du projet d'Accélération de la gestion intégrée. Depuis 2016, de nombreux modules ont été mis en service, enrichissant les fonctionnalités du système dans les domaines de la gestion des subventions, des risques, de l'accès au financement et des finances. Les structures de gouvernance et de suivi stratégique du projet d'Accélération ont été conçues selon une démarche saine, impliquant régulièrement la direction. Par ailleurs, le projet a progressivement gagné en maturité, les contrats de prestations ont été améliorés, les délais de résolution des incidents raccourcis et la gestion et la formation relatives au changement ont été hiérarchisées et mises en œuvre.

1.3. Difficultés et risques principaux

Avant le présent audit, le Secrétariat a réalisé une autoévaluation afin de mettre en lumière les principales faiblesses relatives au projet et à la livraison du système de gestion des subventions. Même si la direction a fait preuve de volontarisme pour identifier les faiblesses et évaluer les risques clés, plusieurs domaines n'ont pas été suffisamment améliorés.

L'expérience utilisateur est problématique en raison de la multiplicité des interfaces et d'un manque de visualisation intégrée entre les modules. En conséquence, les utilisateurs doivent saisir les mêmes données plusieurs fois, sont moins enclins à adopter le système et risquent davantage de commettre des erreurs, dont la rectification exige souvent un temps non négligeable. Les lacunes des contrôles qualité relatifs au développement du système et les orientations internes sur la période visée par l'audit ont eu une incidence néfaste sur les utilisateurs. Certains modules présentaient des bogues importants au lancement, qui n'ont pas été résolus, entraînant des problèmes d'utilisation au moment de la mise en service. De même, des incohérences au moment de l'**évaluation du système** ont contribué à entacher l'expérience des utilisateurs.

Même si de récents lancements du système de gestion des subventions ont été nettement plus vastes que les suppositions initiales, ils ne bénéficieront pas pleinement de la gouvernance et du suivi stratégique du projet d'Accélération. Au lieu de cela, les responsables des différents modules dirigent la préparation des mises en service dans le cadre de leurs modalités habituelles, avec le personnel dont ils disposent. La **préparation organisationnelle** visant dans un même temps à résoudre les problèmes de longue date, assurer l'entretien du système et en étendre les fonctionnalités pose question. Le présent audit relève des difficultés liées à la livraison du projet dans les temps impartis, après le projet d'Accélération. Le calendrier et le séquençage du lancement seront primordiaux pour que les équipes de pays utilisent le système conformément aux exigences du cycle de vie des

subventions. De plus, des risques ont été identifiés en interne, relatifs à la démarche stratégique, à la vision à long terme du système et au niveau d'intégration des modules.

Eu égard aux autres contrôles informatiques liés au système, la direction a souligné l'absence de politique et le manque d'efficacité des contrôles relatifs à l'accès des utilisateurs, sans qu'un plan d'atténuation soit néanmoins établi.

1.4. Notation

	Objectif 1. Structures de gouvernance et capacités existantes, visant à assurer la livraison et le support du système. Notation du Bureau : partiellement efficaces.
	Objectif 2. Efficacité et efficience de la livraison du système, ayant vocation à faciliter l'atteinte des objectifs du Secrétariat du Fonds mondial et de l'évaluation des contrôles informatiques pertinents. Notation du Bureau : partiellement efficaces.

1.5. Résumé des actions convenues de la Direction

En collaboration avec les parties prenantes, le Secrétariat du Fonds mondial donne suite aux actions convenues de la Direction centrées sur les domaines ci-après :

- une méthodologie opérationnelle claire du cycle de développement des systèmes ;
- des orientations et des cibles complètes en matière de gestion et de résolution des incidents ;
- des politiques clés relatives à la gestion des accès utilisateur, à la reprise d'activité après sinistre et à la sauvegarde ; et
- les exigences de gouvernance à respecter lors des futurs lancements.

2. Historique et contexte

2.1. Contexte général

Le système de gestion des subventions est la plateforme principale du Fonds mondial ayant vocation à gérer les subventions tout au long de leur cycle de vie (de la demande de financement jusqu'à la clôture), notamment la saisie et l'enregistrement des approbations électroniques relatives aux contrôles clés pendant toute la durée des subventions. Il héberge des modules relatifs à la gestion des risques, est relié à d'autres systèmes du Fonds mondial utilisés à des fins de décaissement, et contient les données de référence clés de l'organisation. Le système de gestion des subventions a été préparé selon une démarche de gestion de projet, résultant d'un projet appelé Accélération de la gestion intégrée. Ce projet visait à intégrer et aligner les procédures et données du Fonds mondial, et à remplacer plusieurs systèmes hérités afin de renforcer l'efficacité de la gestion du portefeuille. Il s'appuyait sur une structure de gouvernance dûment conçue, bénéficiant de la participation, du suivi stratégique et du soutien de la direction. Le projet a été lancé en septembre 2015 après l'échec d'un premier projet, la Plateforme de gestion des subventions.

Déployée en 2014, celle-ci visait à établir un portail pour la mise en œuvre du nouveau modèle de financement sur une plateforme Salesforce. Elle a été suspendue en septembre 2015, après qu'une évaluation détaillée a souligné l'insuffisance de structure et de gouvernance du projet, entraînant son échec à plusieurs égards. L'examen a abouti au lancement du projet d'Accélération de la gestion intégrée, qui reprend quelques éléments de la précédente plateforme. Ainsi, la plateforme Salesforce a été conservée pour le développement du système de gestion des subventions, et une version utilisée initialement a été en partie reprise pour héberger le portail des agents locaux du Fonds jusqu'en 2018.

Le projet d'Accélération s'appuyait sur une méthodologie agile¹ à des fins de développement des systèmes. La première phase devait s'étendre sur douze à dix-huit mois. Elle a été terminée fin 2017, au terme de sept déploiements progressifs, couvrant la plupart des procédures du cycle de vie des subventions, et préparant le lancement d'un module de gestion intégrée des risques. La première phase a été gérée par une équipe de projet conjointe, un fournisseur unique étant chargé de toutes les mises en service, les membres de la Division de la gestion des subventions étant largement mis à contribution. En étroite collaboration avec les fournisseurs sélectionnés, la Division a dirigé les phases 1 et 2 du projet, contrairement au service informatique. Cependant, celui-ci a progressivement accru son implication dans tous les aspects techniques du projet, tout au long de ces deux phases. La deuxième phase, conçue pour consolider les versions précédentes et les nouvelles fonctionnalités, a été lancée début 2018. Elle comprenait une phase de consolidation, le déploiement de deux versions et une amélioration du module Finances. La deuxième phase a été dirigée à l'instar de la première et gérée par une équipe de projet élargie. Deloitte a été sélectionné comme principal fournisseur pour les deux phases (IBM intervenant pour le module de gestion intégrée des risques), la Division de la gestion des subventions et le service informatique étant étroitement impliqués et secondés par d'autres fonctions, dont les Départements de la gestion des risques et des finances.

Fin 2018, il a été décidé de dissoudre le projet d'Accélération et d'intégrer le système de gestion des subventions dans les activités quotidiennes. Une stratégie de sortie du projet d'Accélération a été préparée² et la transition a eu lieu en juin 2019. Le plan de stratégie de sortie, préparé et validé au sein du Secrétariat, proposait huit lancements opérationnels pour le cycle de vie des subventions 2020-2022. Les premiers lancements étaient planifiés en juillet 2019 (Allocation et Demande de financement) et en janvier 2020 (Établissement des subventions³). Au terme de consultations des parties prenantes, les déploiements ont été reportés en septembre 2019 et février 2020. Depuis 2016, le Fonds mondial a investi 16,3 millions de dollars US⁴ aux fins du développement de

¹ La méthodologie agile répond au cahier des charges de manière hiérarchisée, au moyen de courts « sprints » à durée fixe, visant à déployer régulièrement des logiciels fonctionnels.

² Comité directeur du projet d'Accélération 21 – 6 décembre 2019.

³ Dont la gestion intégrée des dossiers

⁴ Le temps et le niveau d'effort requis par le personnel participant au projet d'Accélération pendant et après les travaux, n'ont pas été quantifiés en termes monétaires et ne sont pas inclus dans les coûts d'investissement présentés ci-avant.

ce système personnalisé de gestion des subventions⁵. Il a également enregistré des frais supplémentaires de 6,6 millions de dollars US (1,6 million par an) liés aux licences, à la gestion des incidents et au support technique. En octobre 2019, la plateforme Salesforce comptait plus de 2 300 utilisateurs⁶ : deux tiers sont des utilisateurs externes (partenaires, utilisateurs du portail des agents locaux du Fonds), et le dernier tiers sont des utilisateurs internes du système de gestion des subventions, regroupant des membres des équipes de pays et des personnels du Fonds mondial.

3. Aperçu de l'audit

3.1. Objectifs

Le présent audit a globalement vocation à fournir au Conseil d'administration du Fonds mondial des garanties raisonnables sur la livraison stratégique et opérationnelle du système de gestion des subventions. Il vise spécifiquement à évaluer :

- les structures de gouvernance et capacités existantes, visant à poursuivre la livraison et le support du système ; et
- l'efficacité et l'efficience de la livraison du système, ayant vocation à faciliter l'atteinte des objectifs du Secrétariat du Fonds mondial et l'évaluation des contrôles informatiques pertinents.

Le présent audit examine les cadres actuel et futur de livraison et de déploiement continu des lancements du système. Afin de tirer parti des connaissances, l'audit examine les aspects clés de la livraison du système entre 2016 et 2019, notamment les enseignements des projets antérieurs.

3.2. Portée

Le présent audit comprend :

- un examen des documents pertinents, notamment du projet d'Accélération de la gestion intégrée et des fournisseurs ;
- une analyse des difficultés liées aux progrès, à la livraison, à la gouvernance, à la dotation en ressources, aux finances et aux opérations ;
- des entretiens avec le Secrétariat, les auditeurs externes et plusieurs parties prenantes ;
- une enquête auprès des utilisateurs⁷ et un atelier avec les principaux utilisateurs du système ; et
- un test des contrôles généraux du service informatique, notamment l'accès utilisateur, la gestion des incidents et la maintenance, le développement et l'évaluation du système, la gestion des connaissances et la reprise d'activité après sinistre.

Les domaines ci-après ne sont pas couverts par l'audit :

- le module Recouvrements du système, couvert par l'audit du Bureau de 2019 relatif aux recouvrements ;
- la gouvernance, la gestion et la qualité des données, couvertes par l'audit du Bureau de 2018 relatif à la gestion des données ; et
- les contrôles visant les procédures clés du Secrétariat, couverts par l'audit du Bureau de 2017 relatif au suivi des subventions et de prochains audits des procédures du Secrétariat.

⁵ L'intégralité des investissements engagés aux fins des solutions précédentes (notamment la plateforme de gestion des subventions) n'est pas connue, faute de données institutionnelles et de chiffrage des projets en 2015.

⁶ Le système de gestion des subventions est appelé ainsi en interne par les utilisateurs du Secrétariat du Fonds mondial, tandis que les utilisateurs externes parlent de portail Salesforce.

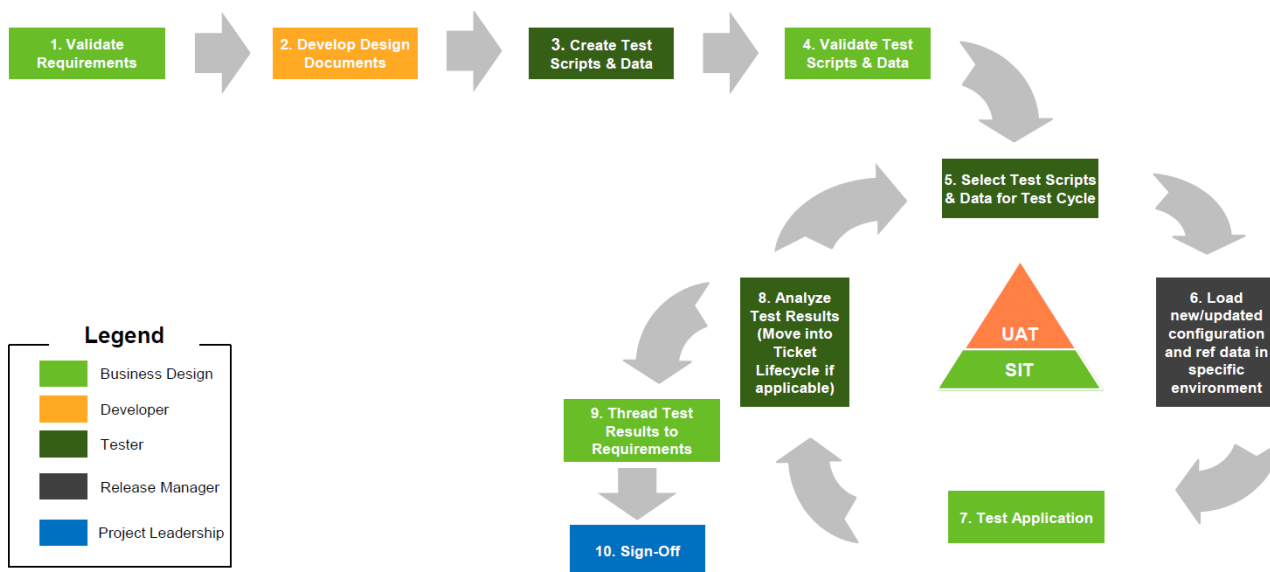
⁷ L'enquête visait les utilisateurs les plus fréquents du système (membres du Secrétariat du Fonds mondial).

4. Constatations

4.1. Les incohérences en matière de développement et d'évaluation du système ont nui à l'utilisation efficace et efficiente du système de gestion des subventions.

Le lancement et le déploiement du système de gestion des subventions est de loin le plus important jamais entrepris par le Fonds mondial. Le système étant fondé sur une plateforme Salesforce hautement personnalisée, les activités du cycle de développement des systèmes sont essentielles dans le cadre de la livraison, du déploiement et de la maintenance. Ces activités sont constituées d'une séquence de phases qui doivent se suivre afin de convertir les exigences du client en un système ou une application informatique. Elles comprennent généralement des phases de définition des exigences, de conception, de mise en œuvre, de test et de livraison – voir figure 1. Plusieurs modèles peuvent servir à ces fins. Le projet d'Accélération de la gestion intégrée a sélectionné et utilisé la méthodologie Agile aux fins du développement des systèmes. Cette démarche répond au cahier des charges de manière hiérarchisée et souple, au moyen de courts « sprints », afin de livrer régulièrement des logiciels fonctionnels. Après le lancement (la mise en service), le système passe par une période « Hypercare »⁸, une phase stratégique visant à garantir la fonctionnalité du système. Lors du projet d'Accélération de la gestion intégrée, le Fonds mondial a découvert les principes et le cadre de travail du cycle de développement des systèmes, qu'il n'utilisait pas auparavant. Même si les principes et le cadre de travail de ce cycle de développement sont mieux intégrés, ils ne sont pas appliqués au système de gestion des subventions, faute de directives opérationnelles.

Fig. 1 : Activités du cycle de développement du système de gestion des subventions – supports utilisés par le comité directeur



Même si la gestion du changement et la formation utilisateur étaient prioritaires, le manque de supervision et de rigueur dans le cadre du développement et du test du système tout au long des phases 1 et 2 du projet d'Accélération a nui à l'utilisation efficace et efficiente du système et à l'expérience globale des utilisateurs. Soixante-six pour cent des sondés estiment que la conception et le déploiement de multiples supports de formation⁹ étaient « bons » ou « très bons »¹⁰. Cependant, les faiblesses liées au développement et à l'évaluation de modules spécifiques du système ont nui à l'expérience utilisateur.

⁸ Hypercare représente la période de stabilisation après le lancement d'un système. Elle est centrée sur l'assistance utilisateur, l'intégrité des données et la stabilité du système.

⁹ Les séances, documents, vidéos et ateliers de formation ont été préparés en 2017. Plus de 65 % des membres du personnel ont suivi des formations sur le système de gestion des subventions en 2017 et 2018.

¹⁰ Le Bureau de l'Inspecteur général a lancé une enquête de satisfaction sur le système de gestion des subventions et reçu des réponses de 176 utilisateurs au sein du Secrétariat.

Les déficiences des évaluations du système ont limité les avantages de la plateforme et nuï à l'expérience utilisateur

L'expérience utilisateur reflète la qualité de l'interaction d'un utilisateur avec un système et la manière dont il le perçoit. Globalement, 77 % des utilisateurs sondés décrivent le système comme « très utile » ou « utile », et 65 % estiment « très bonne » ou « bonne » sa capacité à fournir davantage de structure et de discipline en matière de réglementations et de politiques qu'auparavant. Cependant, une analyse des tickets du système, l'enquête auprès des utilisateurs et l'autoévaluation du Secrétariat font état d'un manque de satisfaction. Les utilisateurs relèvent notamment une incapacité à importer des documents clés dans le système, des données redondantes, la nécessité de saisir les mêmes données dans plusieurs modules, et la non-disponibilité des documents-types. Ces faiblesses génèrent un besoin régulier d'assistance, d'orientations, de formations et l'émission de tickets à répétition. Les modules Gestion intégrée des risques et Mise en œuvre des subventions semblent les plus problématiques : Soixante-neuf pour cent des utilisateurs du module Gestion intégrée des risques estiment que la fonction de saisie et d'examen des données « nécessite des améliorations » ou est « faible », et soixante-quatorze pour cent indiquent que ce dernier a nécessité des ajustements manuels ou des approbations hors ligne.

Le Secrétariat n'a pas défini d'orientations opérationnelles relatives aux normes et critères de l'évaluation des activités du cycle de développement des systèmes. Ainsi, la méthodologie d'évaluation du système s'appuie sur les équipes chargées du lancement et sur le fournisseur de chaque module, ce qui entraîne des niveaux de qualité et d'évaluation disparates. Des incohérences ont été relevées dans les modules Gestion intégrée des risques¹¹ et Modification des subventions¹², au niveau du nombre d'acceptations requises à l'étape d'évaluation de l'acceptation par les utilisateurs avant le passage à la mise en service. Selon plusieurs témoignages d'utilisateurs sélectionnés en lien avec les modules lancés au cours des phases 1 et 2¹³ du projet d'Accélération, le Bureau relève des différences des niveaux d'acceptation requis selon les scripts de l'évaluation, et un faible taux d'utilisateurs ayant mené l'évaluation d'acceptation. Dans certains cas, des acceptations ont été enregistrées, alors que la moitié des étapes de l'évaluation n'ont pas pu être réalisées. Parfois, la dernière partie de l'évaluation a échoué, sans qu'un ticket soit émis ou une évaluation supplémentaire réalisée.

Ces faiblesses de développement et d'évaluation ont contribué aux performances sous-optimales du système lors de son lancement. En conséquence, les utilisateurs des modules Données de référence, Modification des subventions, Clôture de subvention et Gestion intégrée des risques ont émis plusieurs tickets après ces mises en service. Plusieurs problèmes ont été relevés, notamment le manque de cohérence des options disponibles selon le navigateur internet utilisé, la suppression de documents du système après leur validation, la non-prise en compte de modifications budgétaires, et des problèmes d'utilisation et d'actualisation du module de gestion des risques dans des pays à fort impact et essentiels¹⁴.

Gouvernance et suivi stratégiques inadéquats des activités de développement du système

Un outil de suivi de la production est une application agile de gestion et de développement de projet de bout en bout, servant à assurer le suivi des activités de développement d'un système. Un outil de cette nature a été utilisé tout au long des phases de développement du système de gestion des

¹¹ Le module Gestion intégrée des risques a été déployé en février 2018 dans le cadre de la première phase du projet d'Accélération, l'assistance étant fournie par IBM.

¹² Le module Modification des subventions a été déployé en mai 2017 dans le cadre de la première phase du projet d'Accélération, l'assistance étant fournie par Deloitte.

¹³ Clôture de subvention (lancé le 2 juillet 2018 au cours de la phase 2), Gestion intégrée des risques (lancé le 1^{er} février 2018 au cours de la phase 1), Gestion des données de référence (lancé le 1^{er} février 2017 au cours de la phase 1), Gestion des investissements (lancé en 2019 au cours de la phase 2) et consolidation (lancée le 2 avril 2018 au cours de la phase 2)

¹⁴ Le Bureau relève des problèmes d'utilisation du module de gestion intégrée des risques et d'actualisation de la matrice des principaux risques pour les portefeuilles du Nigéria, de l'Angola et du Libéria.

subventions. Cependant, le Bureau n'a pas eu accès aux données historiques en raison d'une migration incomplète des données depuis les premières versions du module¹⁵. En conséquence, le Bureau n'est pas en mesure de garantir pleinement le respect des principes d'évaluation pour l'ensemble des versions au cours de la phase 1 du projet d'Accélération. Au regard des données disponibles relatives aux versions mises en service au cours de la phase 2, le Bureau relève des omissions de champs de données clés dans l'outil de suivi de la production. Par exemple, aucun traçage ne détaille quelle suite a été donnée aux échecs d'évaluation, les versions et les témoignages des utilisateurs ne sont pas hiérarchisés¹⁶, et certaines activités clés présentent un horodatage incorrect. Ces faiblesses sont survenues, alors que le contrat de l'outil de suivi initial soulignait la nécessité de conserver des copies de toutes les informations, l'outil de suivi n'ayant pas vocation à archiver les documents.

La clôture des activités clés du cycle de développement des systèmes avant le lancement n'a pas fait l'objet de suivi stratégique et de contrôles d'assurance qualité suffisants. Or, ces contrôles auraient garanti une classification et une résolution adéquates des faiblesses avant le déploiement des modules, et des vérifications confirmant la prise en compte de l'état du système dans les documents du comité directeur, conformément à l'outil de suivi de la production. En conséquence, le lancement du module de gestion intégrée des risques a présenté des failles, ce qui a entraîné un écart net entre l'état du système selon l'outil de suivi et les informations transmises au comité directeur au moment de la mise en service. Un manque de contrôle est également observé, aucune approbation sous condition ne garantissant la résolution des problèmes, suite aux décisions d'approbation du comité directeur. De ce fait, plusieurs tickets sont restés non résolus après le lancement des nouveaux modules. Par exemple, quand le module de gestion intégré des risques a été présenté au comité directeur du projet d'Accélération au premier trimestre 2018, 29 tickets de niveau critique, très élevé, ou élevé avaient été émis dans l'outil de suivi de la production¹⁷. Ces tickets n'avaient toujours pas été fermés en novembre 2019, alors que le module était en service depuis plus de 18 mois. Selon l'examen du Bureau, ce module était le seul présentant clairement des faiblesses majeures en matière de gestion des tickets et des bogues au moment de sa mise en service. Cependant, comme indiqué au paragraphe précédent, l'outil de suivi de la production n'indiquait pas pleinement le statut de résolution des tickets et des bogues des autres lancements au moment de la mise en service, de sorte que le Bureau n'est pas en mesure de garantir que le module de gestion intégrée des risques est le seul concerné par cette faiblesse.

Action convenue de la Direction 1

Le Secrétariat mène les activités ci-après :

- il veille à l'adoption d'une méthodologie d'évaluation des activités du cycle de développement des systèmes, dans le respect des normes ISO, afin que les évaluations des futures versions répondent aux normes et critères requis ; et
- il veille à la mise en place d'une procédure de validation de meilleure qualité, afin de s'assurer que les bogues de l'outil de suivi de la production soient pris en compte et que les bogues critiques et élevés soient résolus avant la mise en service des prochaines versions.

Titulaire : Responsable des systèmes d'information

Date cible : 30 juin 2021

¹⁵ Pour la majorité des modules déployés au cours de la phase 1, seule une partie des données de l'outil de suivi de la production a été transférée.

¹⁶ Pendant la phase de consolidation, au début de la phase 2 du projet d'Accélération.

¹⁷ En plus de trois défauts reconnus soulignés par l'évaluation de l'acceptation par les utilisateurs, ce chiffre inclut également 13 tickets émis au moment de l'évaluation de l'intégration du système, mais non fermés dans l'outil de suivi de la production, et 13 tickets présentés au Bureau comme des améliorations de première importance plutôt que comme des bogues, dont la classification n'a pas pu être déterminée à partir des preuves fournies.

4.2. Faiblesses de la gestion des incidents, nuisant à une utilisation efficace et efficiente du système de gestion des subventions

La gestion des incidents consiste à restaurer les services dans les plus brefs délais, tout en minimisant la perturbation des activités, sans en compromettre la qualité. Avec le développement des systèmes, l'évaluation et la gestion des changements, c'est l'une des composantes clés indispensables au lancement d'un système. Le Fonds mondial utilise la plateforme ServiceNow (SNOW) à des fins de gestion des incidents. Les utilisateurs émettent des tickets d'incident, qui sont ensuite classés dans la file d'attente pertinente. Les tickets sont pris en charge selon un modèle de support technique à trois niveaux¹⁸. Ils sont triés afin de garantir leur transfert aux équipes appropriées et leur hiérarchisation¹⁹. Selon le type de requête, les tickets liés au système de gestion des subventions sont confiés à différents groupes de support :

- Un ticket sera transféré à des équipes distinctes du Fonds mondial selon qu'il vise une « question de politique » ou des « données incorrectes »²⁰ ;
- Les tickets relatifs à un « bogue système » ou à la « navigation dans le système » sont gérés par le service informatique, mais la résolution est actuellement confiée à un prestataire externe.

Les tickets émis dans ServiceNOW peuvent également viser des améliorations, dont le besoin a été identifié après le lancement du module au regard des difficultés rencontrées par les utilisateurs.

Depuis 2016, plus de 12 000 tickets relatifs à Salesforce et au système de gestion des subventions ont été émis. Près de deux tiers ont été créés en 2018 et 2019 et font suite à l'élargissement des fonctionnalités du système de gestion des subventions, de nouveaux modules ayant été ajoutés, et à l'utilisation accrue de la plateforme d'émission de tickets. Sur cette période, les problèmes de niveaux critique et élevé représentent moins de 7 % des tickets émis. Les tickets émis entre 2018 et 2019 ont en moyenne été fermés sous 22 jours (niveau critique) et 36 jours (niveau élevé)²¹. Même si le délai de résolution s'est globalement amélioré, la quantité totale de tickets reste élevée : 415 tickets relatifs à des « bogues du système » et 820 tickets relatifs à des « données incorrectes » ont été émis entre juin et octobre 2019.

Objectifs de gestion des incidents, niveaux de service et planification des ressources y afférentes fragmentés et limités

Le Fonds mondial n'a pas défini le niveau de service acceptable à l'échelle de l'institution en matière de résolution des incidents, ni les ressources requises pour atteindre un niveau de support acceptable. Des accords de niveau de service ont été créés pour certaines parties de la structure de support (par ex. le support informatique externalisé à IBM), mais pas pour les structures de support interne du système de gestion des subventions, qui sont gérées par plusieurs équipes du Fonds mondial. En conséquence, il n'existe pas d'objectif ou de consensus sur les délais de résolution d'un ticket représentant un niveau de service acceptable. Au premier trimestre 2019, l'équipe chargée de l'efficacité opérationnelle a réalisé une analyse de la charge de travail, identifiant les effectifs alloués à la gestion des incidents, qui a abouti à des ajustements des capacités. En dehors de cette mesure, aucune évaluation à l'échelle de l'institution n'a été menée afin de déterminer les niveaux de capacité et de compétences requis afin de mener à bien la gestion des incidents. La durée requise pour fermer les tickets de niveaux critique et élevé a impacté les utilisateurs, qui ont rencontré des difficultés avec les composantes ci-après :

¹⁸ Niveaux de support technique : Le niveau 1 est le premier niveau de support, adapté aux problèmes basiques des utilisateurs ; le niveau 2 fournit un support technique approfondi ; le niveau 3 correspond au niveau le plus élevé, adapté aux problèmes les plus épineux ou pointus.

¹⁹ Quatre niveaux de priorité sont actuellement attribués aux tickets dans le système de gestion des subventions : Critique, Élevé, Moyen et Faible.

²⁰ Principalement à l'équipe chargée de l'efficacité opérationnelle de la gestion des subventions (niveaux 1 et 2) ou à d'autres départements (niveau 2) selon le titulaire du module.

²¹ Depuis octobre 2019, une procédure automatisée de clôture a été mise en place, garantissant la fermeture des tickets cinq jours après leur date de résolution.

- module Modification des subventions reflété dans les Décisions de financement annuel, touchant de nombreuses subventions ;
- module Décaissement de subventions et approbations incorrectes dans le système de gestion des subventions, touchant des subventions de pays et multipays ;
- suivi de la clôture des subventions, touchant de nombreuses subventions ; et
- clôture de subventions et chargement des rapports de clôture.

Le Secrétariat s'est employé à atténuer l'impact de ces faiblesses et à garantir le calendrier des procédures. Un soutien supplémentaire a été fourni sous forme de séances de support et d'ateliers libres. Cependant, les efficiences attendues des procédures d'intégration dans le système de gestion des subventions ont été annulées par ces faiblesses, en raison des efforts supplémentaires fournis par les utilisateurs ou par les équipes de support technique.

Faiblesse des contrôles de gestion des fournisseurs et du suivi stratégique des activités de gestion des incidents

Le Fonds mondial s'appuie sur un modèle de prestations largement externalisées, tant pour la livraison que le support du système de gestion des subventions. Cependant, aucun outil ou stratégie complet de gestion des fournisseurs n'a été défini afin de vérifier et gérer ces services. Eu égard à la gestion des incidents :

- Même si les accords de niveau de service des fournisseurs présentent les indicateurs clés de résultat et les objectifs à atteindre, le Fonds mondial ne possède pas les fonctions de communication de l'information requises pour demander des comptes aux prestataires au regard des résultats obtenus. Ainsi, il n'existe pas de gestion efficace des résultats.
- Le système d'enregistrement et de suivi de la gestion des incidents présente des limites, qui ne permettent pas d'analyse globale des champs clés, notamment du nombre de réattributions de tickets ou du délai de remontée des tickets.
- Les contrats des prestataires précédents, essentiellement dans le cadre de la phase 1 du projet d'Accélération, notamment pour le module de gestion intégrée des risques, et du début de la phase 2, contenaient des critères de sortie moins exigeants comparés aux contrats établis aux fins des lancements les plus récents. Au départ, seuls les bogues de niveaux critique et très élevé devaient être résolus avant le lancement d'un module. Même si cette démarche est fondée sur le risque, l'analyse requise, notamment l'impact financier et temporel lié à la résolution des bogues restants selon des protocoles de gestion des incidents standard, n'avait pas été menée.

Ces faiblesses limitent la capacité du Fonds à vérifier l'efficacité des prestataires et la qualité des services rendus aux utilisateurs finaux.

Cependant, le Bureau relève des signes d'amélioration en matière de robustesse des contrats établis avec les prestataires, les derniers signés en 2019 définissant des critères de sortie plus stricts, qui exigent la résolution des bogues de niveau moyen avant le lancement d'un module. De plus, la nouvelle stratégie relative aux technologies de l'information²² a entraîné la création d'un Bureau de gestion des fournisseurs au sein du service informatique, chargé de renforcer le suivi stratégique des prestataires. Suite au présent audit, le service informatique a lancé une procédure d'appel d'offres visant à renouveler la sélection des entités chargées de gérer les incidents au sein de l'institution.

Lacunes des politiques et orientations relatives à la gestion des incidents

Les difficultés liées à la résolution des incidents sont aggravées par la fragmentation des rôles et responsabilités, qui nuisent à la transparence et la responsabilité. La matrice répartissant les responsabilités entre la Division de la gestion des subventions et le service informatique n'est pas respectée et ne reflète pas les pratiques de terrain. Les équipes de support technique se transmettent

²² La stratégie informatique 2017-2022 a été actualisée en 2019 afin de refléter les nouvelles priorités, notamment la gestion renforcée des prestataires et des projets.

les tickets, sans en informer les utilisateurs finaux en attente d'une résolution. Ainsi, de multiples acteurs peuvent intervenir, sans être tenus responsables des délais de résolution.

Le manque d'orientations en matière de communication avec les émetteurs de tickets a entraîné des déficiences, les utilisateurs du système devant relancer les équipes 3,2 fois en moyenne (par courriel ou en personne) avant d'obtenir la résolution de leur problème, et jusqu'à 10 fois dans certains cas. De ce fait, les tickets peuvent être résolus selon des démarches toujours différentes. Par exemple, aucune orientation ne définit à quel moment un ticket doit être transmis à l'échelon supérieur, ni qui peut et doit élever son niveau de priorité, ce qui nuit aux délais de résolution. Une analyse partielle des tickets²³ révèle que ceux-ci sont transmis à une autre personne 6,5 fois en moyenne²⁴ avant d'être fermés, retardant les délais de résolution. Notre analyse émet les observations ci-après :

- Une des méthodes utilisées pour accélérer les délais de résolution consiste à élever le niveau de priorité du ticket. Elle a été utilisée pour 62 % des tickets (avec des retards), sans aucune cohérence quant au moment de modification du niveau de priorité.
- Il a fallu en moyenne 25²⁴ jours pour que le niveau de priorité soit accru.

Action convenue de la Direction 2

Le Secrétariat mène les activités ci-après :

- il met en œuvre une politique et des orientations relatives aux protocoles internes de gestion des incidents, définissant notamment les objectifs en matière de résolution ; et
- il veille à la mise en œuvre des fonctions de suivi des incidents, afin de garantir le suivi des indicateurs clés de résultats relatifs à la gestion des incidents et la qualité de leur résolution.

Titulaire : Responsable des systèmes d'information

Date cible : 31 décembre 2020

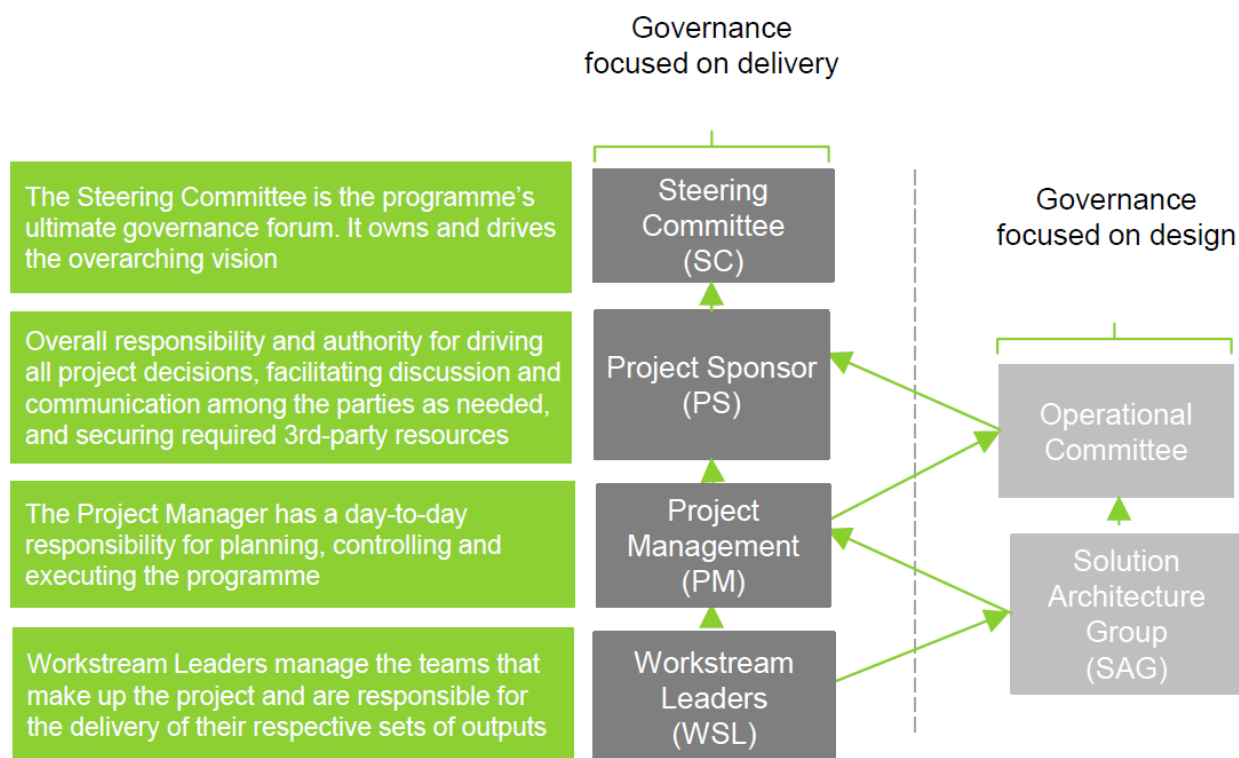
²³ 13 tickets ont été échantillonnés à des fins d'analyse détaillée. Des évaluations manuelles ont été réalisées, en raison des capacités limitées de communication de l'information des systèmes du Secrétariat relative à la mesure fiable des éléments clés pour la totalité des tickets. Ces tickets visent des bogues du système, des demandes d'assistance touchant des problèmes de données, et des demandes d'amélioration liées à des problèmes utilisateur.

²⁴ L'analyse exclut les tickets liés aux améliorations, qui par nature, exigeraient plusieurs interventions et ne répondent pas aux mêmes besoins en matière de hiérarchisation.

4.3. Manque de préparation organisationnelle visant à poursuivre les améliorations du système de gestion des subventions dans la continuité du projet d'Accélération

Pour l'essentiel, le système de gestion des subventions a été préparé selon une démarche de gestion de projet, dans le cadre du projet d'Accélération de la gestion intégrée. La structure de gestion de projet était principalement hébergée au sein de la Division de la gestion des subventions, et comprenait une structure de gouvernance complète, appuyée, suivie et cautionnée par la direction, comme indiqué à la figure 2 ci-après. Les structures de gouvernance et de suivi stratégique du projet d'Accélération ont été solidement conçues et ont bénéficié d'un engagement fréquent de l'équipe dirigeante du Fonds mondial. Le projet d'Accélération a été officiellement dissout en juin 2019, après une décision prise fin 2018. Il était resté actif pendant plus de 27 mois, avait contribué à la livraison de plus de 12 composantes²⁵ et supervisé 17 millions de dollars US de dépenses pour le développement et l'assistance de la plateforme de gestion des subventions²⁶.

Fig. 2 : Structure de gouvernance du projet d'Accélération – supports du comité directeur



En raison d'inquiétudes relatives à la clôture soudaine de la structure, le projet d'Accélération a été prolongé de six mois, jusqu'en juin 2019, étendant la période de transition déléguant la responsabilité du système de gestion des subventions à d'autres entités au sein du Fonds mondial. Suite à cette décision, des effectifs supplémentaires ont été alloués au support technique, le comité directeur du projet d'Accélération s'inquiétant des ressources disponibles pour assurer l'assistance du système. Cette prolongation relevait d'une décision interne visant à atténuer les retards de mise en œuvre du premier lancement du système dans la continuité du projet d'Accélération, et à laisser suffisamment de temps pour la signature des contrats avec les prestataires chargés de la maintenance.

²⁵ Comité directeur du projet d'Accélération 21 – 6 décembre 2019.

²⁶ Informations financières du département Finances du Fonds mondial : 12,4 millions de dollars US d'investissements, 4,6 millions de dollars US de coûts de support technique et de licences, hors coûts de personnels internes qui n'ont pas été quantifiés en termes monétaires.

Début juillet 2019, les structures de gestion et de gouvernance du projet ont été dissoutes, conformément à l'objectif du Fonds mondial visant à intégrer ces deux domaines dans les activités ordinaires, plutôt que d'en faire un projet géré par le Secrétariat. Les principales responsabilités relatives au développement, à la maintenance et à la gestion du système ont été confiées au service informatique, au moment où celui-ci était soumis à des modifications majeures, notamment une restructuration impliquant une réduction des effectifs. Cette transformation couvre tous les aspects du service informatique et aura des répercussions sur la gestion et le support du système de gestion des subventions. Les implications sur les dotations en ressources allouées au développement et à la maintenance du système n'étaient pas encore connues au moment de l'audit, la mise en œuvre des changements n'étant pas terminée. Dans le cadre de l'intégration de la gestion dans les activités ordinaires, le Fonds s'est résolument employé à élargir la réserve concurrentielle de prestataires pouvant appuyer le développement du système de gestion à l'avenir, et à casser sa dépendance excessive envers une petite poignée de fournisseurs.

Le démantèlement des structures de gestion et de gouvernance du projet d'Accélération pourrait nuire à la livraison de prochaines composantes du système.

Les structures clés de gestion et de gouvernance du projet ont été démantelées sans que les exigences actuelles et futures du système de gestion des subventions soient clairement identifiées en matière de gouvernance, de gestion des fournisseurs, et de capacités et de compétences internes. Loin d'avoir atteint un niveau de maturité et une stabilité suffisants (comme l'exigerait une solution intégrée dans les activités ordinaires), le système requiert toujours un support technique et un suivi stratégique importants pour la gestion de lancements majeurs et la résolution de problèmes de longue date.

Huit lancements sont prévus au cours des trois prochaines années (2019-2022). Le coût des deux premiers lancements²⁷ est estimé à 1,5 million de dollars US, ce qui est comparable au coût moyen de chaque mise en service dans le cadre du projet d'Accélération. Ce chiffre est 50 % supérieur au coût anticipé lorsqu'il a été décidé de mettre un terme au projet d'Accélération. Par ailleurs, plusieurs interventions ont été requises afin de stabiliser la plateforme, qui ont été retardées de plusieurs mois après l'intégration du système dans les activités ordinaires, impactant le niveau de support requis à des fins de maintenance. De fait, certaines exigences liées à la stabilisation ont été reléguées derrière d'autres besoins relatifs à des améliorations et l'ajout de nouvelles fonctionnalités.

La nouvelle stratégie du Fonds mondial étudie des possibilités de renforcer la gestion de projet et la gouvernance, ce qui faciliterait la gestion du système à l'avenir. Cependant, cette stratégie n'avait toujours pas été pleinement déployée au moment de l'audit.

Lacunes des capacités et des compétences des ressources humaines en matière de gestion du système dans la continuité du projet d'Accélération

Conformément à la proposition de transition du projet d'Accélération vers une gestion intégrée dans les activités ordinaires, le nombre de personnels et de consultants directement investis dans la gestion et le support du système a été fortement réduit, passant de 26 ETP²⁸ à la fin du projet d'Accélération, à 14²⁹ selon les estimations, les effectifs étant réduits au sein de l'équipe chargée de l'efficacité opérationnelle et du service informatique³⁰. L'absence de compétences clés en interne dans des domaines stratégiques tels que l'évaluation du système, l'architecture du logiciel Salesforce et l'expérience utilisateur, continue de nuire au développement de la plateforme de gestion des subventions, comme indiqué à la constatation 4.1. Les lacunes en matière de capacités et de compétences sont liées à l'absence d'évaluation claire des besoins en ressources humaines, d'analyse des déficits en termes de compétences, et de définition des capacités supplémentaires requises aux fins du support technique de la plateforme. Au moment de l'audit du Bureau, la réévaluation des

²⁷ Coût des contrats établis avec des prestataires pour les lancements 1 et 2 dans la continuité du projet d'Accélération.

²⁸ L'équivalent temps plein correspond au nombre d'heures travaillées par un salarié employé à temps plein. Selon le rapport final du projet d'Accélération de juin 2019, l'équipe chargée de l'efficacité opérationnelle comptait 17 membres et le service informatique en comptait 9 en juin 2019.

²⁹ Selon le rapport final du projet d'Accélération de juin 2019, l'équipe chargée de l'efficacité opérationnelle ne devait plus compter que 10 membres et le service informatique 4 en décembre 2019.

³⁰ En mars 2019, le service informatique a été soumis à une restructuration impliquant une réduction de personnel, passé de 34 à 28 membres.

besoins en effectifs du service informatique était toujours en cours dans le cadre d'actualisation de la stratégie informatique terminée en octobre 2019.

Déficits en matière de gouvernance, de gestion des connaissances et de suivi stratégique du système de gestion des subventions dans la continuité du projet d'Accélération

Le projet d'Accélération était régi par une structure de gouvernance et de suivi stratégique solidement conçue au terme de multiples réunions du comité directeur, visant à coordonner, suivre et approuver les activités interdépartementales dans le cadre du développement de la plateforme de gestion des subventions. A contrario, la première mise en service du système de gestion des subventions après le projet d'Accélération (lancement 1) s'est déroulée sans comité directeur pour garantir une coordination et une collaboration efficaces entre les départements du Secrétariat. Des réunions opérationnelles se sont simplement tenues régulièrement entre le responsable de la procédure, le service informatique et le prestataire sélectionné. La rétention et le transfert de connaissances entre les nouveaux prestataires chargés des différents lancements présentent un risque qui n'a toujours pas été atténué, faute de gestion rigoureuse des prestataires. Cette faiblesse reflète le manque de prise en compte des enseignements tirés des projets précédents. La plateforme de gestion des subventions, précurseur du système de gestion des subventions, présentait également des déficits importants en matière de gouvernance et de suivi stratégique qui ont entraîné l'échec du projet en définitive.

En raison des faiblesses identifiées, le premier lancement majeur du système de gestion dans la continuité du projet d'Accélération risque de ne pas être mené à bien efficacement.

L'absence d'outil de gouvernance et de suivi stratégique clairement défini, et le manque de ressources humaines allouées à la plateforme, ont fortement compliqué le déploiement du lancement 1. Ce lancement devrait ajouter des fonctionnalités clés relatives aux documents de subvention tels que le cadre de résultats et le budget des subventions, deux éléments stratégiques pour le cycle de vie des subventions, qui doivent être dûment intégrés dans le système, en particulier à l'approche d'un nouveau cycle. Ces fonctionnalités demeurent incomplètes et faute de fonction de gouvernance pouvant harmoniser les activités de ces acteurs, les membres du Secrétariat ne sont pas tous informés de l'importance de ces fonctionnalités et ne savent pas réellement comment elles peuvent être déployées efficacement. Ces faiblesses augmentent les risques inhérents aux activités du Fonds mondial, puisque ce lancement concerne les demandes de financement et les allocations, et a une incidence importante sur l'ensemble du cycle de gestion des subventions.

Le premier lancement aurait dû être mené à son terme en juillet 2019, mais le contrat établi avec le prestataire prévoyait un report en septembre 2019. Malgré cela, au moment du présent audit, le lancement n'était toujours pas prêt et affichait un retard de plus de trois mois. Cela a fortement perturbé la stratégie de déploiement du module prévu dans le cadre du premier lancement. Le plan initial était de procéder à un lancement discret, plutôt que de déployer un Hypercare avec le soutien d'un prestataire. Habituellement, un Hypercare survient juste après le développement et la mise en service généralisée d'un module. Cependant, ce n'était pas prévu, car un laps de temps devait séparer le lancement et l'utilisation du module au sein du Fonds mondial.

Ultérieurement au présent audit, le lancement 1 a été déployé après des modifications clés du plan de lancement, notamment un lancement discret nettement plus court, même si le Secrétariat a indiqué avoir procédé à un Hypercare. Cette situation augmente la probabilité de risques de problèmes utilisateur et de difficultés à résoudre les incidents. Ce risque était préoccupant au moment du présent audit, au regard de la quantité de problèmes soulevés par l'évaluation de l'intégration du système dans le cadre du premier lancement³¹, des erreurs système au déploiement, si ces problèmes n'étaient pas résolus entre la phase d'évaluation de l'intégration du système - évaluation de l'acceptation par les utilisateurs et la phase d'évaluation de l'intégration du système -

³¹ Rapport d'évaluation de l'intégration du système relative au premier lancement – 27 septembre 2019.

mise en service. Les phases de développement et d'évaluation du système et de mise en service dans le cadre du premier lancement n'étaient pas terminées au moment des travaux sur le terrain du présent audit. En conséquence, le Bureau n'est pas en mesure d'apporter de garanties relatives au cycle de développement des systèmes en lien avec cette amélioration.

Le premier lancement du système de gestion des subventions s'inscrit dans un plan composé de huit lancements successifs. À ce titre, les difficultés pouvant être rencontrées lors d'un lancement mobiliseront les ressources allouées aux lancements suivants et augmenteront les risques d'accumulation des retards. Ce risque est d'autant plus prégnant au cours d'une année d'établissement des subventions, car l'absence de documentation clé sur les subventions dans le système peut avoir des répercussions sur l'efficacité d'autres modules.

Action convenue de la Direction 3

Le Secrétariat examine et ajuste les exigences en matière de gouvernance au regard de la portée de chaque futur déploiement lié à un lancement et des ressources y afférentes requises.

Titulaire : Directeur de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2020

4.4. Lacunes des contrôles et procédures informatiques visant à protéger le système de gestion des subventions en tant que système fondamental

L'accès utilisateur et la reprise de l'activité après sinistre sont deux éléments clés de la protection d'un système majeur tel que le système de gestion des subventions, que le Fonds mondial utilise tout au long du cycle de vie des subventions. Sur une note positive, le Fonds mondial a lancé des démarches visant à obtenir la certification ISO 27001, une norme de sécurité des systèmes d'information couvrant les contrôles juridiques, physiques et techniques inclus dans les procédures de gestion des risques liés à l'information au sein des entreprises. Cette certification doit être renouvelée tous les trois ans.

Dans son audit de 2015, le Bureau relevait des faiblesses et des déficits de sécurité majeurs. Cependant, les contrôles informatiques se sont améliorés, comme en témoigne l'audit de 2017 sur le cloud computing. De plus, plusieurs mesures ont été prises afin de renforcer les contrôles informatiques relatifs à l'accès et à la gestion de la reprise d'activité après sinistre. Cependant, comme indiqué ci-après, plusieurs faiblesses clés persistent.

Examens incomplets de l'accès utilisateur au système de gestion des subventions

Le contrôle des accès utilisateur définit les accès et privilèges accordés à chaque utilisateur des systèmes, ressources ou informations. L'accès au système de gestion des subventions est contrôlé par l'inclusion de chaque utilisateur dans des groupes prédéfinis. Un groupe est fondé sur le rôle (gestionnaire de portefeuille du Fonds, par exemple) et gère les droits des utilisateurs, tandis qu'un autre groupe est fondé sur le niveau (pays, région, etc.) et contrôle les accès aux différentes parties du système. Le Secrétariat a rectifié les faiblesses identifiées par le vérificateur externe relatives à l'accès des super-utilisateurs du système, et les évaluations supplémentaires réalisées par le vérificateur externe n'ont identifié aucune autre faiblesse majeure.

En octobre 2019, la plateforme Salesforce comptait plus de 2 300 utilisateurs³², dont 36 % seulement se sont connectés au cours des trois derniers mois.

Au moment du présent audit, la politique relative à la gestion des utilisateurs du système était en cours d'élaboration, alors que le système était en service depuis plus de deux ans. Les rôles et responsabilités des entités chargées d'examiner les utilisateurs du système sont répartis de manière informelle entre les départements du Secrétariat. Faute de politique relative à la gestion des utilisateurs du système, la fréquence de ces examens n'est pas établie. En 2019, un seul examen des utilisateurs a été mené, auprès des membres des équipes de pays uniquement, ce qui ne représente qu'un sous-ensemble des utilisateurs internes. Cet examen est largement manuel et s'appuie sur des vérifications conduites par le personnel et sur les confirmations demandées et envoyées par courriel. Le système ne permet pas de retrouver la trace des accès accordés aux utilisateurs au-delà des trois derniers mois.

Ces déficits soulignent le manque de hiérarchisation de la gestion des accès utilisateur. Alors que le vérificateur externe a souligné les faiblesses relatives à l'accès utilisateur dans les annexes des lettres de gestion 2017 et 2018, le Secrétariat n'a pas terminé l'élaboration de la politique y afférente, ne l'a pas déployée et n'a pas suivi l'avancée des travaux. Cela pourrait retarder la résiliation d'utilisateurs du système, ouvrant la voie à des accès non autorisés à des données programmatiques et financières stratégiques par des membres du personnel, qu'ils soient ou aient été salariés du Fonds. Cela pourrait également entraver la capacité du vérificateur externe à fournir des garanties sur l'accès des utilisateurs au système pour la période visée par le présent audit. Une analyse périodique des utilisations du système et un examen des utilisateurs pourraient également générer des économies liées aux coûts de licence.

³² Deux tiers sont des utilisateurs externes (partenaires, utilisateurs du portail des agents locaux du Fonds), et le dernier tiers regroupe des membres des équipes de pays (qui gèrent les subventions) et des personnels du Fonds mondial (qui accèdent aux informations et les utilisent).

Les politiques relatives à la sauvegarde du système et à la reprise d'activité après sinistre doivent être formalisées.

Une reprise d'activité après sinistre regroupe un ensemble de politiques, outils et procédures ayant vocation à protéger une personne morale, afin qu'elle puisse recouvrer ou poursuivre l'usage de ses systèmes après une catastrophe d'origine naturelle ou humaine. Une sauvegarde est une procédure de copie des données, qui pourra être utilisée en cas de perte ou de destruction des données ou des fichiers d'origine. Un test de pénétration est une méthode visant à évaluer, mesurer et améliorer les mesures de sécurité établies relatives aux systèmes d'information et aux domaines de support technique.

Dans le contexte du Fonds mondial, la sauvegarde s'appuie principalement sur Salesforce, des procédures supplémentaires étant assurées par le service informatique du Fonds. Un nouvel outil de sauvegarde a été mis en service en août 2019 et des sauvegardes du système de gestion des subventions sont réalisées quotidiennement. Cependant, il n'existe pas de manuel utilisateur à ces fins. Au moment du présent audit, les politiques relatives à la reprise d'activité après sinistre et à la sauvegarde des données du système de gestion des subventions n'étaient pas terminées, et la marche à suivre en cas de sinistre n'était pas clairement définie.

De plus, il n'existe pas d'accord officiel au sein du Secrétariat relatif aux objectifs de point de reprise/objectif de délai³³, deux éléments clés des plans de reprise d'activité après sinistre. Les responsabilités en matière de surveillance et de suivi des accords relatifs à ces objectifs n'ont pas été attribuées et la fréquence des évaluations des plans de reprise d'activité, d'amorçage des données au moyen du nouvel outil et des tests de pénétration, n'a pas été définie. Seulement deux tests de pénétration de la plateforme Salesforce ont été menés depuis 2016.

Ces faiblesses mettent en péril la capacité de l'institution à gérer un sinistre, faute de planification appropriée des scénarii. Elles présentent également un risque d'impact majeur sur les procédures internes de gestion des subventions si l'objectif de point de reprise/de délai de reprise n'est pas établi.

Action convenue de la Direction 4

Le Secrétariat apporte les dernières touches aux politiques et procédures relatives à l'accès utilisateur, et s'assure que les contrôles de renouvellement des certifications des accès utilisateur sont menés annuellement.

Titulaire : Responsable des systèmes d'information

Date cible : 31 décembre 2020

Action convenue de la Direction 5

Le Secrétariat apporte les dernières touches aux politiques et directives relatives aux opérations de reprise d'activité après sinistre et de sauvegarde des données.

Titulaire : Responsable des systèmes d'information

Date cible : 31 mars 2021

³³ L'objectif de délai de reprise après sinistre représente le temps maximal toléré pendant lequel un ordinateur, un système, un réseau ou une application peut rester hors service après un sinistre ou une panne. (<https://whatis.techtarget.com/definition/recovery-time-objective-RTO>).

5. Tableau des actions convenues

Projet d'action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
1. Le Secrétariat mène les activités ci-après : - il veille à l'adoption d'une méthodologie d'évaluation des activités du cycle de développement des systèmes, dans le respect des normes ISO, afin que les évaluations des futures versions répondent aux normes et critères requis ; et - il veille à la mise en place d'une procédure de validation de meilleure qualité, afin de s'assurer que les bogues de l'outil de suivi de la production soient pris en compte et que les bogues critiques et élevés soient résolus avant la mise en service des prochaines versions.	30 juin 2021	Responsable des systèmes d'information
2. Le Secrétariat mène les activités ci-après : - il met en œuvre une politique et des orientations relatives aux protocoles internes de gestion des incidents, définissant notamment les objectifs en matière de résolution ; et - Il veille à la mise en œuvre des fonctions de suivi stratégique des incidents, afin de garantir le suivi des indicateurs clés de résultats relatifs à la gestion des incidents et la qualité de leur résolution.	31 décembre 2020	Responsable des systèmes d'information
3. Le Secrétariat examine et ajuste les exigences en matière de gouvernance au regard de la portée de chaque futur déploiement lié à un lancement et des ressources y afférentes requises.	31 décembre 2020	Directeur de la Division de la gestion des subventions
4. Le Secrétariat apporte les dernières touches aux politiques et procédures relatives à l'accès utilisateur, et s'assure que les contrôles de renouvellement des certifications des accès utilisateur sont menés annuellement.	31 décembre 2020	Responsable des systèmes d'information
5. Le Secrétariat apporte les dernières touches aux politiques et directives relatives aux opérations de reprise d'activité après sinistre et de sauvegarde des données.	mercredi 31 mars 2021	Responsable des systèmes d'information

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. Ces documents 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 au Fonds mondial et dans les pays, 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 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.