



**Rapport d'audit**

**Audit de la mise en œuvre de la Politique relative aux contextes  
d'intervention difficiles du Fonds mondial**

# **Le cas du Burkina Faso**

---

GF-OIG-23-013

26 mai 2023

Genève, Suisse

 **THE GLOBAL FUND**  
Office of the Inspector General

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

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) assure la sauvegarde des actifs, des investissements, de la réputation et de la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les mesures appropriées pour mettre fin aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Grâce à des audits, des enquêtes et des travaux consultatifs, il promeut les bonnes pratiques, réduit les risques et informe de façon complète et transparente sur les abus.

Le BIG est une composante à part entière du Fonds mondial dont il est toutefois indépendant. Il rend des comptes au Conseil via son Comité des finances et de la vérification, et sert les intérêts de l'ensemble des parties prenantes du Fonds mondial.

➤ Courriel :

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

➤ Service téléphonique gratuit de signalement :

+1 704 541 6918

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

➤ Messagerie téléphonique sécurisée 24h/24 :

+41 22 341 5258



## Table des matières

1. Synthèse	3
2. Environnement et contexte	8
3. Constats d'audit	12
3.1 Si le Burkina Faso avait été classifié en CID conformément aux dispositions de la NPO, il aurait été plus facile pour le Fonds mondial de s'attaquer plus rapidement aux problèmes de mise en œuvre	12
3.2 Les procédures opérationnelles visant à mieux gérer les risques sont obsolètes et appliquées de manière incohérente, ce qui fait que l'on manque des occasions de tirer parti des assouplissements	16
<b>Annexe A : Classification des notations d'audit et méthodologie</b>	<b>19</b>
<b>Annexe B : Liste des pays classifiés en CID à mars 2022</b>	<b>21</b>

# 1. Synthèse

## 1.1 Opinion

Le plan d'audit annuel du Bureau de l'Inspecteur général pour 2022 comprenait un audit des subventions du Fonds mondial au Burkina Faso. Le BIG n'a pas été en mesure de réaliser cet audit en raison de deux coups d'État consécutifs en 2022. Le Burkina Faso est confronté à des problèmes de sécurité dans huit régions sur 13 – ce qui a un impact sur 41 % de ses établissements de santé de ces régions qui sont fermés, saccagés ou fonctionnent au minimum. Cette situation affecte les capacités des acteurs de mise en œuvre locaux et des agents de contrôle externe du Fonds mondial à se déplacer dans le pays. Compte tenu des contraintes causées par l'insécurité, l'équipe du BIG n'a pu se rendre au Burkina Faso et les objectifs globaux de l'audit ont été modifiés pour évaluer la conception et l'efficacité de la politique du Fonds mondial relative aux contextes d'intervention difficiles (ci-après la « Politique relative aux CID ») dans des environnements de moins en moins sûrs. L'audit a plus précisément évalué le processus de déclaration du Burkina Faso en CID en mars et la façon dont cette classification a affecté la gestion de son portefeuille. Il a aussi apprécié l'adéquation de la Politique relative aux CID pour réglementer la gestion des portefeuilles caractérisés par des contextes volatils et une insécurité élevée.

Dans son évaluation, l'audit s'est également interrogé sur l'inclusion ou non, dans son évaluation, d'autres pays qualifiés de CID ou caractérisés par des contextes présentant une volatilité similaire.

En avril 2016 et après avoir constaté des performances historiquement plus faibles dans les contextes d'intervention difficiles, le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé la Politique relative aux CID pour améliorer l'efficacité des activités dans des environnements caractérisés par l'insécurité et la volatilité. Cette politique s'appuie sur des principes d'assouplissement, de partenariat et d'innovation. En 2017, le Secrétariat du Fonds mondial a publié une Note de politique opérationnelle (ci-après la « NPO ») afin de fournir des conseils aux équipes de pays pour gérer les portefeuilles classifiés en contextes d'intervention difficiles conformément à la Politique relative aux CID approuvée par le Conseil d'administration.

Bien que le Secrétariat ait apporté plusieurs changements aux outils et à la méthodologie au fil du temps, la NPO n'a pas été actualisée pour intégrer les pratiques actuelles et les situations d'urgence. Par exemple, les processus décisionnels et le pouvoir de ne pas classifier un portefeuille comme CID manquent de clarté et doivent être actualisés pour être efficaces. Les documents clés qui devraient guider les équipes de pays dans la gestion d'un portefeuille qualifié de CID ne sont plus utilisés et ont été remplacés par un mécanisme différent. Cependant, celui-ci n'intègre pas plusieurs éléments importants de l'approche d'analyse du portefeuille et de stratégie opérationnelle qui promeuvent une gestion efficace et opportune d'un contexte en évolution rapide, et qui garantissent aussi une approbation cohérente au niveau supérieur. Un examen de la NPO relative aux CID initié par le Secrétariat en 2022 avant l'audit n'a pas encore été achevé. L'adéquation de la NPO relative aux CID est **partiellement efficace** pour réglementer la gestion des portefeuilles classifiés en CID.

En avril 2021, l'Indice de risque externe (ERI) du Burkina Faso a été ajusté de « risque élevé » à « risque très élevé » du fait de l'évolution de la situation sécuritaire. Cependant, la direction a pris la décision de ne pas classifier le pays en CID malgré les critères de la NPO qui imposaient de le faire. Les critères liés aux processus décisionnels et au pouvoir de ne pas classifier en CID un pays ayant un ERI très élevé ne sont pas clairs et doivent être actualisés pour être efficaces. Le Secrétariat a finalement classé le Burkina Faso dans la catégorie des CID en mars 2022 en réponse à la forte augmentation de l'insécurité physique et politique dans le pays. Le pays a été informé de sa classification en CID en novembre 2022 et des assouplissements ont parallèlement été accordés. Le Secrétariat a pris plusieurs mesures pour améliorer et actualiser la gestion du portefeuille avant et après la classification en CID. Le processus de classification du Burkina Faso en CID en 2022 et son effet sur la gestion de son portefeuille est donc considéré comme **partiellement efficace**.

## 1.2 Principales réalisations et bonnes pratiques

### **Une évaluation récente de politique relative aux contextes d'intervention difficiles a mis en évidence l'effort actuel engagé pour actualiser la NPO relative aux CID afin d'améliorer la mise en œuvre de cette politique dans les portefeuilles concernés**

Le Groupe technique de référence en évaluation<sup>1</sup> a évalué la Politique relative aux CID en août 2022 afin de s'assurer que les ajustements nécessaires étaient réalisés pour la prochaine série de subventions du GC7 et pour soutenir la mise en œuvre de la nouvelle stratégie (2023 -2028). L'évaluation a révélé que la politique était nécessaire, appréciée et utilisée. Cette politique a été approuvée par le Conseil d'administration<sup>2</sup> en 2016 et est entrée en vigueur en 2017 avec la Note de politique opérationnelle. Au moment de l'audit, le Secrétariat prévoyait de la mettre à jour en fonction des outils et pratiques actuels.

Suite aux recommandations du Groupe technique, des ateliers sont prévus pour les instances de coordination nationale, les bénéficiaires principaux et les partenaires dans les pays afin d'expliquer et de différencier la Politique relative aux CID de la politique de sauvegarde supplémentaire<sup>3</sup>.

### **Mesures récentes prises pour améliorer la mise en œuvre et l'accès aux zones touchées par l'insécurité, et assurer la continuité du programme**

Le processus de classification du Burkina Faso en tant que CID en 2022 et les actions qui en découlent témoignent d'une forte collaboration entre l'équipe de pays, l'équipe chargée des risques et l'équipe de soutien aux CID. Après la classification, une assistance technique a été fournie pour élaborer un Plan d'urgence intégré, financé par le Fonds mondial et l'OMS, qui consolide une proposition de réponse d'urgence complète en un plan fonctionnel pour aider les acteurs de mise en œuvre à faire face à des contextes nationaux difficiles. Un projet complet a été préparé dans le cadre d'un processus incluant tous les partenaires, initié par le ministère de la Santé. Le Plan d'urgence intégré comprend de nouveaux schémas de mise en œuvre, notamment de nouveaux modèles de partenariat avec les agences humanitaires et les institutions locales. Il présente également une nouvelle méthodologie pour lutter contre l'insécurité et faire face aux défis socio-environnementaux, ainsi que des modes d'adaptation et des assouplissements pour la mise en œuvre des subventions. Cette méthodologie a permis d'adapter la stratégie opérationnelle figurant dans le Plan d'urgence intégré destinée à maximiser l'impact des activités du Fonds mondial au Burkina Faso.

Un examen de portefeuille de pays a été achevé en mars 2022. Il propose un maintien des assouplissements préalablement attribués et de nouvelles flexibilités pour permettre une approche de contrôle externe différenciée pour les vérifications de l'agent local du Fonds dans les zones présentant des risques de sécurité et des approches innovantes pour fournir des services spécifiques (par exemple, le transport aérien pour livrer des produits de santé). En novembre 2022, l'équipe de pays a proposé au Comité des résultats du portefeuille d'autres assouplissements, qui sont en cours de mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Le Groupe technique de référence en évaluation fonctionne comme un groupe consultatif d'évaluation indépendant. Il rend compte au Conseil du Fonds mondial par l'intermédiaire de son Comité de la stratégie, afin de garantir une évaluation indépendante du modèle institutionnel, des investissements et de l'impact du Fonds mondial.

<sup>2</sup> GF/B35/03 – [Politique relative aux contextes d'intervention difficiles](#)

<sup>3</sup> La Politique de sauvegarde supplémentaire peut être invoquée chaque fois que les systèmes de contrôle externe existants sont menacés et permet au Fonds mondial de sélectionner le ou les acteur(s) de mise en œuvre ou peut compléter les mesures d'atténuation existantes – [Politique de sauvegarde supplémentaire](#) (en anglais).

### 1.3 Principaux problèmes et risques

#### **Un meilleur alignement sur les pratiques et outils actuels est nécessaire pour garantir une mise en œuvre cohérente de la politique dans l'ensemble des portefeuilles de CID du Fonds mondial**

Les mesures prises par le Secrétariat pour mettre en œuvre cette politique ne sont pas conformes aux dispositions de la NPO relative aux CID de 2017. Les sections 9 et 10 de la NPO réglementent la classification en CID :

*« La catégorisation de l'ERI détermine la classification d'un portefeuille en CID. La liste est basée sur les pays de la catégorie « risque très élevé » de l'ERI. En fonction des besoins émergents, des ajustements ad hoc peuvent être apportés à la liste des portefeuilles de CID, conformément aux mises à jour de l'ERI et à d'autres facteurs contextuels au cours de la période d'allocation. Par exemple, les pays confrontés à une situation d'urgence peuvent également être classés dans la catégorie des CID ».*

*« La liste des portefeuilles de pays classés en CID est déterminée pour chaque période d'allocation et révisée annuellement avec la possibilité d'ajouter des pays en fonction des mises à jour de l'ERI et de la situation d'urgence par le Comité exécutif de gestion des subventions ».*

Par conséquent, conformément à la NPO, ce Comité exécutif a la possibilité d'ajouter des pays à la liste. Toutefois, dans la pratique, il a également approuvé le fait de ne pas classer des pays dans la catégorie « risque très élevé », comme le Burkina Faso, bien que cela ne soit pas prévu par la NPO.

Le processus d'évaluation de l'ERI décrit dans la NPO est désuet. La note indique que 10 indices sont évalués pour déterminer le niveau de risque d'un portefeuille, alors qu'en pratique, seuls neuf indices sont utilisés. Une mise à jour formelle du processus d'évaluation de l'ERI et de la NPO pourrait permettre d'identifier d'autres indices utiles.

Aucune analyse de portefeuille n'a été réalisée pour le Burkina Faso, comme l'exige le « *Guide pour une approche d'Analyse du Portefeuille et de Stratégie Opérationnelle pour les portefeuilles de CID* », sous-section de la NPO relative aux CID. L'équipe de pays et l'équipe chargée de la gestion des risques ont publié un examen de portefeuille de pays comme principal document justificatif de l'approbation du classement en CID. Mais certaines informations essentielles manquent dans l'examen par rapport à l'approche d'analyse du portefeuille et de stratégie opérationnelle, comme la liste des partenaires de mise en œuvre traditionnels et non-traditionnels à utiliser (qui a ensuite été élaborée dans le cadre du Plan d'urgence intégré bien qu'il ne soit pas encore finalisé), une évaluation des activités irréalisables et une liste des assouplissements proposés pour faire face aux limites que les programmes peuvent rencontrer. Une analyse incomplète au stade initial de la classification en CID pourrait compromettre la mise en œuvre efficace des mesures d'urgence – empêchant les programmes d'atteindre les résultats escomptés.

#### **Nécessité de clarifier les éléments qui déterminent la non-classification des portefeuilles à risque très élevé de la liste des CID afin d'éviter une application incohérente et des processus de classification contestables qui conduisent à une adaptation inadéquate ou retardée du programme au contexte du pays**

Compte tenu de l'instabilité du gouvernement du Burkina Faso, du faible accès aux services de santé et du niveau élevé d'insécurité, le pays aurait dû être classé comme CID dès 2020. Le score de risque du Burkina Faso était « très élevé » au regard de l'Indice de risque externe en 2020 et 2021, ce qui aurait dû déclencher sa classification en CID. À ce moment-là, le Secrétariat ne l'a pas classé comme tel car la majeure partie du pays n'était pas impactée par la détérioration de la situation sécuritaire dans la mesure où des groupes armés non-étatiques n'étaient présents que dans les régions du Nord et de l'Est. Ainsi, la majeure partie du pays ne souffrait pas de la dégradation de la situation sécuritaire. Le BIG a identifié d'autres portefeuilles où l'ERI n'a pas non plus été le facteur déterminant pris en compte dans la classification en CID. Peu ou pas de preuves ont été fournies concernant ce qui a influencé le processus décisionnel ou les arbitrages dans les décisions prises pour appliquer cette classification en CID – ce qui signifie que le processus dépend fortement d'un jugement non documenté de l'équipe dirigeante.

### **Trois principes clés de la Politique relative aux CID – assouplissements, innovation et partenariat – n’ont été que partiellement appliqués au Burkina Faso**

Les politiques et procédures du Secrétariat ne prévoient pas de mesures efficaces et opportunes pour permettre aux équipes de pays de s’adapter et de faire face aux situations d’urgence dans les pays qualifiés de CID. La NPO relative aux CID ne traite pas de la planification d’urgence – qui fournit la souplesse nécessaire pour faire face à un environnement changeant et en pleine évolution.

Au Burkina Faso, le Secrétariat a décidé d’introduire un Plan d’urgence intégré, qui était en suspens au moment de l’audit, huit mois après la classification du pays en CID. Cela tient au fait que les entités de mise en œuvre n’avaient pas finalisé de budget détaillé – qui aurait permis au Plan d’évaluer le coût opérationnel et la mise en œuvre programmatique des mesures d’urgence au Burkina Faso. Si elles avaient été prévues par la NPO relative aux CID, une préparation et une exécution en temps voulu de la planification d’urgence auraient pu accroître les opportunités de bénéficier de façon opportune des assouplissements de la Politique relative aux CID, des approches innovantes et des nouveaux partenariats.

## 1.4 Objectifs, notations et champ

L'audit des subventions du Fonds mondial au Burkina Faso faisait partie du plan de travail du BIG pour 2022, tel qu'approuvé par le Comité de l'audit et des finances le 8 octobre 2021.

Compte tenu des contraintes liées à l'insécurité et des risques ingérables pour l'équipe d'audit inhérents à son déplacement au Burkina Faso, les objectifs généraux de l'audit ont été modifiés pour évaluer la conception et l'efficacité de la politique du Fonds mondial relative aux contextes d'intervention difficiles, telle qu'elle est appliquée au Burkina Faso. Plus précisément, l'audit a évalué :

Objectif	Notation	Champ
L'adéquation de la Politique relative aux CID pour réguler la gestion des portefeuilles caractérisés par une insécurité élevée et des contextes volatils, tels que ceux qui affectent le Burkina Faso.	<b>Partiellement efficace</b>	<b>Période d'audit</b> Janvier 2020 à octobre 2022 <b>Limite du champ</b> En raison du contexte d'insécurité du Burkina Faso, le BIG ne s'est pas rendu dans le pays pour effectuer des travaux de terrain sur place. Des techniques d'audit à distance ont été utilisées pour obtenir les informations pertinentes pour le présent audit.
Le processus de déclaration du Burkina Faso en tant que CID en mars et l'évaluation de la manière dont cela a affecté la gestion de son portefeuille.	<b>Partiellement efficace</b>	L'audit n'a pas effectué d'examen complet de la Politique relative aux CID et a limité son étude et ses observations à la politique telle qu'elle était appliquée au Burkina Faso en raison d'une récente évaluation de la politique et de sa mise en œuvre par le TERG.

L'équipe du BIG a interrogé les parties prenantes concernées, notamment le personnel du Secrétariat et les partenaires dans les pays. Le BIG a également effectué le travail d'audit sur le terrain à distance, lequel a inclus un examen des politiques et procédures concernées, des plans d'urgence et d'autres informations pertinentes.

L'[Annexe A](#) du présent rapport fournit des détails concernant la classification générale des notations d'audit.

## 2. Environnement et contexte

Le plan d’audit annuel du BIG pour 2022 comprenait un audit des subventions du Fonds mondial au Burkina Faso. Ce portefeuille africain à fort impact comprend les quatre subventions actives suivantes, dont trois sont mises en œuvre par une entité gouvernementale et une par une entité non-gouvernementale :

Code de la subvention	Réциpiendaire principal	Période de subvention	Montant de subvention signé (Euro)	Montant décaissé (Euro)
BFA-M-PADS	Programme d’Appui au Développement Sanitaire (PADS)	1 jan 21 – 31 déc 23	209 944 180	150 548 657
BFA-T-PADS		1 jan 21 – 31 déc 23	10 298 113	5 496 975
BFA-C-ICP	Initiative Privée et Communautaire pour la santé et la riposte au VIH/Sida au Burkina Faso (ICP)	1 jan 21 – 31 déc 23	8 510 440	5 089 347
BFA-H-SPCNLS	Secrétariat Permanent du conseil National de Lutte contre le Sida et les Infections Sexuellement Transmissibles (SPCNL)	1 jan 21 – 31 déc 23	35 285 088	17 373 617
<b>Total</b>			<b>264 037 821</b>	<b>178 508 596</b>

La première tentative de réalisation du présent audit a eu lieu en janvier 2022. En raison du premier coup d’État militaire survenu le même mois, l’audit a été reporté à une date ultérieure dans l’année. En septembre 2022, une phase de planification a été réalisée, comprenant une étude documentaire et une mission de planification dans le pays. Cette phase s’est déroulée dans un contexte politique et sécuritaire difficile. Le pays a souffert d’une insécurité croissante dans huit de ses 13 districts, ce qui signifie que les acteurs de mise en œuvre et les agents de contrôle externe dans le pays ont dû faire face à des obstacles importants pour mener à bien leurs activités. L’équipe du BIG n’a pu effectuer aucune visite sur les sites localisés en dehors de la capitale en raison de l’insécurité dans ces zones.

Le travail d’audit sur le terrain du BIG était prévu entre le 3 et le 31 octobre mais n’a pas pu se dérouler en raison d’un deuxième coup d’État militaire qui a eu lieu au Burkina Faso le 30 septembre 2022. Ce coup d’État a entraîné une escalade de la violence et une intensification de l’insécurité dans tout le pays, y compris dans la capitale Ouagadougou.

En conséquence, le BIG a adapté le champ de son audit pour se concentrer sur la manière dont le Fonds mondial a modifié ses activités pour gérer les programmes au Burkina Faso. Ces programmes ont été mis en œuvre dans un contexte caractérisé par des menaces critiques pour la santé, la sûreté et la sécurité, en raison d’un conflit armé et de l’instabilité politique, et impliquant le déplacement d’un grand nombre de populations.

### 2.1 Politique relative aux contextes d’intervention difficiles

En avril 2016, le Conseil du Fonds mondial a approuvé la Politique relative aux contextes d’intervention difficiles (CID) afin de fournir des orientations générales sur l’engagement futur du Fonds mondial dans de tels contextes, sur la base des principes d’assouplissement, de partenariat et d’innovation. Une Note de politique opérationnelle a été publiée en janvier 2017 qui fournissait des orientations opérationnelles sur la Politique relative aux CID, y compris des assouplissements permettant aux équipes de pays de gérer les portefeuilles de CID de manière agile et opportune, dans le cadre des principes définis dans la Politique relative aux CID telle qu’approuvée. Les contextes d’intervention difficiles sont essentiels dans la mission du Fonds mondial car ils représentent un tiers de la charge de morbidité mondiale et un tiers des investissements du Fonds.



Cependant, les portefeuilles qualifiés de CID sont souvent confrontés à des difficultés accrues en matière de programmation et de mise en œuvre. Une approche différenciée est de ce fait nécessaire pour accroître l'impact des investissements du Fonds mondial dans les contextes d'intervention difficiles. L'objectif de la Note de politique opérationnelle est de fournir des directives opérationnelles, y compris des exemples d'assouplissements pour les équipes de pays, afin de gérer les portefeuilles classifiés en CID de manière agile et opportune, dans le cadre des principes définis dans la Politique relative aux CID telle qu'approuvée.

La politique et la Note de politique opérationnelle décrivent les CID comme « des pays ou des régions caractérisés par une faible gouvernance, un accès insuffisant aux services de santé et des crises naturelles ou d'origine humaine ». La politique énumère trois principes clés :

- Assouplissements : visent à permettre une plus grande réactivité et opportunité des investissements du Fonds mondial.
- Partenariats : présentés comme essentiels pour renforcer la gouvernance dans les pays, améliorer l'assistance technique et la prestation de services.
- Innovations : considérées comme essentielles pour maximiser les résultats tout le long du cycle des subventions.

L'équipe de soutien chargée des CID, équipe distincte au sein de la Division de la Gestion des subventions, travaille en étroite collaboration avec les équipes de pays et le Département de la Gestion des risques pour définir et réviser chaque année la liste des pays classifiés en CID. La liste doit être examinée et approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions.

Selon la NPO, la catégorisation de l'ERI régit la classification d'un portefeuille en CID. L'ERI est un outil de mesure dérivé de la compilation des données de neuf indices publiés qui font autorité et mettent en évidence les risques économiques, de gouvernance, opérationnels et politiques d'un pays.

En mars 2022, le Fonds mondial a classifié 29 pays<sup>4</sup> en CID, parmi lesquels six (21 %) sont désignés comme pays à impact élevé, 21 (72 %) comme pays essentiels et les deux restants (7 %) comme pays ciblés (voir l'Annexe B).

## 2.2 Documents antérieurs pertinents et matériaux de référence

Le présent audit du BIG est l'un des nombreux examens liés aux investissements du Fonds mondial dans des contextes d'intervention difficiles :

- L'[Audit de la gestion des subventions du Fonds mondial dans les environnements à risque élevé](#) du BIG de 2017 a souligné les préoccupations concernant les limites des systèmes et outils existants pour permettre l'identification et l'évaluation proactives des menaces émergentes.
- Le [Rapport consultatif sur la mise en œuvre des subventions en Afrique occidentale et centrale : Surmonter les obstacles et améliorer les résultats dans une région difficile](#) du BIG de 2019 a noté que la Politique relative aux CID n'était pas efficacement mise en œuvre, ce qui requiert d'affiner davantage l'équilibre entre les mesures d'atténuation des risques et des processus simples et flexibles.
- En 2022, le Groupe technique de référence en évaluation<sup>5</sup> du Fonds mondial a réalisé un examen thématique de sa Politique relative aux CID en se concentrant sur la mise en œuvre de cette politique dans un échantillon de huit pays<sup>6</sup>. L'évaluation a conclu que la politique était « bien opérationnalisée, nécessaire, appréciée et

---

<sup>4</sup> Afghanistan, Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, Tchad, République démocratique du Congo, Érythrée, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Iraq, République populaire démocratique de Corée, Liban, Libéria, Mali, Myanmar, Nicaragua, Niger, Nigéria, Pakistan, Palestine, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Syrie, Ukraine, Venezuela et Yémen.

<sup>5</sup> Fonds mondial (2022) : « TERG position paper on the thematic evaluation of the Global Fund's Performance in CID » GF/SC20/13A. Le rapport n'a pas encore été publié.

<sup>6</sup> Les pays choisis étaient la République centrafricaine, le Mali, le Niger, la Somalie, le Soudan du Sud, la Syrie, le Yémen et le Myanmar.

utilisée », le Groupe technique a noté que des améliorations considérables étaient possibles<sup>7</sup>. En particulier en ce qui concerne l'approche d'acceptation des risques, la différenciation entre la Politique relative aux CID et la politique de sauvegarde supplémentaire, l'identification des meilleures pratiques en matière de contextes d'intervention difficiles et le renforcement des partenariats. Le Groupe technique a conclu en présentant huit recommandations principales. Si le Secrétariat n'est pas entièrement d'accord avec certaines recommandations<sup>8</sup>, il a toutefois accepté de mettre en place un processus plus consultatif avec les parties prenantes des pays. L'objectif est de mieux documenter les meilleures pratiques, de donner la priorité à la mise en œuvre de la prévention de l'exploitation, des abus et du harcèlement à caractère sexuel, et d'améliorer la sûreté et la sécurité des populations clés.

## 2.3 Burkina Faso : Contexte national

Données nationales <sup>9</sup>	
Population	21,5 millions
PIB par habitant	US\$ 918
Indice de perception de la corruption	78 <sup>e</sup> sur 180
Indice PNUD du développement humain	182 <sup>e</sup> sur 189
Dépenses publiques allouées à la santé (% du PIB)	5,46 %



Le

Burkina Faso est un portefeuille à fort impact, caractérisé par un faible revenu et un environnement très peu sûr. En janvier 2022, les militaires ont pris le pouvoir et déposé le président Roch Kaboré. Par la suite, le Fonds mondial a classifié le Burkina Faso en contexte d'intervention difficile en mars 2022.

Depuis plusieurs années, le Burkina Faso est en proie à des violences extrêmes imputées à divers groupes armés<sup>10</sup>. L'augmentation de la violence armée a entraîné le déplacement d'environ 1,5 million de personnes à l'intérieur du pays. Actuellement, la détérioration de la sécurité touche au moins huit des 13 régions sanitaires (Boucle du Mouhoun, Cascades, Centre-Est, Centre-Nord, Est, Nord, Sahel et Sud-Ouest).

Les fermetures de 90 % des établissements de santé ont été imputables aux attaques directes des groupes armés en mai 2022. La situation reste particulièrement critique dans la région du Sahel (nord du Burkina Faso) où 65 % des établissements de santé existants étaient fermés au moment de l'audit, ce qui a eu une incidence sur les services aux patients. Huit mois après le coup d'État militaire de janvier, de nouveaux troubles politiques ont éclaté lorsque le capitaine Ibrahim Traoré a pris le pouvoir, dissolvant le gouvernement de transition et suspendant la Constitution.

Compte tenu de l'insécurité croissante et de la situation politique instable, le BIG n'a pas pu effectuer de vérification sur place.

<sup>7</sup> Citation tirée de l'exposé de position du TERG, page 2 : « les évaluateurs ont constaté qu'il était possible d'améliorer considérablement la mise en œuvre de la politique afin de renforcer davantage les résultats des programmes dans les pays du portefeuille CID ».

<sup>8</sup> Les recommandations non approuvées comprenaient : i) une approche adaptée de l'acceptation des risques, ii) des ensembles d'assouplissements prédéfinis dans les CID, iii) la faisabilité des planifications à long terme, iv) l'élaboration d'un outil de planification pour faciliter les capacités participatives.

<sup>9</sup> Sources : Chiffres de la population, du PIB et des dépenses de santé tirés de la [Base de données de la Banque mondiale](#) ; Chiffres de [l'Indice de perception de la corruption de Transparency International](#) ; Chiffres de [l'Indice de développement humain du PNUD](#) ; tous ces sites ont été consultés le 27 novembre 2022.

<sup>10</sup> [Political Upheaval and Counter-Terrorism in Burkina Faso: Between a Rock and a Hard Place](#) (en anglais uniquement).

## 2.4 Les trois maladies : Contexte et objectifs visés

HIV/AIDS



TUBERCULOSIS



MALARIA



**88 000 personnes vivent avec le VIH**, dont 88 % connaissent leur statut (contre 80 % dans la région). Parmi les séropositifs au VIH identifiés, 84 % sont sous traitement (contre 78 % dans la région).

**Informations sur le pourcentage de prévalence parmi les populations clés :** professionnel(le)s du sexe (5,4 %), hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes (1,9 %), consommateurs de drogues (90 %), prisonniers (2,2 %) <sup>11</sup>.

**Nouvelles infections et couverture :** diminution de 63 % des infections depuis 2010, de 4 600 personnes nouvellement infectées à 1 700. Couverture de 46,8 % des programmes de prévention du VIH parmi les populations clés selon le CNLS-IST.

**Morbidité et mortalité (0,62 %) :** Les décès liés au sida ont diminué de près de 60 % depuis 2010, ce qui est supérieur à la moyenne régionale (50 %) et mondiale (54 %).

**Test et cascade de traitement :** Faible couverture du diagnostic précoce chez le nourrisson avec seulement 23 % des nouveau-nés faisant l'objet d'un test de dépistage du VIH dans les deux mois suivant leur naissance (contre un taux mondial de 62 %). Pas de données publiques disponibles sur les personnes vivant avec le VIH qui ont supprimé leur charge virale, mais le programme a indiqué sur le portail du Fonds mondial que 90 % de l'ensemble de ces personnes ont vu leur charge virale supprimée <sup>12</sup>.

### Incidence et couverture de la tuberculose :

Le Burkina Faso fait partie des 100 pays à forte charge de tuberculose (77<sup>e</sup> position), avec 9 900 cas estimés, dont 69 % sont notifiés. Les cas de tuberculose ont augmenté de 5 % entre 2010 et 2020, et les décès dus à la tuberculose (hors coinfection avec le VIH) ont augmenté de 25 % au cours de la même période.

**Diagnostic de la tuberculose :** Depuis 2016, 47 750 cartouches GeneXpert ont été livrées, 23 000 en 2020, parmi lesquelles 59 % ont été utilisées (pour des personnes notifiées comme atteintes de tuberculose) pour des tests avec des diagnostics moléculaires rapides (StopTB). Parmi les personnes nouvellement diagnostiquées, 69 % utilisent les diagnostics rapides recommandés par l'OMS, dont 91 % ont commencé des régimes de traitement plus courts contre la tuberculose pharmacorésistante (OMS).

**Traitement de la tuberculose :** Le taux de succès thérapeutique contre la tuberculose est de 81 %, ce qui reste inférieur à l'objectif national de 90 %. Le taux de succès du traitement contre la tuberculose multirésistante / résistante à la rifampicine est de 58 %, niveau inférieur à l'objectif national de 85 %. Faibles taux de notification de la tuberculose dans les zones reculées, niveaux élevés d'insécurité en dehors de Ouagadougou, utilisation sous-optimale des matériels GeneXpert qui ont également été utilisés pour d'autres diagnostics.

**Coinfection VIH/tuberculose :** Le nombre estimé de coinfections VIH/tuberculose a diminué de 53 %, revenant de 1 600 cas en 2010 à 750 en 2020, et le nombre de coinfections VIH/tuberculose diagnostiquées a diminué de 16 %, reculant de 504 en 2015 à 423 en 2020. En 2020, 85 % des patients tuberculeux séropositifs sont sous traitement antirétroviral pendant le traitement de la tuberculose (OMS, 2021) <sup>13</sup>.

**Charge de la maladie :** Le Burkina Faso supporte 3,4 % de la charge mondiale de paludisme. **Huitième principal contributeur** au nombre total de décès dus au paludisme dans le monde et sixième dans la région africaine. Le nombre estimé de décès dus au paludisme a été réduit de près de moitié, revenant de 35 millions à 19,9 millions, et l'incidence du paludisme a diminué de 9 % depuis 2010.

**Nouveaux cas et mortalité :** L'incidence a diminué de 57 100/100 000 habitants en 2010 à 42 400/100 000 en 2015 et 38 900/100 000 en 2020.

Les ratios de mortalité ont diminué, revenant de 225 à 113 et 96 pour 100 000 habitants en 2010, 2015 et 2020, respectivement.

**Couverture :** Le **processus de numérisation des données** des campagnes de distribution de MILDA et de chimioprévention du paludisme saisonnier (CPS) dans un district initialement prévu a été reporté en 2021. Le PNLN a décidé de ne pas aller de l'avant avec la numérisation de la campagne CPS 2022 alors qu'elle a été numérisée dans cinq des 13 régions pour la campagne de distribution de MILDA 2022.

**Couverture et utilisation des MILDA :** Couverture élevée des principaux services de prévention du paludisme, 75,3 % des ménages ont au moins une MII et 54,5 % de la population ont accès à une MII, (MIS 2018). 46 % de MII et MILDA distribuées en 2020, soit un total de 0,8 million sur l'objectif national de 1,7 million.

**Traitement :** Environ **10,2 millions de personnes, soit la moitié de la population**, ont reçu un traitement de première intention, y compris des CTA <sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Source : [ONUSIDA – Fiche d'information sur le Burkina Faso](#).

<sup>12</sup> Source : [ONUSIDA – Fiche d'information sur le Burkina Faso](#).

<sup>13</sup> Source : [OMS – Rapport sur la tuberculose au Burkina Faso](#)

<sup>14</sup> Source : [Rapport sur le paludisme dans le monde de 2021 – cible PSN 2016-2020 et données sur la mortalité du SNIS](#).

### 3. Constats d'audit



**3.1** Si le Burkina Faso avait été classifié en CID conformément aux dispositions de la NPO, il aurait été plus facile pour le Fonds mondial de s'attaquer plus rapidement aux problèmes de mise en œuvre

La Note de politique opérationnelle relative aux contextes d'intervention difficiles régit le processus de classification et de gestion des portefeuilles qualifiés de CID. Lorsque le Burkina Faso a été classifié en CID, des lacunes dans la mise en œuvre des processus opérationnels ont limité la capacité du pays et du Secrétariat à répondre plus efficacement aux risques en rapide évolution.

#### **Un processus décisionnel peu clair a entraîné des retards dans la classification du Burkina Faso en CID, ce qui a nuí à sa capacité à faire face à des obstacles croissants**

Combinée à la volatilité du contexte en 2020, l'évaluation de l'Indice de risque externe (ERI) du Burkina Faso aurait dû déclencher sa classification en CID au premier trimestre 2021. Le Secrétariat a considéré que la portée géographique du contexte d'urgence (la présence de groupes armés non étatiques dans deux régions – les régions du Nord et de l'Est) était limitée. Il a déclaré le statut de CID en mars 2022 au regard de la détérioration de la situation sécuritaire et de l'extension du contexte d'urgence à un territoire géographique plus vaste et dans le sillage du premier coup d'État de janvier 2022. Pour la période 2020-2022, le Fonds mondial s'est engagé avec les parties prenantes et les entités de mise en œuvre nationales pour répondre à l'évolution de la situation sécuritaire. Étant donné que le statut de CID est accordé pour améliorer l'efficacité dans des environnements caractérisés par l'insécurité et la volatilité, et compte tenu des performances historiquement plus faibles dans ces pays, cette décision peut avoir limité la réponse rapide à l'évolution du paysage des risques et affecté les performances, et ce malgré les mesures prises par le Secrétariat.

La catégorisation de l'ERI régit la classification d'un portefeuille en CID. L'ERI est un outil de mesure obtenu en compilant les données de neuf indices publiés qui font autorité et mettent en évidence les risques économiques, de gouvernance, opérationnels et politiques d'un pays<sup>15</sup>. L'outil ERI a été élaboré en 2014 par le Département de la Gestion des risques du Fonds mondial, avec le soutien de la Division de la Gestion des subventions. L'ERI est compilé annuellement à la fin de l'année pour l'année en cours. Selon la section 9 de la NPO : « *La liste [des CID] est basée sur les pays de la catégorie « risque très élevé » de l'ERI. En fonction des besoins émergents, des ajustements ad hoc peuvent être apportés à la liste des portefeuilles de CID, conformément aux mises à jour de l'ERI et à d'autres facteurs contextuels au cours de la période d'allocation. Par exemple, les pays confrontés à une situation d'urgence peuvent également être classés dans la catégorie des CID* »<sup>16</sup>.

Le risque du Burkina Faso est classé « très élevé » depuis 2020<sup>17</sup> en raison de la détérioration de la sécurité et de la situation humanitaire dans six des 13 régions. Le pays comptait plus de 700 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays au moment de l'audit, avec 100 établissements de santé (sur 1 900) fermés ou menant des activités restreintes dans les régions du Nord et de l'Est.

La classification du portefeuille du Burkina Faso en CID a été décidée lors du processus annuel d'examen et d'approbation de l'actualisation de la liste des CID par le Comité exécutif de gestion des subventions pour la période

<sup>15</sup> Les 10 indices utilisés pour construire l'ERI selon le NPO 2017 sont : l'indice des États fragiles (Fund for Peace), l'indice INFORM (Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations pour la préparation aux situations d'urgence et la résilience), l'indice de la paix dans le monde (Institute for Economics and Peace), l'indice du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies, l'indice de la facilité de faire des affaires (Banque mondiale) et cinq des six indices de gouvernance de la Banque mondiale (indice Voix citoyenne et responsabilité, indice de l'efficacité des pouvoirs publics, indice de la qualité de la réglementation, indice de l'état de droit et indice de la lutte contre la corruption).

<sup>16</sup> Note de politique opérationnelle relative aux contextes d'intervention difficiles du Fonds Mondial.

<sup>17</sup> L'ERI du Burkina Faso a été ajusté a posteriori (ajustement qualitatif) de « risque élevé » à « risque très élevé » en 2020 du fait de la détérioration.

2020-2022. Le processus décisionnel doit être renforcé, en clarifiant ses différentes étapes et en documentant de manière plus explicite les critères appliqués au stade de l'ajustement de la gestion.

### **Le non-respect de la méthodologie de la Note de politique opérationnelle entraîne la non-réalisation d'une analyse pertinente**

Le Burkina Faso a été classifié en CID durant le cycle de mise en œuvre 2021-2023. La NPO prévoit la réalisation d'une approche d'Analyse du Portefeuille et de Stratégie Opérationnelle (l'approche PAOS) pour les portefeuilles de CID au début de la période d'allocation. La mise en œuvre étant en cours, le Secrétariat a exploité les processus existants de gestion des risques et l'équipe de pays a préparé un examen de portefeuille de pays. Cet examen couvre plusieurs sujets, comme l'exige le Guide du Secrétariat pour une approche d'Analyse du Portefeuille et de Stratégie Opérationnelle pour les pays qualifiés de CID. Cependant, des activités importantes n'ont pas été effectuées pendant la préparation l'examen de portefeuille de pays en mars 2022. Cela s'est traduit par l'absence des éléments suivants :

- une liste claire de partenaires actifs sur lesquels s'appuyer pour permettre la mise en œuvre dans les domaines ciblés (cette liste a été ajoutée plus tard)
- l'évaluation des activités potentiellement irréalisables, limitant la visibilité du Secrétariat sur l'effet du contexte d'urgence sur la mise en œuvre des programmes,
- les assouplissements de la politique proposés pour les activités du programme, retardant encore la capacité des programmes à s'adapter au contexte.

Cela signifie qu'aucune stratégie opérationnelle correspondante n'a été élaborée.

Selon la NPO relative aux CID, l'approche PAOS doit être contrôlée par un comité consultatif du Secrétariat et approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions. Cependant, aucun comité consultatif n'a jamais été constitué pour le Burkina Faso – ce qui a limité l'analyse ou l'approbation de l'échelon supérieur.

### **Des retards importants dans la mise à jour et la finalisation de documents clés ont compromis l'opérationnalisation en temps voulu d'approches innovantes – ce qui aurait permis de poursuivre la mise en œuvre des activités dans tout le pays**

Plusieurs situations d'urgence ont été déclenchées au Burkina Faso au cours de l'année 2022. Après l'établissement de l'examen de portefeuille de pays en mars 2022, la sécurité du pays s'est considérablement détériorée dans la plupart des régions avec un second coup d'État militaire en septembre, après le premier qui a eu lieu en janvier 2022. Ces événements n'ont pas été pris en compte dans l'examen et n'avaient pas encore été inclus dans l'analyse des risques documentée. L'équipe de pays a demandé des assouplissements au Comité des résultats du portefeuille en novembre 2022. Cependant, il manquait l'analyse prévue par la Note de politique opérationnelle pour s'assurer que les assouplissements proposés atténuent effectivement les problèmes et les risques de mise en œuvre du programme.

L'audit a également constaté des retards dans la mise en œuvre du plan d'urgence intégré élaboré avec les partenaires et le ministère de la Santé au début du mois de mars 2022. Le Plan n'était pas finalisé au moment de l'audit et ne disposait pas de budget – dont l'établissement a été reporté à plusieurs reprises depuis juillet 2022. En outre, le ministère de la Santé a identifié la nécessité d'intégrer le Plan d'urgence au sein d'un plan plus large devant être validé par le gouvernement. Les délais d'élaboration, de validation et de mise en œuvre au niveau national ont été respectivement impactés. Comme détaillé ci-dessous, cela compromet la capacité des acteurs de mise en œuvre à bénéficier des assouplissements et des nouvelles approches auxquels le Plan donnerait accès. En fin de compte, cela nuit à la réactivité et à l'opportunité des investissements du Fonds mondial, ainsi qu'à la fourniture de services de santé aux populations dans le besoin dans tout le pays.

#### *Assouplissements*

La NPO relative aux CID définit les *assouplissements* comme l'adoption d'approches adaptées à chaque CID. Cela devrait améliorer la réactivité et l'opportunité des investissements du Fonds mondial, réduire la charge administrative pour les partenaires, et faciliter une fourniture de services plus efficace aux populations dans le besoin.

En novembre 2022, les assouplissements demandés par l'équipe de pays n'avaient pas encore été approuvés ni mobilisés, malgré la classification du Burkina Faso en CID au début 2022. Les demandes d'avis de non-opposition pour le transport des produits de santé et des consommables dans les 13 régions – ainsi que la location d'entrepôts pour les MILDA et le paiement en espèces pour certaines activités – auraient permis une opérationnalisation plus efficace du programme. Pour la mise en œuvre des subventions, les assouplissements existants concernent l'achat de biens et de services, et l'adoption d'une approche de contrôle externe différenciée pour les activités de l'agent local du Fonds dans les zones à haut risque sécuritaire. Cependant, l'équipe de pays, l'agent local du Fonds et l'agent fiscal n'ont pas opéré de suivi de l'impact des assouplissements adoptés sur les résultats du programme, ce qui signifie qu'il était très difficile d'évaluer leur effet et leur efficacité.

### *Partenariats*

La Note de politique opérationnelle relative aux contextes d'intervention difficiles décrit le *partenariat* comme la nécessité d'optimiser les types d'acteurs de mise en œuvre dans les CID pour renforcer la gouvernance dans le pays, améliorer la prestation de services et l'assistance technique. S'agissant de la gouvernance dans le pays, la politique attend du Fonds mondial qu'il assure la liaison avec les mécanismes de coordination et de partenariat au niveau national et, dans la mesure du possible, qu'il utilise et complète les modalités d'aide existantes. Pour améliorer la prestation de services, le Secrétariat doit travailler en étroite collaboration avec les parties prenantes nationales et les partenaires concernés, lors de l'élaboration de chaque approche. Enfin, la NPO prévoit que le Secrétariat collaborera avec les institutions académiques, les acteurs de mise en œuvre technique et les organisations de la société civile ayant une expertise en matière de CID pour améliorer la fourniture de l'assistance technique.

La liste actuelle des partenaires dans le pays participant aux activités de subvention est obsolète – y compris ceux chargés de la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement. Cette liste date de septembre 2021, avant les deux coups d'État et la détérioration continue du contexte sécuritaire. S'agissant des partenaires potentiels traditionnels et non traditionnels, tout processus d'évaluation significatif serait difficile à réaliser jusqu'à ce qu'ils soient recensés et qu'une liste de présélectionnés soit établie. Rien ne prouve non plus qu'une analyse des capacités opérationnelles des acteurs de mise en œuvre ait été utilisée pour déterminer les organisations avec lesquelles collaborer ou la manière de gérer les activités (par exemple, par le biais du renforcement des capacités ou du suivi, etc.). Au moment de l'audit, aucune évaluation des capacités n'était planifiée, malgré les conditions opérationnelles volatiles du Burkina Faso. Par conséquent, il existe un risque important que la mise en œuvre des subventions soit encore retardée et que l'impact sur la santé soit compromis.

### *Innovation*

La Note de politique opérationnelle relative aux contextes d'intervention difficiles a caractérisé l'*innovation* comme l'application de nouvelles approches tout le long du cycle des subventions, pour maximiser les résultats dans les CID, y compris par des accords de partenariat et des mécanismes de fourniture de service.

Parmi les nouvelles approches suggérées dans le Plan d'urgence intégré, le BIG en considère trois comme innovantes par rapport aux approches traditionnelles : (i) les activités seront mises en œuvre en fonction du contexte dans chaque communauté, district et région, au lieu de sélectionner une méthodologie unique conçue pour le niveau national, (ii) des acteurs de mise en œuvre uniques seront sélectionnés pour chaque niveau d'activité, au lieu d'une sélection unique au niveau central ou à l'échelon du district, et (iii) un ensemble d'activités intégrées pour les trois maladies sera utilisé dans chaque district sanitaire, au lieu de s'appuyer sur un acteur de mise en œuvre unique. Le retard dans la finalisation du Plan d'urgence compromet la mise en œuvre de ces approches, qui auraient permis l'opérationnalisation complète des activités dans tout le pays – à l'exception de la distribution de préservatifs et de lubrifiants qui est interdite dans les zones où des terroristes sont présents.

Le BIG et le Secrétariat conviennent qu'aucune action de gestion spécifique n'est nécessaire pour la Constatation 3.1. Le Burkina Faso est classifié en CID depuis 2022. Les constatations du BIG relatives au processus de déclaration du Burkina Faso en CID et les risques potentiels associés qu'il a identifiés ne s'appliquent plus au portefeuille. Toutes les conclusions relatives à la politique

opérationnelle relative aux CID elle-même seront traitées dans le cadre de l'Action de gestion convenue 1.

### 3.2 Les procédures opérationnelles visant à mieux gérer les risques sont obsolètes et appliquées de manière incohérente, ce qui fait que l'on manque des occasions de tirer parti des assouplissements

Les directives opérationnelles doivent être mises à jour afin de garantir que leur application soit cohérente dans tous les investissements du Fonds mondial. Sans ce changement, la gestion des portefeuilles de CID continuera de reposer sur des pratiques subjectives et incohérentes, ce qui ne permettra pas de tirer pleinement parti des principes clés de la Politique relative aux CID – assouplissements, innovation et partenariat.

Il convient de noter que, compte tenu des observations ci-dessous, un examen de la NPO relative aux CID (dont le dernier remonte à 2017) est prévu en 2022, à l'initiative du Secrétariat. L'examen n'est pas encore terminé.

**Les critères spécifiés par la NPO pour classier les CID sont obsolètes, ce qui pourrait donner lieu à des évaluations incohérentes et incomplètes, retardant de manière injustifiée les actions nécessaires pour améliorer l'impact des programmes**

Le Fonds mondial classifie les pays en CID en fonction de l'indice de risque externe (ERI) qui est basé sur neuf indices – malgré le fait que la Note de politique opérationnelle en retient dix<sup>18</sup>. L'ERI ne comprend pas d'indicateur mesurant la probabilité qu'un gouvernement soit déstabilisé ou renversé. Bien que cinq des indices de l'ERI proviennent de six indicateurs de gouvernance mondiaux agrégés l'indice « Stabilité politique et absence de violence » n'est pas inclus. Le Secrétariat pourrait envisager son inclusion ainsi que celle d'autres indices lors de l'examen de la NPO.

**Les outils et activités requis par la Note de politique opérationnelle une fois qu'un pays est classifié en CID sont obsolètes, ce qui conduit à l'omission d'analyses pertinentes**

Après la classification en CID, la Note de politique opérationnelle indique que l'équipe de pays doit opérer une approche d'Analyse du portefeuille et de Stratégie Opérationnelle – ou approche PAOS – afin de définir une approche stratégique pour le portefeuille. L'approche PAOS doit être contrôlée par un comité consultatif du Secrétariat et approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions. Dans la pratique actuelle, cependant, cette approche a été remplacée par un examen de portefeuille de pays.

Outre les directives obsolètes, le BIG a noté que des sujets importants – tels que l'analyse de l'environnement de partenariat et l'évaluation des activités potentiellement irréalisables – ne sont pas inclus dans l'examen de portefeuille de pays. En outre, cet examen ne requiert pas le même niveau d'approbation que l'approche PAOS et n'indique pas quelles analyses et quels documents doivent être élaborés pour les pays cibles.

**Les rôles et responsabilités pour classier un pays en CID doivent être clarifiés afin de garantir un processus décisionnel efficace**

Diverses parties prenantes sont impliquées dans la classification des pays en CID, notamment l'équipe de pays, l'équipe de soutien chargée des CID et le Département de la gestion des risques, mais leurs rôles et responsabilités ne sont pas définis. La Note de politique opérationnelle ne mentionne que des rôles et responsabilités généraux pour les différents départements techniques qui soutiennent les CID<sup>19</sup>, sans définir clairement leurs contributions au processus de classification. En conséquence, on ne sait pas clairement comment l'examen de portefeuille de pays du Burkina Faso a impliqué les parties prenantes et a recueilli leurs commentaires. Cela conduit à une mise en œuvre

<sup>18</sup> Les indices actuellement utilisés sont les suivants : 1. l'indice des États fragiles (Fund for Peace), 2. l'indice INFORM (Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations pour la préparation aux situations d'urgence et la résilience), 3. l'indice de paix dans le monde (Institute for Economics and Peace), 4. l'indice du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies et cinq des six indices de gouvernance de la Banque mondiale : 5. l'Indice Voix citoyenne et responsabilité, 6. l'Indice d'efficacité des pouvoirs publics, 7. l'Indice de qualité de la réglementation, 8. l'Indice de l'état de droit et 9. l'indice de lutte contre la corruption. Depuis 2019, l'indice de la facilité de faire des affaires a été retiré du calcul de l'ERI en raison de la non-disponibilité de données-sources depuis 2020. Cela n'a pas été intégré dans la politique.

<sup>19</sup> Le Département des Conseils techniques et partenariats comprend l'équipe de suivi, d'évaluation et d'analyse de pays, le conseiller en renforcement des systèmes de santé et lutte contre les maladies, le département Approvisionnement, le département en charge des finances, le centre de politique opérationnelle, l'équipe chargée de la gestion des risques et le département juridique et de la conformité. Manuel de la Note de politique opérationnelle relative aux contextes d'intervention difficiles, p. 11.



non conforme du NPO, ce qui pourrait entraîner un processus décisionnel inefficace et empêcher ainsi l'obtention en temps voulu des résultats de la subvention.

**Les politiques et procédures existantes ne prévoient pas de mesures permettant aux équipes de pays de répondre avec souplesse et efficacité aux situations d'urgence**

La Note de politique opérationnelle a été conçue pour soutenir les équipes de pays avec une réponse différenciée dans les CID, y compris des assouplissements pour réagir rapidement à un environnement changeant. Cependant, la politique ne fournit pas de directives précises, ni sur le calendrier, ni sur l'opérationnalisation de ces facteurs. Dans ce cas, lorsque plusieurs situations d'urgence se produisent au cours d'une année civile, comme ce fut le cas au Burkina Faso, la Note de politique opérationnelle ne permet pas une analyse complète du portefeuille pour redéfinir la stratégie.

La NPO recommande que l'équipe de pays opère une approche d'analyse du portefeuille et de stratégie opérationnelle au début du cycle de vie des subventions, avant d'initier les processus de dialogue avec le pays et de l'établissement de la demande de financement. Cela ne permet pas aux équipes de pays de prendre des mesures proactives pour atténuer rapidement les risques et les obstacles qui surviennent pendant la mise en œuvre des subventions.

Au total, cela peut entraîner des retards dans la mise en œuvre de mesures d'urgence essentielles, avec un possible un impact négatif sur les programmes dans des environnements caractérisés par un contexte très instable.

## Action de gestion convenue avec le Secrétariat du Fonds mondial 1 :

En s'appuyant sur la coopération entre les départements du Fonds mondial, le Secrétariat mettra à jour la politique et les procédures opérationnelles du Fonds mondial relatives aux contextes d'intervention difficiles afin de :

- i. Clarifier et actualiser les mécanismes, méthodologies et outils standardisés utilisés pour déterminer si un pays est classifié en CID, y compris les critères et le processus d'approbation.
- ii. Clarifier et actualiser le mécanisme du Secrétariat qui supervise la mise en œuvre de la Note de politique opérationnelle relative aux CID révisée.
- iii. Établir des attentes claires du Secrétariat en ce qui concerne les délais appropriés pour l'achèvement, l'approbation et le partage des documents requis pour l'examen des performances et des assouplissements accordés aux pays classifiés en CID.
- iv. Définir clairement les rôles et responsabilités du Secrétariat en ce qui concerne la mise en œuvre par les bénéficiaires principaux et les portefeuilles des assouplissements accordés aux CID approuvés par le Fonds mondial, et les interventions suggérées par le Fonds mondial qui sont essentielles pour un déclassement ultérieur par rapport au statut de CID.
- v. Clarifier la procédure de demande d'assouplissements tout au long du cycle de vie de la subvention.

TITULAIRE : Directeur de la Division de la Gestion des subventions

DATE CIBLE : 31 décembre 2024

# Annexe A : Classification des notations d'audit et méthodologie

<b>Efficace</b>	<b>Absence de problème ou problèmes mineurs constatés.</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate, régulièrement mis en œuvre de façon appropriée et efficaces pour fournir l'assurance raisonnable que les objectifs seront atteints.
<b>Partiellement efficace</b>	<b>Problèmes d'importance modérée constatés.</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate et généralement mis en œuvre de façon appropriée, mais un ou un petit nombre de problèmes ont été identifiés qui sont susceptibles de présenter un risque modéré pour la réalisation des objectifs.
<b>Nécessite une nette amélioration</b>	<b>Un problème ou un petit nombre de problèmes significatifs constatés.</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque présentent quelques problèmes au niveau de leur conception ou de leur efficacité opérationnelle. Ces problèmes sont tels que l'on ne peut pas encore avoir l'assurance raisonnable que les objectifs seront probablement atteints tant qu'ils ne seront pas résolus.
<b>Inefficace</b>	<b>Un (des) problème(s) significatif(s) et/ou substantiel(s) multiple(s) constaté(s).</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque ne sont pas conçus de façon adéquate et/ou ne sont généralement pas efficaces. Ces problèmes sont de telle nature que la réalisation des objectifs est gravement compromise.

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) réalise ses audits conformément à la définition de l'audit interne du Global 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 BIG. Les principes et les détails de la méthode d'audit du BIG sont décrits dans son Acte constitutif, 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 leurs 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 de contrôles externes, 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 financements 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.

## Annexe B : Liste des pays classifiés en contextes d'intervention difficiles à mars 2022

PAYS QUALIFIÉS DE CONTEXTES D'INTERVENTION DIFFICILES*	CATÉGORIE	INDICE DE RISQUE EXTERNE
Afghanistan	Essentiel	Très élevé
Burkina Faso	Fort impact	Très élevé
Burundi	Essentiel	Très élevé
République centrafricaine	Fort impact	Très élevé
Tchad	Essentiel	Très élevé
République démocratique du Congo	Essentiel	Très élevé
Érythrée	Essentiel	Très élevé
Guinée	Essentiel	Élevé
Guinée-Bissau	Essentiel	Très élevé
Haïti	Essentiel	Très élevé
Iraq	Essentiel (Subv. MER)	Très élevé
République populaire démocratique de Corée	Essentiel	Très élevé
Liban	Essentiel (Subv. MER)	Très élevé
Libéria	Essentiel	Modéré
Mali	Fort impact	Très élevé
Myanmar	Fort impact	Très élevé
Nicaragua	Ciblé	Élevé
Niger	Essentiel	Très élevé
Nigéria	Fort impact	Très élevé
Pakistan	Fort impact	Très élevé
Palestine	Essentiel (Subv. MER)	Élevé
Sierra Leone	Essentiel	Modéré
Somalie	Essentiel	Très élevé
Soudan du Sud	Essentiel	Très élevé
Soudan	Essentiel	Très élevé
République arabe syrienne	Essentiel (Subv. MER)	Très élevé
Ukraine	Essentiel	Modéré
Venezuela	Ciblé	Très élevé
Yémen	Essentiel (Subv. MER)	Très élevé

\* Liste actualisée pour la classification en contextes d'intervention difficiles pour la période d'allocation 2020-2022, soumise à l'approbation du Comité exécutif de gestion des subventions, mars 2022