

AUDIT REPORT

# Audit des contrôles financiers internes du Fonds mondial

---

GF-OIG-21-003  
15 mars 2021  
Genève, Suisse

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

---

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

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

➤ Courriel :

[hotline@theglobalfund.org](mailto:hotline@theglobalfund.org)

➤ Ligne téléphonique gratuite :

+1 704 541 6918

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

➤ Messagerie téléphonique 24 h/24 :

+41 22 341 5258



## Table des matières

<b>1. Résumé</b>	3
1.1. Opinion	3
1.2. Réalisations clés et bonnes pratiques	3
1.3. Difficultés et risques principaux	4
1.4. Objectifs, notations et portée	5
<b>2. Historique et contexte</b>	6
2.1. Décision de financement annuelle, décaissements et prévisions	6
2.2. Gestion des risques financiers et gestion intégrée des risques	6
2.3. Adaptations des contrôles financiers internes pendant la pandémie de COVID-19	7
<b>3. Constatations</b>	9
3.1. Les procédures et les systèmes d'appui aux décisions de financement annuelle, aux décaissements et aux prévisions sont en place, même si des améliorations sont requises.	9
3.2. Les procédures d'identification, d'atténuation et de suivi des mesures clés pourraient être optimisées à la lumière des risques financiers évolutifs.	13
3.3. Des mesures adéquates visent le contrôle des paiements, mais des procédures actualisées et des directives supplémentaires sont requises.	16
Annexe A : Classification et méthodologie des notations de l'audit	17

---

# 1. Résumé

## 1.1. Opinion

Le Fonds mondial améliore en permanence les processus de ses contrôles financiers internes. Le département Finances a su établir des processus de gestion financière aboutis, des systèmes solides d'appui aux transactions commerciales, des contrôles et des suivis de gestion efficaces, et s'est dûment approprié les données financières, devenant ainsi un élément stratégique de l'organisation.

En dépit des progrès obtenus, les contrôles financiers des subventions et la gestion des risques financiers doivent encore être améliorés. Le Bureau estime que ces deux domaines sont **partiellement efficaces**. L'efficacité des contrôles financiers des subventions pâtit d'une insuffisance de mesures visant à garantir la prise en compte de toutes les informations pertinentes dans la décision de financement annuelle, l'enregistrement des modifications et le respect des procédures de remontée. De même, l'incohérence des contrôles relatifs aux rapprochements des achats réalisés via le mécanisme d'achat groupé limite l'efficacité des contrôles financiers des subventions.

Les lacunes du système de gestion des subventions, les retards de décaissement et le manque de contrôles pourraient compliquer les décisions de financement, les prévisions et la mise en œuvre des programmes. Les difficultés liées au système de gestion intégrée des risques entravent le suivi des risques et des mesures de gestion y afférentes. Aucun mécanisme d'alerte ne déclenche un examen et une approbation en cas de modification d'une information clé, et aucune politique ne définit le délai de communication des lettres de gestion et des résultats aux maîtres d'œuvre.

Les contrôles relatifs aux décaissements ou au paiement des initiatives stratégiques et aux dépenses de fonctionnement sont **efficaces**. Après un hameçonnage en avril 2020, le Secrétariat a mis en place des mesures provisoires afin d'identifier et de prévenir les paiements frauduleux. Cependant, les politiques et procédures internes y afférentes ne sont toujours pas actualisées.

## 1.2. Réalisations clés et bonnes pratiques

### Des politiques, directives, procédures et systèmes dûment définis

Le projet d'accélération de la gestion intégrée a vocation à différencier et optimiser les processus de travail internes. Il harmonise les modules, notamment les décisions de financement annuelles<sup>1</sup>, les décaissements, les rapports sur les subventions, le module de gestion intégrée des risques (un outil de gestion des risques) et le suivi des audits externes, au sein du système de gestion des subventions<sup>2</sup>. Le processus d'examen et d'approbation de ces modules est désormais intégré dans le système. Les politiques, procédures et systèmes ont été actualisés afin de fournir des orientations supplémentaires aux utilisateurs. Des formations et des outils ont été fournis aux spécialistes des finances afin de les aider à identifier et atténuer les risques financiers pendant la pandémie de COVID-19.

### Suivi régulier des résultats au regard des indicateurs clés

Des indicateurs clés de résultats ont été établis pour les procédures financières relatives aux subventions et pour les procédures institutionnelles. Ils visent notamment l'exactitude des prévisions, l'application des mesures d'atténuation définies dans le système de gestion intégrée des risques dans les temps impartis, le renforcement des capacités financières, et les résultats des fournisseurs de garanties. Ces indicateurs font l'objet de communications et de suivis réguliers, et sont examinés aux réunions des équipes et de gestion.

<sup>1</sup> Les décisions de financement annuelles déterminent le calendrier des décaissements aux bénéficiaires principaux.

<sup>2</sup> Des informations détaillées sur les décisions de financement annuelles et le module de gestion intégrée des risques sont présentées à la section 2.

### 1.3. Difficultés et risques principaux

**Les procédures relatives aux décisions de financement annuelles, aux décaissements et aux prévisions doivent être améliorées.**

Décision de financement annuelle : En raison de niveaux insuffisants de documentation et d'activation d'exception, les questions qui devraient déclencher des approbations exceptionnelles ne sont pas remontées. En conséquence, 75 % des décisions de financement annuelles et des décaissements aux huit pays visés par le présent audit comportent des exceptions qui ont été approuvées sans être accompagnées des informations requises.

Décaissements : Ils sont effectués à ou vers la fin des périodes d'exécution des subventions en raison des exigences du cadre de contrôle des décaissements et des difficultés de mise en œuvre. De ce fait, des activités planifiées pourraient ne pas être mises en œuvre sur la période attendue.

Prévisions : Les données de prévision institutionnelles stockées dans Hyperion ne sont pas intégrées et synchronisées dans le système de gestion des subventions, de sorte que les différences entre les prévisions et les montants réels des décisions de financement annuelles doivent être calculées manuellement. Le présent audit relève également un manque d'alignement des procédures sous-jacentes, entraînant un écart de 127 millions de dollars US entre les prévisions de décaissement et les fonds réservés au mécanisme d'achat groupé. Ce constat s'explique par l'utilisation de plusieurs systèmes non synchronisés pour suivre les prévisions et les fonds engagés, et par un manque de coordination des équipes du Secrétariat pour l'obtention d'informations récentes. Même si cet écart est pris en compte dans l'optimisation du portefeuille au niveau de l'institution dans le cadre de l'examen des résultats financiers, une identification volontariste des écarts entre le département des Achats et de l'approvisionnement et le département des Finances permettrait de procéder en temps opportun à des optimisations et des reprogrammations au cours de la mise en œuvre des subventions, ce qui éviterait ces écarts importants en fin de cycle.

Par ailleurs, des retards de rapprochement des factures finales pour des achats réalisés au travers du mécanisme d'achat groupé, de 221 jours en moyenne, pourraient expliquer que 130 millions de dollars US sont restés inutilisés alors qu'ils auraient pu être reprogrammés plus tôt à l'appui d'autres activités.

**Les procédures d'identification, d'atténuation et de suivi des mesures clés doivent être améliorées.**

Le présent audit relève des lacunes au niveau des procédures de gestion des risques, notamment pour la communication des risques et des mesures d'atténuation, et au niveau des rapports sur les subventions. Les auditeurs constatent également une hiérarchisation inadéquate des risques et des mesures d'atténuation y afférentes, un manque de mécanismes de garantie pour plusieurs mesures d'atténuation clés, dont la mise en œuvre accuse en outre des retards. Les insuffisances du système de gestion intégrée des risques contribuent au manque d'efficacité du suivi des risques et des mesures de gestion. Le système ne comporte aucun mécanisme de notification ou d'alerte d'approbation des flux de travail lorsque les équipes de pays modifient des informations clés.

Des retards de communication des lettres de résultats/gestion<sup>3</sup> aux récipiendaires principaux sont également observés. L'absence de politique sur les délais de communication des lettres de gestion/de résultats aux maîtres d'œuvre nuit à la résolution opportune des problèmes.

**Les procédures et les directives doivent être actualisées afin de garantir une mise en œuvre cohérente des contrôles financiers.**

Les contrôles financiers ont vocation à prévenir et identifier les risques de fraudes relatifs aux paiements. Après une fraude par hameçonnage dont le Comité de l'audit et des finances a été informé le 3 juillet 2020, le Secrétariat a mis en place des mesures provisoires afin d'identifier et éviter les paiements frauduleux. Le présent audit ne relève aucune perte supplémentaire dans les échantillons examinés. Même si ces contrôles provisoires

<sup>3</sup> Les lettres de résultats/gestion servent à informer les récipiendaires principaux de problèmes en lien avec leurs subventions.

ont été appliqués efficacement, ils n'ont pas encore été intégrés dans les politiques et procédures internes, notamment dans les flux de travail y afférents. Les auditeurs notent que les procédures d'approbation suite à une modification d'informations bancaires au stade de la facturation ne sont pas respectées, même si un contrôle d'atténuation est établi. Le Secrétariat a fait appel à un consultant pour l'aider à mettre à jour la procédure financière relative à la gestion des espèces et des données financières au regard des mesures provisoires.

#### 1.4. Objectifs, notations et portée

Le présent audit a globalement vocation à fournir des garanties raisonnables au Conseil d'administration du Fonds mondial sur l'adéquation et l'efficacité des contrôles financiers internes du Secrétariat.

Il vise spécifiquement à déterminer les éléments ci-après :

Objectifs	Notation	Portée
Adéquation et efficacité des contrôles financiers internes du Secrétariat visant les subventions, notamment : a. La décision de financement annuelle, les décaissements et les prévisions b. Les rapports et les garanties sur les subventions c. Les contrôles financiers pertinents du mécanisme d'achat groupé	Partiellement efficace	<b>Période de l'audit :</b> juillet 2018 à juin 2020  <b>Domaines exclus de l'audit :</b> L'audit ne couvre pas les contrôles financiers relatifs aux recouvrements et à la clôture des subventions, qui font l'objet d'autres audits du Bureau de l'Inspecteur général.
Adéquation et efficacité des contrôles relatifs aux décaissements ou aux paiements d'initiatives stratégiques et aux dépenses de fonctionnement	Efficace	
Adéquation et efficacité des mesures de supervision et de gestion des risques financiers pendant la mise en œuvre des subventions	Partiellement efficace	

## 2. Historique et contexte

---

### 2.1 Décision de financement annuelle, décaissements et prévisions

Le Secrétariat suit les résultats des subventions et l'exécution budgétaire au moyen de la décision de financement annuelle, qui détermine les dates des décaissements aux bénéficiaires principaux. Un calendrier est établi au regard de l'accord de subvention, afin de déterminer à quelles dates les fonds seront transférés par tranches. À son tour, le bénéficiaire principal décaisse souvent des fonds à des entités plus modestes qui servent de sous-bénéficiaires ou de sous-sous-bénéficiaires. Tous les engagements financiers sont passés au crible de la décision de financement annuelle, excepté les achats de produits de santé qui sont traités par le mécanisme d'achat groupé<sup>4</sup>.

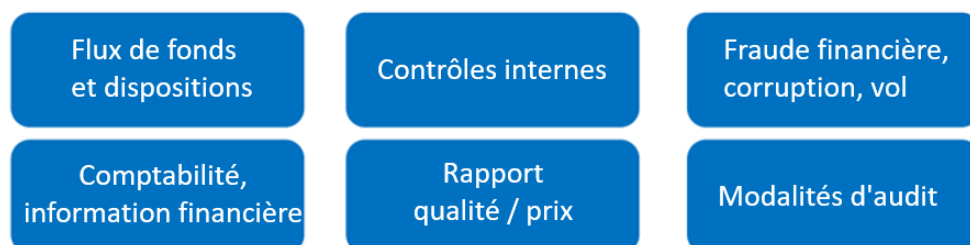
Un formulaire de prise de décision annuelle indique le montant à décaisser sur une période de douze mois spécifiée (la « période d'exécution »), pouvant inclure une période tampon de six mois au maximum<sup>5</sup>. Pour chaque subvention, les réalisations programmatiques et les aspects liés aux finances et à la gestion sont examinés et une note globale est attribuée. Préalablement à la procédure d'approbation<sup>6</sup>, le département de la Gestion des risques examine le document afin de s'assurer que les risques ont été identifiés et dûment hiérarchisés, que les mesures d'atténuation sont adéquates, et que des mécanismes d'assurance appropriés ont été mis en place. Cependant, les équipes de pays restent globalement responsables des risques liés aux subventions et de la gestion y afférente.

Trois fois par an, le Secrétariat anticipe les décaissements de manière à assurer le suivi des actifs et des passifs du Fonds mondial pendant la période de mise en œuvre, et met à jour un plan à mi-parcours deux fois par an. Des procédures et un cadre ont été établis afin d'orienter les prévisions financières et les budgets, et des contrôles garantissent l'exactitude des prévisions et l'approbation des ajustements au niveau adéquat. Ces prévisions sont transmises régulièrement au Comité exécutif de direction et au Comité de l'audit et des finances aux fins des prises de décision clés.

### 2.2. Gestion des risques financiers et gestion intégrée des risques

Une approche préventive et ciblée de la gestion des risques est essentielle à la réalisation de la mission du Fonds mondial visant à sauver des vies. La procédure de gestion des risques du Secrétariat, présentée à la *figure 1* sur la page suivante, comporte un dispositif de retour d'information intégré conçu pour ajuster en temps opportun les niveaux de risque et les mesures d'atténuation y afférentes.

Le module de gestion intégrée des risques, une plateforme en ligne du système de gestion des subventions, est utilisé par les équipes de pays pour gérer, hiérarchiser et suivre les risques inhérents aux subventions, ainsi que les contrôles et les mesures d'atténuation y afférents tout au long du cycle de vie des subventions. Les risques sont classés dans quatre catégories : programmatiques, suivi et évaluation ; financiers et fiduciaires ; gestion des produits de santé et chaîne d'approvisionnement ; gouvernance, suivi stratégique et gestion. Le présent audit examine les six risques financiers et fiduciaires :



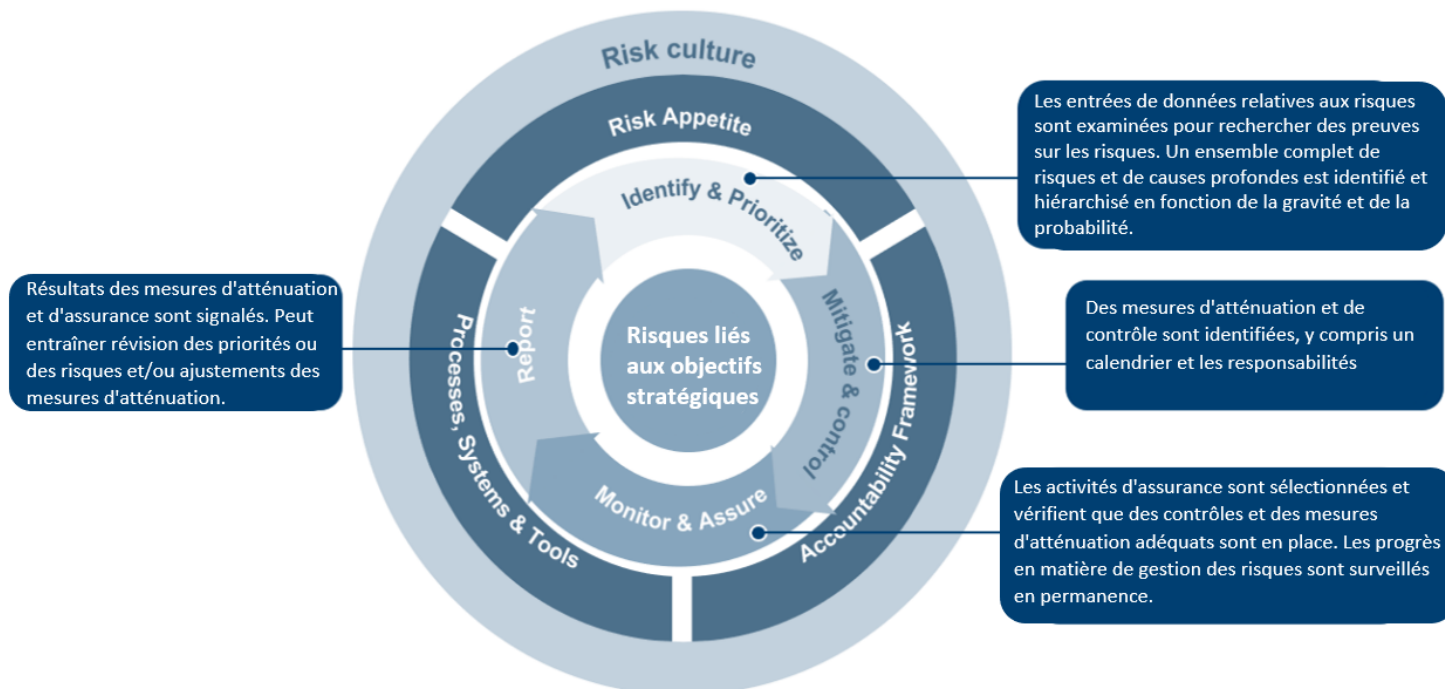
<sup>4</sup> Le mécanisme d'achat groupé est une initiative clé du Fonds mondial, utilisée pour regrouper les commandes au nom des maîtres d'œuvre participants afin de négocier les prix et les conditions de livraison auprès des fabricants.

<sup>5</sup> Manuel de politique opérationnelle du Fonds mondial, oct. 2020 (version 2.27)

<sup>6</sup> Le premier décaissement effectué sous trente jours après l'approbation du bon de commande ne requiert pas l'approbation du département de la Gestion des risques.

Ces six risques sont examinés et notés au niveau des subventions. Les notes sont ensuite regroupées selon la méthodologie de notation des risques, afin de générer une note de risques organisationnels, suivie dans le registre des risques organisationnels. Les notes saisies dans le module de gestion intégrée des risques sont également intégrées dans les documents utilisés à des fins décisionnelles tels que les notes d'information sur la gestion des risques dans les pays et les examens des portefeuilles de pays.

Figure 1 : Procédure de planification des risques et de la garantie



Source : Manuel des risques et de la garantie (2018)

### Évaluation continue des risques pour les portefeuilles essentiels et à fort impact

Les risques liés aux subventions des portefeuilles essentiels et à fort impact sont mis à jour régulièrement dans les cas ci-après : des mesures d'atténuation ou des activités de garantie sont terminées ou modifiées ; un nouveau risque ou une nouvelle cause de risque est identifié ; les niveaux de risque ou les modalités de mise en œuvre sont modifiés ; les équipes de pays notent un changement majeur du profil de risque de la subvention. Les équipes de pays actualisent l'évaluation des risques inhérents aux subventions afin de garantir la validité du profil de risque, à mesure que des rapports sur les résultats actuels, des rapports d'audit, des évaluations des établissements de santé, des rapports de mission ou tout autre document pertinent deviennent disponibles. De temps à autre, les informations sur la gestion des risques (notamment les notations, les causes profondes, les mesures d'atténuation et les activités de garantie) sont soumises à des examens et des approbations au moyen d'activités ponctuant la gestion des subventions, telles que l'examen du portefeuille de pays, l'examen du Comité d'approbation des subventions ou l'examen de la décision de financement annuelle.

## 2.3. Adaptations des contrôles financiers internes pendant la pandémie de COVID-19

Face au COVID-19, le Secrétariat a adopté une série de mesures d'urgence et d'exceptions à ses politiques, notamment des contrôles financiers afin de garantir la continuité et de minimiser les perturbations des activités, comme suit :

- **un assouplissement des subventions.** Par exemple, les exceptions à la décision de financement annuelle n'ont plus besoin d'être approuvées au niveau supérieur ; la période de décaissement de la décision de financement annuelle est prolongée de trois mois ; un délai de trente jours est accordé pour l'envoi/la validation des rapports sur les résultats actuels/demande de décaissement ; un délai supplémentaire est accordé pour

l'envoi des rapports d'audits externes ; les évaluations semestrielles des résultats des agents locaux du Fonds ne sont plus requises ;

- **la planification des risques en urgence.** Par exemple, les activités de garantie sont hiérarchisées et les fournisseurs de garanties sont autorisés à réaliser des examens à distance au lieu d'avoir à se déplacer dans les bureaux du maître d'œuvre ; et
- **la continuité des activités institutionnelles.** Par exemple, les membres du personnel essentiels sont désignés, des délégations de pouvoirs sont établies pour les activités clés pouvant être retardées, faute de disponibilité du personnel.

Le Secrétariat a préparé et déployé une enquête de suivi dans les pays, afin de garantir l'évaluation opportune des niveaux de perturbations des activités provoquées par la pandémie. Le département des Finances a mené une enquête afin d'obtenir des informations auprès des spécialistes des finances et des agents financiers, en vue d'analyser l'incidence du COVID-19 sur les objectifs financiers.



## 3. Constatations

### 3.1 Les procédures et les systèmes d'appui aux décisions de financement annuelles, aux décaissements et aux prévisions sont en place, même si des améliorations sont requises.

Le Secrétariat utilise des procédures de gestion financière abouties et des systèmes solides d'appui aux transactions commerciales et aux données. Cependant, les limites du système de gestion des subventions, les retards de décaissement et les informations manquantes compliquent les prises de décision et la mise en œuvre des programmes.

#### Décision de financement annuelle et décaissements

La procédure relative aux décisions de financement annuelles est intégrée dans le système de gestion des subventions. Elle comprend des contrôles intégrés tels que des procédures d'approbation automatisée et des documents types standard. Ces procédures pourraient néanmoins être renforcées afin de garantir l'exactitude et la complétude des informations utilisées à des fins décisionnelles, comme suit<sup>7</sup> :

#### Les procédures relatives à la décision de financement annuelle et aux décaissements doivent être améliorées.

La note de politique opérationnelle relative aux décisions de financement annuelles fait état d'exceptions aux procédures standard<sup>8</sup> relatives aux décisions de financement annuelles et aux décaissements qui requièrent une approbation supplémentaire. Cependant, aucun contrôle automatisé ne vérifie si des exceptions, notamment des écarts de +/- 10 % des montants prévisionnels validés, sont identifiées et remontées aux directeurs financiers régionaux par les équipes de pays. En conséquence, 75 % des décisions annuelles et décaissements aux huit pays sélectionnés présentaient des exceptions qui n'avaient pas reçu les approbations requises du niveau supérieur. Rien dans les formulaires des décisions annuelles n'explique cette absence de demande d'approbation. Cette situation est due à l'insuffisance de documentation des décisions annuelles et à l'absence d'alertes en cas d'exception. En conséquence, les décisions de financement ne sont pas toujours suffisamment documentées et justifiées, au risque d'être prises sans considération de l'information requise. L'audit du Bureau de 2017 relatif au suivi des subventions relevait un problème similaire<sup>9</sup> et le Secrétariat avait alors automatisé la remontée de certaines exceptions. Néanmoins, plusieurs exceptions clés, dont les comparaisons entre les prévisions institutionnelles et les montants des décisions de financement annuelles ne sont toujours pas automatisés.

La séparation d'Hyperion du système de gestion des subventions contribue également à cette situation. Par exemple, la procédure d'examen ne relève pas les écarts de +/-10 % devant faire l'objet d'une approbation exceptionnelle, car les données prévisionnelles organisationnelles stockées dans Hyperion ne sont pas intégrées et synchronisées dans le système de gestion des subventions, de sorte que les différences entre les prévisions et les décaissements réels doivent être calculées manuellement. Aucun contrôle ne permet de suivre et d'expliquer les écarts/différences entre les décisions de financement annuelles et les décaissements réels, ou les annulations de décaissements planifiés. Dans les pays visés par le présent audit, 45 % des décisions de financement annuelles relatives à des achats réalisés en dehors du mécanisme d'achat groupé affichaient des écarts insuffisamment justifiés. En 2019 par exemple, l'écart entre la décision de financement annuelle et le montant réellement décaissé à l'appui d'un pays à fort impact était en moyenne de 54 % (12,8 millions de dollars US). Les exigences en matière de remontée des exceptions à la politique relative aux décisions de

<sup>7</sup> Le présent audit examine les contrôles financiers des décisions de financement annuelles, mais pas les résultats programmatiques dont la note attribuée aux subventions fait partie.

<sup>8</sup> Les décisions de financement annuelles standard sont réalisées annuellement après la première décision. Elles surviennent généralement au cours des deuxième et troisième années de la période de mise en œuvre des subventions et sont établies au regard des résultats étayés et des besoins financiers indiqués dans le rapport sur les résultats actuels/demande de décaissement.

<sup>9</sup> Audit des Procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions au Fonds mondial, 2017 (GF-OIG-17-022)

financement annuelles manquent de clarté et aucun examen régulier de la conformité à ces dispositions n'est réalisé<sup>10</sup>.

### **Le département de la gestion des risques valide les décisions de financement annuelles sans justification.**

Dans le cadre de l'examen de la décision de financement annuelle, le département de la gestion des risques mène un suivi stratégique des subventions afin de s'assurer que les risques clés sont dûment identifiés, hiérarchisés et atténués, et que des mécanismes de garantie appropriés ont été mis en place. Les problèmes identifiés sont communiqués au niveau supérieur, conformément à la procédure indiquée dans les orientations aux équipes de pays. Le Bureau relève que 38 % des décisions de financement annuelles examinées ont été approuvées sans justification, alors que les équipes de pays n'avaient pas enregistré ou signalé des mesures d'atténuation retardées ou non appliquées.

### **Les difficultés de mise en œuvre affectent la ponctualité des décaissements.**

Les décaissements sont réalisés trimestriellement, et ponctuellement au cours de la période d'exécution, quand un bénéficiaire principal a besoin de fonds. Selon le cadre de contrôles, les fonds doivent être décaissés selon que de besoin uniquement. Les auditeurs notent que les bénéficiaires principaux n'utilisaient pas l'intégralité des fonds décaissés, ce qui entrave ou retarde les décaissements suivants. Les 43 décaissements examinés ont été effectués à ou vers la fin de la période d'exécution des subventions ; 21 % ont été décaissés au cours du dernier mois de cette période ou ultérieurement (voir le tableau 1 ci-après). Le cadre de contrôle des décaissements, les envois tardifs des demandes de financement des bénéficiaires principaux, les clarifications y afférentes envoyées parfois tout aussi tardivement, et les retards de mise en œuvre des activités, sont autant de facteurs qui contribuent aux retards de décaissements.

Tableau 1 : Exemples de retards de décaissement

Subvention	Solde de clôture de la période précédente (USD)	Financements demandés par le bénéficiaire principal (hors solde de clôture) USD	Période de décaissement	Date de décaissement	Retard après la date de début de la période d'exécution (jours)
Pays essentiel A	2 217 088	5 988 757	jan. – mars 2019	26 mars 2019	84 jours
Pays à fort impact A	1 870 876	4 704 353	oct. – déc. 2019	12 déc. 2019	72 jours
Pays essentiel B	1 312 343	6 712 205	jan. - juin 2020	23 avril 2020	113 jours
Pays à fort impact B	2 274 431	5 215 860	avril - sept. 2018	9 août 2018	130 jours

Des dispositifs sont mis en place afin de garantir la rapidité des décaissements trimestriels, notamment des rapports par prise de pouls fournissant des instantanés succincts des prévisions et des soldes de trésorerie. Des fonds peuvent ainsi être décaissés trimestriellement sans que des prévisions détaillées ou des vérifications poussées soient réalisées. Les équipes de pays sont ainsi encouragées à se fier davantage aux décisions de financement annuelles approuvées selon un calendrier de décaissement trimestriel, au regard des instantanés fournis par les bénéficiaires principaux.

## **Prévisions**

Le processus de prévision du Fonds mondial a progressivement gagné en maturité et est contrôlé régulièrement à différents niveaux de l'organisation. À la suite de l'audit du Bureau de l'Inspecteur général de 2017 sur la [gestion de la trésorerie](#), des procédures ont été établies afin d'améliorer le contrôle de l'exactitude et des tendances des dépenses prévisionnelles des subventions. Un indicateur clé de résultats interne relatif à l'exactitude des prévisions mesure les écarts entre les montants des décaissements prévisionnels et les montants des décaissements réels, qui sont essentiels pour la gestion de l'actif et du passif et pour mesurer les

<sup>10</sup> Le Centre d'expertise des finances des subventions planifiait de réaliser un audit en 2020. Il a néanmoins dû l'annuler afin d'éviter un double emploi, car il coïncidait avec l'audit du Bureau de l'Inspecteur général. Le Secrétariat doit toujours décider si l'examen de conformité sera réalisé régulièrement ou ponctuellement.

résultats financiers du Fonds. L'exactitude des prévisions est également visée par l'évaluation des résultats des spécialistes des finances et d'autres membres de l'équipe de pays. La procédure est dûment conçue pour encourager l'exactitude des prévisions, mais son application pourrait être améliorée.

Les prévisions du Secrétariat relatives aux besoins des maîtres d'œuvre diffèrent fortement des décaissements réels. Même si l'exactitude des prévisions au niveau de l'institution affichait un taux de -8 % en décembre 2019, elle varie fortement aux niveaux des subventions et du mécanisme d'achat groupé selon l'indicateur clé de résultats. Dans deux régions à fort impact qui contribuent à plus de 50 % au portefeuille du mécanisme d'achat groupé, des écarts de plus de 24 % sont observés (au regard de l'indicateur clé de résultats, avec une souplesse de +/- 10 %). Faute de démarche normalisée, les prévisions sont réalisées de manière incohérente selon que les achats sont effectués par l'entremise du mécanisme d'achat groupé (sous le contrôle du Fonds mondial) ou par d'autres canaux (au niveau des pays). L'exactitude des prévisions varie en raison de la nature des activités du Fonds mondial et des capacités des maîtres d'œuvre à fournir des informations exactes, contraignant les spécialistes des finances des portefeuilles à des analyses approfondies.

### **Les données utilisées par le mécanisme d'achat groupé, la plateforme wambo et les procédures de décaissement ne sont pas harmonisées.**

Dans le système financier du Fonds mondial, des fonds de subvention sont réservés aux commandes passées au moyen du mécanisme d'achat groupé, dont le plafond est défini au regard du budget d'approvisionnement par ce biais, approuvé pour la période de mise en œuvre des subventions. Leur montant est ajusté au fil du temps, à réception de chaque demande d'achat par ce canal. Or, un écart de 127 millions de dollars US est observé entre la deuxième<sup>1112</sup> prévision de décaissement annuelle en 2020 et les fonds réservés au mécanisme d'achat groupé dans le système financier. Des différences sont également observées entre les prévisions du mécanisme d'achat groupé et les commandes réellement passées. Un écart de 12 millions de dollars US est même relevé pour une subvention, quatre mois avant la fin de sa période d'exécution. Même si cet écart est pris en compte dans l'optimisation du portefeuille au niveau de l'institution dans le cadre des résultats financiers, une identification volontariste des écarts entre le département des Achats et de l'approvisionnement et le département des Finances permettrait de procéder en temps opportun à des optimisations et des reprogrammations au cours de la mise en œuvre des subventions, ce qui éviterait ces écarts importants en fin de cycle.

Plusieurs facteurs y contribuent, notamment le manque de lien automatique entre les listes de produits de santé et le montant réservé au mécanisme d'achat groupé et à la plateforme wambo, et l'utilisation de plusieurs systèmes non synchronisés pour contrôler les prévisions et les fonds engagés. Les équipes de pays et les agents d'achat ne se coordonnent pas suffisamment afin d'obtenir des informations actuelles sur les commandes<sup>13</sup> de produits de santé au travers du mécanisme d'achat groupé ou de wambo, de sorte que les fonds non utilisés ne sont pas identifiés en temps opportun pour être reprogrammés. En avril 2020, le Secrétariat avait réalisé une triangulation des informations dans ces systèmes, entre les commandes effectivement reçues par le mécanisme d'achat groupé ou la plateforme wambo et les données prévisionnelles saisies dans Hyperion et dans le système financier du Fonds. Le Secrétariat travaille également sur un projet d'amélioration des demandes de produits de santé et de visibilité financière. Cela devrait améliorer l'exactitude des prévisions et indirectement, les investissements liés aux produits de santé.

Le rapprochement des factures finales des achats réalisés au moyen du mécanisme d'achat groupé affiche des retards. Les bons de commande ne peuvent être fermés qu'à réception des produits par les bénéficiaires principaux et après le paiement des agents d'achat. Le rapprochement des bons de commande avec les factures finales respectives de 2018 – 2020 accusent un retard de 221 jours en moyenne (contre un objectif de 60 jours)<sup>14</sup>. En conséquence, 7 % des fonds engagés restants n'ont pas pu être réaffectés à d'autres activités.

---

<sup>11</sup> Habituellement, les prévisions sont réalisées trois fois par an (P1, P2 et P3).

<sup>12</sup> Les écarts tiennent compte des financements du Dispositif de riposte au COVID-19, qui sont inclus dans les prévisions, mais pas dans le plafond, puisque la procédure d'examen des subventions pour ces financements supplémentaires n'est pas encore terminée dans le système de gestion des subventions.

<sup>13</sup> Ces informations incluent notamment les quantités restant à acheter sur les demandes initiales de produits de santé (liste des produits de santé) et un lien avec les prévisions d'achats dans le mécanisme d'achat groupé ainsi qu'un rapprochement des commandes passées avec l'outil de gestion des produits de santé/la liste des produits de santé, à des fins de révision budgétaire et de réaffectation de fonds.

<sup>14</sup> Le délai moyen de fermeture des bons de commande est passé de 260 jours en 2018 à 181 jours en 2020.

Ces montants inutilisés pouvant être réaffectés à des subventions arrivant à leur terme en décembre 2020 s'élèvent à 130 millions de dollars US<sup>15</sup>.

Action convenue de la Direction 1 :

Le Secrétariat met en œuvre un plan d'amélioration des procédures organisationnelles au regard des lacunes identifiées, afin de garantir le renforcement des contrôles automatisés des procédures de gestion des exceptions, l'intégration et la disponibilité de données cohérentes utilisées à des fins de prévision, d'achat, de décision de financement annuelle et de décaissement.

TITULAIRE : Directeur financier

DATE D'ÉCHÉANCE : 31 mars 2022

Action convenue de la Direction 2 :

Le Secrétariat renforce les procédures d'amélioration de la gestion des demandes de produits de santé, du budget et des prévisions y afférents, en vue d'optimiser l'utilisation des fonds tout au long du cycle de vie des subventions. À ces fins :

- il définit les procédures, notamment les rôles et responsabilités des départements de la Gestion des subventions, des Finances, et des Achats et de l'approvisionnement en matière de gestion du budget et des prévisions d'achat de produits de santé, afin d'identifier les fonds inutilisés pouvant être réaffectés ; et
- il définit un indicateur clé de résultats mesurant l'exactitude des prévisions d'achat au travers du mécanisme d'achat groupé et le rapprochement des bons de commande/factures, afin de renforcer le suivi stratégique des procédures relatives à ce dispositif.

TITULAIRE : Directeur des achats et de l'approvisionnement

DATE D'ÉCHÉANCE : 30 septembre 2021

<sup>15</sup> Le montant total des bons de commande émis par les subventions du NFM 2 prenant fin en décembre 2020 s'élève à 1,87 milliard de dollars US.

### 3.2 Les procédures d'identification, d'atténuation et de suivi des mesures clés pourraient être optimisées à la lumière des risques financiers évolutifs.

Plusieurs procédures et outils de gestion des risques financiers ont été mis en place, notamment après l'émergence du COVID-19. La mise en œuvre de ces contrôles présente des faiblesses qui entravent le suivi et l'atténuation des risques financiers.

Depuis [l'audit de la gestion des risques](#) de 2017, le Secrétariat a amélioré les procédures de gestion des risques du partenariat, notamment des risques financiers. Un module de gestion intégrée des risques a notamment été ajouté au système de gestion des subventions afin de suivre pour chaque subvention les risques, les mesures d'atténuation et les outils de garantie. Les risques financiers sont gérés, et la mise en œuvre des mesures d'atténuation clés est contrôlée au moyen des indicateurs clés de résultats du Fonds. La gestion et la communication des risques et des mesures d'atténuation pourraient être renforcées, de même que les rapports sur les subventions, comme suit :

#### **La gestion des risques et les mesures d'atténuation doivent être améliorées.**

Les mesures d'atténuation clés ne sont pas appliquées ou suivies efficacement, faute d'identification des causes profondes et de hiérarchisation des mesures lors de leur établissement, et également en raison de mesures trop génériques, des limites du système en matière d'alertes et de remontée, et d'un manque de suivi régulier. En conséquence, des difficultés clés restent non résolues au niveau des portefeuilles.

Par exemple, dans 75 % des pays visés par le présent audit, des difficultés stratégiques signalées par les fournisseurs de garanties (des auditeurs externes ou internes et des agents locaux du Fonds) n'étaient pas incluses dans le module de gestion intégrée des risques, même après plusieurs signalements. Dans les huit pays visés par le présent examen, 11 % des risques n'étaient visés par aucune mesure d'atténuation, 10 % des mesures clés n'étaient accompagnées d'aucune riposte de garantie, et plusieurs mesures ne répondaient pas aux critères « SMART »<sup>16</sup>. Des retards de mise en œuvre des mesures d'atténuation sont également relevés. Cinquante pour cent des mesures d'atténuation (sur un objectif de 80 %) avaient été mises en œuvre au troisième trimestre 2020, ce qui représente néanmoins une amélioration par rapport au quatrième trimestre 2019, 20 % seulement des mesures ayant alors été pleinement appliquées.

Ces difficultés sont dues aux causes profondes ci-après :

- **Amélioration requise en matière de hiérarchisation des risques et des mesures d'atténuation** : La mise en œuvre des mesures d'atténuation du module de gestion intégrée des risques est suivie et contrôlée. Le Secrétariat a pris des mesures afin de hiérarchiser les mesures clés dans le module de gestion intégrée des risques. Les risques et les mesures d'atténuation clés sont examinés dans le cadre de l'examen annuel des portefeuilles de pays ou des protocoles convenus avec les pays pour la gestion des risques. Malgré cela, la hiérarchisation des risques et des mesures d'atténuation doit être améliorée. Par exemple, le portefeuille du Nigéria comprenait 189 mesures d'atténuation en septembre 2020. Si les mesures stratégiques ne sont pas prioritaires, il devient difficile de les appliquer et d'en suivre efficacement la mise en œuvre.
- **Classification inadéquate des constatations par les fournisseurs de garanties** : Les fournisseurs de garanties, notamment les agents locaux du Fonds et les auditeurs internes, ne classifient pas dûment les mesures d'atténuation clés. Depuis 2020, le Secrétariat signale uniquement les mesures d'atténuation clés et stratégiques, afin de hiérarchiser leur suivi.
- **Les limites du système de gestion intégrée des risques** nuisent au suivi efficace des risques et des mesures de gestion. Aucune notification ou alerte n'est déclenchée quand les équipes de pays modifient des informations clés, notamment des risques clés ou les dates butoirs des mesures d'atténuation. En conséquence, ces

<sup>16</sup> Critères SMART : i) Spécifiques - les actions à mettre en œuvre sont clairement comprises ; ii) Mesurables - leur état peut être suivi et mesuré ; iii) Atteignables - dans l'étendue du contrôle de la personne à qui elles incombent ; iv) Réalistes - pertinentes au regard du risque identifié ; et v) limitées dans le Temps - afin que l'exposition au risque reste dans les limites convenues.

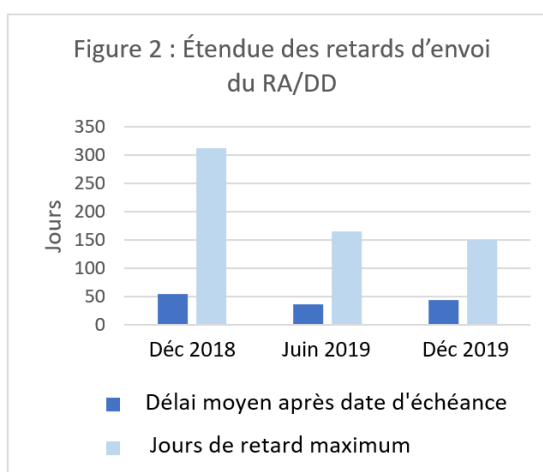
modifications ne font pas l'objet d'examens et d'approbations, nuisant à l'efficacité de leur suivi. Les processus de travail et les interfaces utilisateur doivent également être améliorés. Par exemple, aucun flux de travail ne permet aux directeurs financiers régionaux d'examiner la planification des activités de garantie, alors que la validation de la planification des mesures de garantie financière est suivie dans le cadre de l'indicateur clé de résultats institutionnel<sup>17</sup>.

- Mises à jour et suivi du module de gestion intégrée des risques : Les équipes de pays sont tenues d'examiner et d'actualiser régulièrement les modules de gestion intégrée des risques au cours du cycle de vie des subventions. En pratique, ces examens sont généralement réalisés une fois par an, avant les réunions du Comité des résultats de portefeuille ou dans le cadre de la procédure de décision de financement annuelle. Le Bureau relève des retards de mise en œuvre des mesures de gestion clés restés inexplicables dans le système. Depuis 2020, les examens sont réalisés deux fois par an dans une région (pays à fort impact - Afrique 2).
- Absence de jalons intermédiaires pour les mesures d'atténuation assortis de dates de réalisation supérieures à six mois, afin de garantir les avancées dans les temps impartis, et à un niveau acceptable.

Le Secrétariat lance actuellement plusieurs initiatives, notamment un projet visant à appliquer les responsabilités incombant aux fonctions de deuxième ligne en matière de gestion des risques et à améliorer l'outil de gestion intégrée des risques.

### Retards de communication de l'information sur les subventions et d'envoi des lettres de résultats/gestion

Des retards importants d'envoi et de validation de rapports sont observés, notamment des rapports sur les résultats actuels/demande de décaissement (RA/DD) pour les bénéficiaires principaux et des audits externes pour le Secrétariat. En décembre 2018 et en décembre 2019, 9 % et 4 % seulement des RA/DD ont été validés dans les temps impartis respectivement<sup>18</sup> (voir la figure 2). Ces retards sont dus à plusieurs facteurs, notamment la capacité des bénéficiaires principaux à produire des rapports de bonne qualité, des problèmes et difficultés liés au système de gestion des subventions (données incorrectes saisies dans le système, dysfonctionnements du système, etc.) et des retards de communication des RA/DD-types aux bénéficiaires principaux.



De même, la communication des lettres de résultats/gestion aux bénéficiaires principaux est parfois retardée<sup>19</sup>. Parmi les documents examinés, 34 % des lettres ont été envoyées aux bénéficiaires principaux plus de six mois après la date de fin de la période de rapport, et 25 % des RA/DD n'ont pas été communiqués aux bénéficiaires principaux au moyen des lettres de résultats.

En moyenne, les équipes de pays ont envoyé leurs observations sur les rapports d'audits externes aux bénéficiaires principaux après 91 jours. Ce retard s'explique essentiellement par l'absence de politique sur les calendriers attendus de communication des lettres de résultats/gestion aux maîtres d'œuvre.

Ces déficiences de gestion et d'atténuation des risques pourraient affecter la communication et la résolution des difficultés en temps opportun, notamment les écueils régulièrement soulevés par les audits du Bureau dans des pays comme la République démocratique du Congo (RDC), le Pakistan, le Malawi, le Kenya, le Togo, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et l'Indonésie. Elles pourraient également compliquer le suivi des actifs, comme le soulèvent les audits du Bureau en RDC, au Soudan et au Libéria.

<sup>17</sup> L'indicateur mesure uniquement le nombre de modules de gestion intégrée des risques disponibles dans le système, que le directeur financier régional les ait approuvés ou non.

<sup>18</sup> Les RA et les RA/DD doivent être validés sous 75 jours et 90 jours après la date de fin de la période de rapport. En raison des complications liées au Covid-19 et de la mise en œuvre du plan de continuité d'activité, trois mois supplémentaires ont été accordés pour l'envoi du RA/DD initialement attendu en décembre 2019.

<sup>19</sup> Des retards de communication des lettres de résultats aux bénéficiaires principaux ont également été identifiés sur la période visée par l'audit des procédures du Fonds mondial en matière de gestion des recouvrements (GF-OIG-20-006 daté du 17 mars 2020).

Action convenue de la Direction 3 :

Le Secrétariat renforce la mise en œuvre et le suivi stratégique de deuxième ligne, ainsi que l'outil de gestion intégrée des risques, au moyen des actions ci-après :

- il publie des orientations à l'endroit des équipes de pays et des fonctions de deuxième ligne, afin de clarifier les responsabilités et d'améliorer la cohérence des activités de hiérarchisation, de contrôle et de suivi des mesures d'atténuation des risques ; et
- il réalise un diagnostic du système de gestion intégrée des risques et en utilise les conclusions pour améliorer les contrôles des applications relatives au rapportage, au suivi et au contrôle de l'information sur les risques inhérents aux portefeuilles par les équipes de pays, les fournisseurs de garanties et le département de la Gestion des risques.

TITULAIRE : Directeur de la gestion des risques

DATE D'ÉCHÉANCE : 31 décembre 2021

### 3.3. Des mesures adéquates visent le contrôle des paiements, mais des procédures actualisées et des directives supplémentaires sont requises.

Même si des contrôles financiers permettent de prévenir et d'identifier les risques de fraude liés aux paiements, des directives supplémentaires sont requises afin de garantir la cohérence de leur mise en œuvre. Les politiques et procédures doivent encore être actualisées et de nouveaux contrôles d'atténuation doivent être établis après une fraude électronique.

En avril 2020, le Fonds mondial a été victime d'un hameçonnage, une fraude par messagerie électronique qui a entraîné la perte de 110 000 dollars US<sup>20</sup>. Le Secrétariat a rapidement pris une série de mesures visant à prévenir et détecter les risques de fraude au niveau des procédures de paiement. Par exemple, les fournisseurs ont été contactés par téléphone afin de confirmer l'authenticité des modifications bancaires et un journal central des paiements renvoyés/rejetés a été créé (il est vérifié chaque semaine par le département de la Trésorerie et les Services financiers, et les exceptions sont transmises au directeur financier). Le Secrétariat établit actuellement des mesures supplémentaires d'automatisation des signatures électroniques des fournisseurs, afin de confirmer les demandes de modification des informations bancaires dans le portail des fournisseurs, ce qui minimisera les problèmes de qualité potentiels pendant la validation des fournisseurs. Des mesures officielles de diligence raisonnable et de justification des vérifications par les agents locaux du Fonds avant l'approbation des modifications ont également été mises en place.

Cependant, les politiques et procédures organisationnelles n'ont toujours pas été actualisées au regard des contrôles/mesures provisoires (et des flux de travail y afférents) établis après l'hameçonnage. Les auditeurs notent que plusieurs démarches sont utilisées pour appliquer les mesures provisoires. Par exemple, les agents locaux du Fonds valident les modifications des informations bancaires différemment, certains les vérifiant directement auprès des banques, tandis que d'autres se contentent d'une étude documentaire des lettres émises par les établissements bancaires. L'établissement de références et directives claires garantirait l'uniformité des normes de qualité des contrôles de validation réalisés par les agents locaux du Fonds. Les auditeurs relèvent également le non-respect des différents niveaux de la procédure d'approbation après une modification des informations bancaires pendant la facturation. Un contrôle d'atténuation est néanmoins établi.

Selon le Secrétariat, l'exclusion des risques de fraude de la gestion des risques clés a largement facilité l'hameçonnage. Lors de l'examen de l'incident, le Bureau a constaté un manque d'information et de sensibilisation aux risques de fraude à tous les niveaux et à tous les stades de la procédure de facturation et de paiement. Par la suite, le Secrétariat a inclus le suivi des risques de fraude dans les procédures de paiement et fourni une formation sur les risques de fraude et la cybersécurité au département des Finances et aux référents administratifs, ainsi qu'une formation générale sur la sensibilisation à l'hameçonnage pour les personnels du Fonds mondial. Le Secrétariat a fait appel à un consultant pour l'aider à actualiser les procédures financières relatives à la gestion de la trésorerie et des données financières dans le respect des nouvelles mesures provisoires.

Action convenue de la Direction 4 :

Le Secrétariat définit des critères de gestion et de signalement des exceptions pour les contrôles et procédures nouvellement établis pendant la pandémie de COVID-19, afin d'apporter la preuve de son volontarisme en matière de contrôle et de suivi des nouvelles mesures.

TITULAIRE : Directeur financier

DATE D'ÉCHÉANCE : 30 septembre 2021

<sup>20</sup> L'incident a fait suite au piratage de la messagerie d'un récipiendaire qui a ouvert la voie à une fraude en lien avec le paiement d'une initiative stratégique.



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

<b>Efficace</b>	<b>Aucun problème ou peu de problèmes mineurs relevés.</b> 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.
<b>Partiellement efficace</b>	<b>Problèmes modérés relevés</b> 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.
<b>Nécessite une nette amélioration</b>	<b>Un problème majeur ou un petit nombre de problèmes majeurs relevés</b> 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.
<b>Inefficace</b>	<b>Plusieurs problèmes majeurs et/ou un ou plusieurs problèmes fondamentaux relevés</b> Les procédures de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques ne sont pas conçues comme il se doit et/ou ne sont pas globalement efficaces. La nature de ces problèmes est telle que la concrétisation des objectifs est gravement compromise.

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

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

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

Les audits portent sur un large éventail de sujets et mettent 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.